

Trafikministeriet og miljø - en historisk analyse¹

Kandidatstipendiat
Claus Hedegaard Sørensen
Danmarks Miljøundersøgelser og
Roskilde Universitetscenter

1. Integration af miljøhensyn i sektorpolitik.

Med Brundtland-rapporten, *Vores fælles fremtid*, fra 1987, får et princip om integration af miljøhensyn i sektorpolitik og økonomisk politik en fremtrædende betydning i en samlet miljøpolitisk strategi. Integrations-princippet omtales i Brundtland-rapporten som "en af de vigtigste institutionelle udfordringer i 1990'erne og fremover" - en udfordring, som - hvis man skal klare den - kræver "udvikling og væsentlige reformer i institutionerne" (Brundtland-kommissionen 1988, p. 22).

Integrations-princippet har to sider. På den ene side miljømæssig hensyntagen, det vil sige, at der skal tages hensyn til miljø i de pågældende politikker. På den anden side organisatorisk integration, det vil sige placering af ansvar for varetagelse af miljøhensyn hos sektormyndigheder og økonomisk ansvarlige myndigheder. Den anden side af princippet formuleres i Brundtland-rapporten således: "Udfordringen nu er at give de centrale økonomiske ministerier og sektorministerier ansvaret for kvaliteten af de dele af menneskets miljø som påvirkes af deres beslutninger", og det pointeres, at evnen til at forudse og forhindre skader på miljø forudsætter, at både økologiske og andre konsekvenser af en given politik "sættes på samme dagsorden, i de samme nationale og internationale institutioner". Det vil sige, at de forskellige konsekvenser, herunder miljømæssige må indgå i den samme dagsorden i det enkelte sektorministerium. Brundtland-kommissionen ser dog i denne sammenhæng stadig en rolle for miljøministerier, for opgaven er samtidig med at varetagelse af miljøhensyn integreres i sektorministerier og økonomiske ministerier at "give miljøorganerne større magt til at tage sig af virkningerne af en ikke-bæredygtig udvikling" (alle tre citater fra Brundtland-kommissionen 1998, p. 22)

Efter Brundtland-rapporten tilslutter den danske regering sig hurtigt integrations-princippet. Det kommer bl.a. til udtryk i *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*, som udgives i 1988. Her henvises til anbefalingerne i Brundtland-rapporten, og det pointeres, at det fremover er nødvendigt at "inddrage de forskellige ressortministerier i vurdering af og ansvar for miljømæssige konsekvenser" (Statsministeriet, p. 20). Regeringen har mange gange senere bekræftet tilslutning til integrations-princippet (Miljøministeriet, 24.02.1994, p. 4; Andersen 1997, p. 168-169)

2. Formål med dette papir.

Hensigten med dette papir er at analysere, hvad der sker i Trafikministeriets departement som konsekvens af den danske regerings tilslutning til integrations-princippet: hvordan reagerer

¹ Til tidligere udkast af dette papir, har jeg modtaget værdifulde kommentarer fra Bent Voss, Bente Bakmand, Brian Kristenen, Jakob Franck, Linda Christensen, Mette Jensen og Per Homann Jespersen, hvilket jeg takker for. Eneste ansvarlige er dog undertegnede.

departementet på kravet om at integrere varetægelse af miljøhensyn i arbejdet? Det er endvidere hensigten at analysere, hvordan Trafikministeriet og Miljøministeriet tackler deres indbyrdes samspil som konsekvens af integrations-princippet. Perioden, der analyseres går frem til udgivelsen af den såkaldte *Transporthandlingsplan* i maj 1990 (Trafikministeriet 1990)².

Hvorfor er det interessant at sætte fokus på Trafikministeriet og dets samspil med Miljøministeriet? Det er det, fordi jeg på baggrund af det såkaldte nyinstitutionelle perspektiv i organisationsteori og politologi antager, at statslige organisationer ikke er blotte afspejlinger af omgivelserne. De er ikke kun arenaer, hvor stridende kræfter i samfundet optræder. Statslige organisationer har samtidig en vis autonom rolle og et eget liv, fordi de består af samlinger af institutioner, hvilket i denne sammenhæng vil sige samlinger af relativt stabile, rutinerede praksisser eller adfærdsmønstre. Nogle rutinerede praksisser er knyttet til lovregler og organisationsprocedurer, men langt de fleste har en uformel karakter. Fordi organisationer består af samlinger af sådanne rutinerede praksisser er de med til at definere og forsvare bestemte værdier, normer, interesser, identiteter og holdninger (se fx March & Olsen 1984, p. 738 og March & Olsen 1989, p. 17).

Da Trafikministeriet og Miljøministeriet således ikke blot afspejler krav i omgivelserne, men tværtimod kan være med til at præge omgivelserne, så bliver de aktører i det politiske liv, som er en analyse værdig. Ikke fordi forklaringen på alting er begravet i ministerierne, men fordi her *også* ligger forklaring begravet.

Den analyse, som præsenteres her, er en del af et PhD-projekt med titlen "Integration af miljøhensyn i trafikpolitik - institutionelle potentialer og barrierer i og omkring Trafikministeriet", hvor jeg indenfor Trafikministeriet sætter fokus på departementet og Vejdirektoratet, mens jeg udenfor Trafikministeriet særligt ser på relationerne til Finansministeriet, Skatteministeriet og Miljøministeriet. I projektet påbegyndes analysen ved dannelsen af Ministeriet for Offentlige Arbejder i slutningen af 1800-tallet, og analysen forløber frem til udgangen af 1998. Selve projektet ventes afsluttet i august 2000.

Det empiriske grundlag for dette papir er en række kvalitative interview med embedsmænd og informerede iagttagere, officielle publikationer samt aktindsigt i Trafikministeriets sagsmapper på *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* samt *Transporthandlingsplanen*. Alle interviewpersoner har godkendt udskriften af interviewet med dem.

3. Tilblivelsen af to handlingsplaner.

I den periode som her analyseres udarbejdes to handlingsplaner. For det første *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*, som indeholder et kapitel om transport. Et departementschef-udvalg under Statsministeriet har ansvaret for handlingsplanen, men det konkrete arbejde foregår i to underudvalg under hhv. Miljøministeriets og Udenrigsministeriets ledelse. For det andet - under Trafikministeriets ledelse - den handlingsplan, der populært kaldes *Transporthandlingsplanen*.

² Tidligere hed det danske ministerium med ansvar for trafik "Ministeriet for Offentlige Arbejder". I den periode som her analyseres betegner jeg ministeriet som "Trafikministeriet", selvom det i en del af perioden retteligt hedder "Trafik- og Kommunikationsministeriet".

I Trafikministeriets departement placeres ansvaret for de to handlingsplaner i Personale- og Sekretariatskontoret. Blandt interviewpersonerne er der to forklaringer på, at ansvaret ender der. Således anvendes udtrykket "gammel tradition" (Interview - Franck), når den fuldmægtig i Personale- og Sekretariatskontoret, der får ansvaret for arbejdet med de to handlingsplaner, skal komme med en forklaring. Personale- og Sekretariatskontoret havde ansvaret for høringer i ministeriet af udefrakommende sager. Derfor varetog de også administration af høringer angående fysisk planlægning og miljø (Interview - Franck). Som følge af denne praksis er det Personale- og Sekretariatskontoret, der får ansvaret for Trafikministeriets bidrag til *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* og sekretariatsansvaret for *Transporthandlingsplanen*. Den daværende departementschef i ministeriet, svarer derimod på spørgsmålet om, hvorfor Personale- og Sekretariatskontoret får opgaven, at "det er jo sådan de forhåndenværende søms princip. Altså hvem har man disponible, hvilke brikker har man, og hvad har de forskellige at gøre. Ledelsen skønnede, at det kontor havde ledig chefkapacitet til at tage noget på det tidspunkt" (Interview - Halck). Begge forklaringer understreger, at Trafikministeriets departement ser opgaven med de to handlingsplaner som én blandt så mange andre opgaver - en opgave, der ikke særligt skiller sig ud. Den bliver enten set som en traditionel høringsopgave fra Miljøministeriet eller som en opgave, der kan placeres hvor som helst i departementet, hvor der er ledig chefkapacitet. Departementschefen tilføjer som argumentation for opgavens placering i Personale- og Sekretariatskontoret, at "der var jo heller ikke noget, der pegede specielt på de andre kontorer" (Interview - Halck). Men man skaber altså heller ikke fx en særlig tværgående ad hoc projektenhed til lejligheden.

Når man skal analysere departementets engagement i forløbet, må arbejdet med de to handlingsplaner skilles ad. Ved *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* går det trægt. Det ansvarlige kontor skriver et udkast til transport-kapitel med udgangspunkt i en trafikpolitisk redegørelse og handlingsplan fra 1987. En medarbejder i Miljøministeriet vurderer situationen i Trafikministeriet således: "Oplevelsen var at det var sådan noget lidt obskurt noget ovre i Trafikministeriet overhovedet at beskæftige sig med det her. Fordi ikke ret lang tid tidligere, altså i '87, havde Trafikministeriet lavet en trafikpolitisk redegørelse og en trafikpolitisk handlingsplan, som sådan skulle beskrive trafikpolitikken. Og der tror jeg nok man mente, at man havde skrevet det, der skulle skrives om den overordnede trafikpolitik - herunder - som det hed - med skyldig hensyntagen til miljøet" (Interview - Gudmundsson).

Resultatet bliver, at Miljøstyrelsen så sent som i slutningen af september 1988 (knap 2 måneder før *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* afleveres til folketinget) afholder et møde med Trafikministeriets departement, hvor styrelsen fremlægger et oplæg til handlingspapir på transportområdet (Miljøstyrelsen, 20.09.1988). Miljøstyrelsens oplæg sætter skub i processen, og får også indflydelse på det endelige transportkapitel.

Trafikministeriets rolle i processen er imidlertid i hele forløbet om *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* reaktiv og ikke særlig konstruktiv. Den ansvarlige fuldmægtig udtrykker det således: "Jeg er ret sikker på, at vi mestendels var baghjul. Altså bagstoppere og sådan holder igen [...] Altså, man kan sige, at det jeg sad med og gjorde, det var i princippet at sikre, at der ikke stod noget, vi ikke kunne leve med" (Interview - Franck). Af bemærkninger til Miljøministeriets udkast til handlingsplan fremgår det også, at Trafikministeriets departement søger at dæmpe forventningerne til den kommende *Transporthandlingsplan*, fx ønsker departementet ikke at stille i udsigt, at der i den kommende *Transporthandlingsplan* "skal konkretiseres nye mål for transportsektorens energiforbrug" (Trafik- og Kommunikationsministeriet, 24.11.1988, bilag p. 74)

Trods denne rolle, er der fra Trafikministeriets departement tilslutning til integrationsprincippet. Integrationsprincippet har som nævnt to sider: hensyntagen til miljø og organisatorisk integration. Det er på grund af den organisatoriske integration, at integrationsprincippet får tilslutning fra Trafikministeriets departement. I forbindelse med det afsluttende arbejde på *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*, fremgår det således af et notat til trafikministeren, at Miljøministeriet og Energiministeriet i forbindelse med arbejdet har ønsket at "påvirke/overtage" transportafsnittet i planen. Det fremgår endvidere, at Miljøministeriet har foreslået, at den efterfølgende *Transporthandlingsplan* skulle udarbejdes i et fællesskab mellem Miljøministeriet og Trafikministeriet. Under henvisning til "en af grundtankerne i Brundtland-kommissionens rapport, hvor der lægges op til, at ressortministerierne får ansvaret for varetagelsen af miljøhensynene på deres respektive områder", har departementet tilsyneladende argumenteret for en ordning, hvorefter "det er vort ministerium, der står for udarbejdelsen, så vi får den afgørende indflydelse på indholdet og udformningen af handlingsplanen" (Trafik- og Kommunikationsministeriet, 01.11.1988).

Departementet ønsker altså som følge af integrationsprincippet at sidde for bordenden i det kommende arbejde med *Transporthandlingsplanen*. Det fremgår også af bemærkninger til udkast til *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*. I udkastet har Miljøministeriet foreslået, at "[h]andlingsplanen udarbejdes i et samarbejde mellem" en lang række ministerier, herunder Trafikministeriet og Miljøministeriet, mens Trafikministeriet ønsker pointeret, at det er Trafikministeriet, der udarbejder handlingsplanen - om end i et samarbejde med de øvrige ministerier. (Trafik- og Kommunikationsministeriet, 24.11.1988, bilag p. 91).

Trafikministeriets departement tilslutter sig altså integrationsprincippet, bl.a. fordi det sikrer ministeriet ansvaret for handlingsplanarbejder, når det drejer sig om trafik, hvilket sikrer ministeriet "den afgørende indflydelse på indholdet og udformningen". Imidlertid efterlever Miljøministeriet tilsyneladende ikke selv den del af integrationsprincippet, der handler om organisatorisk integration. Formentlig fordi Miljøministeriet har mistillid til Trafikministeriet, hvilket antydes af en miljøministeriel embedsmand, der i tilbageblik formulerer forholdet til Trafikministeriet således: "Modstanden i Trafikministeriet var *som ventet* enorm, de kom slet ikke i gang før vi havde provokeret dem med vores eget oplæg" (Voss 1996, p. 7 - min kursivering).

Da arbejdet med *Transporthandlingsplanen* indledes i andet halvår 1989 (Interview Franck), er det imidlertid ikke med Trafikministeriets departement i en reaktiv og lidet konstruktiv rolle. De skifter fra baghjul til forhjul. Departementet sidder for bordenden i forhandlingerne og udøver sekretariatsfunktionen. Denne ændring skyldes ifølge den ansvarlige fuldmægtig erkendelsen af, at ministeriet ellers kan risikere at et andet ministerium får ansvaret for handlingsplanen, og måske dikterer Trafikministeriet en vidtgående politik, som det kan være svært at leve med (Interview - Franck)

Samtidig sker der en ændring i relationen mellem Trafikministeriet og Miljøministeriet. Alle involverede pointerer, at samspillet mellem de to ministerier er godt og frugtbart under arbejdet med *Transporthandlingsplanen*. Således siger den ansvarlige fuldmægtig i Trafikministeriets departement om samarbejdet: "Selvfølgelig har vi haft nogle diskussioner, når du går ned på det mere detaljerede niveau, om hvad der var rigtigt, og hvordan og hvorledes man skulle gøre tingene, men det vil jeg kalde nogle mere tekniske spidsfindigheder. Men helt generelt så har de [Miljøministeriet] været ekstremt positive og altså en god sparringspartner i processen"

(Interview - Franck). Og den fuldmægtig fra Miljøministeriet, der deltog i embedsmandudvalget, bekræfter det gode samarbejde: "Jeg synes faktisk, man fik en rimelig dialog imellem Trafikministeriet og Miljøministeriet i den debat [...] Jeg gik efter, at frem for et forhandlingssammenbrud - vi kunne godt have fået konfrontationerne - så skulle vi have et gennembrud på trafikområdet", og han fortæller endvidere, hvordan han i konflikt med dele af sit eget departement, forsvarede Trafikministeriet og argumenterede for, at man ikke skulle stille krav om, at *Transporthandlingsplanen* blev hurtigt færdig: "Der gik jeg ind og sagde: 'jamen, det er fuldkommen vanvittigt. Altså hvis I vil have, der skal laves noget ordentligt', og jeg prøvede ligesom at bakke dem i Trafikministeriet op, fordi jeg også kunne se, at de [...] mennesker, der var med, lavede et seriøst arbejde" (Interview - Soetmann).

I samme forsonlige ånd bliver også miljømålene på transportområdet fastlagt - miljømål, som i dag næsten 10 år efter - stadig er gældende³: "Selve målsætningsdiskussionen, det var faktisk Miljøministeriet, der fik i opdrag at komme med en udmelding om nogle målsætninger. [...] Styregruppen bad om, at vi lavede nogle målsætninger. Vi [Miljøministeriet] lavede simpelthen en gruppe, og så holdt vi en tre-fire møder, og jeg skrev et notat på en ti sider. Det var faktisk det notat, som er de trafikmålsætninger, man har i dag. Så forelagde man det for styregruppen, og styregruppen tilsluttede sig målsætningerne" (Interview - Soetmann). Der er ingen konflikt mellem de to ministerier om målsætningerne. De målsætninger, som Miljøministeriet kommer med, accepteres. Men det skyldes også, som en medarbejder i Miljøministeriet påpeger, at "i den diskussion, vi selv havde, der var jo et vist mål af selvcensur. Det var meget baseret på, hvad man troede var realistisk, og hvad der ikke ville kræve drastiske nye tiltag, som ikke var forudset." (Interview - Gudmundsson)

Hvordan kan ændringen i samspillet mellem de to ministerier fra *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* til *Transporthandlingsplanen* forklares? Forklaringen er formentlig, at den lille sekretariatsgruppe i Trafikministeriets departement tager opgaven med *Transporthandlingsplanen* på sig, og således skifter fra baghjul til forhjul. I den situation har de to ministerier ikke i særligt omfang forskellige mål og behov, og Miljøministeriet er i en situation, hvor der ingen anledning er til at forsøge at overtage. For ansvaret for *Transporthandlingsplanen* ér placeret, og den lille sekretariatsgruppe har taget opgaven på sig.

Det er imidlertid kun en lille isoleret del af departementet, der er involveret i arbejdet med *Transporthandlingsplanen*. De drivende kræfter er få. Som den ansvarlige fuldmægtig udtrykker det: "Min kontorchef, og så var der mig, sagde hunden, vi udgjorde sekretariatet for den her" (Interview - Franck). Og arbejdet mødes med en vis modstand fra det øvrige departement. Først på foråret 1990 vil departementets fagkontorer slet ikke medvirke længere: "Da vi når dertil, så får jeg simpelthen at vide i mit hus, at alle dem, der deltager i arbejdet for vores fagkontorer, de har fået at vide, at det må de overhovedet ikke hjælpe med [...] Jeg tror der var en masse chefer, der var helt sikre på, at her skulle de ikke have fingrene i klemme. Altså, man kan sige, at det var sådan også et forsøg på at obstruere, at vi blev færdige, og - kald det, hvad du vil - sige 'jamen, det er i hvert fald ikke vores ansvar'" (Interview - Franck). Fuldmægtigen mener ikke, at departementschefen stod bag. Direkte adspurgt, om han kender noget til obstruktion fra fagkontorerne, svarer departementschefen: "Næh, det kan jeg ikke huske, for det er jo ikke alt, man går og opbevarer i sit hoved. Men det ligger sådan set i det, jeg allerede har sagt, at *det kan ikke undre mig, hvis det var tilfældet*. Tænk på, at det var allesammen folk - dem, der var noget ved - der havde deres dag og uge meget travlt optaget og belagt med

³ Det gælder dog ikke støjmålet, som blev skærpet i *Trafik 2005* (Trafikministeriet 1993)

de gøremål, som de først og fremmest var der for." (Interview - Halck). Om det således er udtryk for bevidst obstruktion overfor eller blot nedprioritering af arbejdet med *Transport-handlingsplanen*, er uklart. Men citaterne tyder på, at fagkontorerne i hvert fald ikke længere bidrager aktivt til arbejdet. En udlægning, der også finder støtte hos andre interviewpersoner. Daværende embedsmænd fra Miljøministeriet taler således om, at *Transporthandlingsplanen* "var et stedbarn i Trafikministeriet" (Interview - Soetmann), og at det nærmest var som om den ansvarlige fuldmægtig i departementets Personale- og Sekretariatskontor "var placeret påalleryderste revle" (Interview - Gudmundsson).

4. Fire institutionelle barrierer.

Hvad er forklaringen på den reaktive og lidet konstruktive rolle under arbejdet med *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* og på modstanden eller nedprioriteringen fra departementets fagkontorer under arbejdet med *Transporthandlingsplanen*? I overensstemmelse med den forståelse af organisationer, jeg har redegjort for i afsnit 2, er mit svar på det spørgsmål at finde i en række rutinerede praksisser. Jeg ser således fire institutionelle barrierer for integration af miljøhensyn som forklaring.

For det første går det igen i det empiriske materiale, at det i departementet er en rutineret praksis at underordne miljøhensynet andre hensyn, hvilket er en barriere for integration af miljøhensyn. Fx skriver Personale- og Sekretariatskontoret i et notat til ministeren: "Det skal bemærkes, at det næppe er muligt at lave en handlingsplan, som lever op til Brundtlandkommissionens anbefalinger om en bæredygtig udvikling, da der er en række forhold (f.eks. erhvervspolitiske, fordelingspolitiske og økonomiske), der trækker afgørende i modsat retning" (Trafik- og Kommunikationsministeriet 01.11.1988 - min kursivering). I bemærkningerne til Miljøministeriets udkast til *regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* foreslår Trafikministeriets departement tilsvarende at stryge en bemærkning om at fremme udviklingen af et bæredygtigt transportsystem ved at minimere miljøbelastningen og energiforbruget. I stedet ønsker departementet slået fast, at der ved fastlæggelse af mål for en bæredygtig udvikling er "en række andre forhold, der må medtages i overvejelserne", hvilket fx drejer sig om "erhvervspolitiske og fordelingspolitiske forhold" (Trafik- og Kommunikationsministeriet 24.11.1988, bilag p. 87). At andre hensyn spiller en vigtigere rolle kan også forklare, at arbejdet med de to handlingsplaner ses som én blandt så mange andre opgaver, da det skal placeres i et kontor i departementet. Og det er jo også, hvad den tidligere departementschef udtrykker, når han som citeret i afsnit 3 siger, at de andre fagkontorer formentlig nedprioriterede arbejdet med *Transporthandlingsplanen*, fordi de "havde deres dag og uge meget travlt optaget og belagt med de gøremål, som de først og fremmest var der for" (Interview - Halck).

Det hensyn, som Trafikministeriet historisk har været optaget af, er fremkommelighed, hvilket dækker erhvervspolitiske og økonomiske forhold, og måske også fordelingspolitiske forhold. At sikre fremkommelighed har helt tilbage til 1700-tallet været idealet i trafikpolitikken, og Trafikministeriets eksistensberettigelse. Heri ligger, at trafikken skal forløbe så gnidningsfrit som muligt, og at trafikforbindelserne skal være så direkte som muligt. Det kan ses allerede i den første *Forordning om Veivæsenet* i Danmark fra 1793 (fx paragrafferne 12, 64 og 82). I *Trafikpolitisk redegørelse* fra 1987 formuleres det således: "Trafikpolitikens hovedformål er at fremme et effektivt fungerende trafiksystem til gavn for borgerne og erhvervslivet i hele landet [...] Det er statens opgave at drage omsorg for, at fjerntrafikken til og fra udlandet samt transittrafikken kan foregå hurtigt og effektivt". Dog skal hovedformålet om fremkommelig-

hed "tilgodeses på en sådan måde, at trafikens skadelige virkninger i form af miljøbelastninger og trafikuheld minimeres" (Ministeriet for Offentlige Arbejder 1987, p. 5). Hierarkiet i de forskellige hensyn er klart: Fremkommelighed er målet. Miljøhensyn skal indpasses.

En anden barriere for integration af miljøhensyn ligger i embedsmændenes forståelse af, hvad befolkningen og politikerne vil være med til. Fuldmægtigen i departementets Personale- og Sekretariatskontor - som af flere interviewpersoner betegnes som en ildsjæl, der sikrede, at *Transporthandlingsplanen* rent faktisk blev til noget (Interview - Soetmann; Interview - Gudmundsson) - har denne forståelse af, hvad befolkningen og politikerne vil være med til: "Det, vi jo også vidste, det var, at uanset, hvordan vi skrev det her, så ville der ikke i Folketinget være opbakning til at gennemføre ret mange af de her handlinger, fordi det er hamrende upopulært. Noget af det, vil gå ud over nogle erhverv, og noget af det vil gå ud over privatpersoner, men som noget af dét, de virkelig vil huske. Så det er et ekstremt følsomt område [...] Jeg mener, det er noget, hvor politikerne ved, at det virkelig rører folk. Jeg tror næsten, det kan sammenlignes med efterlø⁴" (Interview - Franck).

Det er hverken i dette papir eller i det samlede PhD-projekt hensigten at analysere befolkningens og politikernes holdninger. Således kan jeg ikke sige noget om, hvorvidt departementets forståelse af befolkningens og politikernes holdning er korrekt. Jeg kan blot konstatere, at man ved fortolkningen af befolkningens og politikernes holdninger også samtidig er med til at skabe disse, og at der eksisterer andre vurderinger heraf (fx Brög 1995, p. 6). Forståelsen i departementet af befolkningens og politikernes holdninger styrker den ovennævnte rutinerede praksis om at prioritere fremkommelighed højere end miljøhensyn. Det betyder samtidig en praksis om, at de der arbejder med området, er tilbageholdende i analyse og anbefaling af virkemidler.

En tredje rutineret praksis er opdelingen både i departementet og i selve ministeriet i trafikale delsektorer. Det er en barriere for en effektiv varetagelse af miljøhensyn og dermed for arbejdet med de to handlingsplaner. Det skaber en delsektor-orienteret praksis - en praksis, der går langt tilbage i tiden - som gør det vanskeligt effektivt at prioritere mellem de forskellige transportformer, og dermed fx at opnå den mest miljøoptimale løsning på et givet trafikproblem. Trafikministeriets Planlægningsafdeling bemærker således på et tidligt tidspunkt i arbejdet med *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*, at "[m]ange af de miljø- og udviklingsproblemer vi står over for, udspringer af den eksisterende sektoropdeling af ansvaret. En bæredygtig udvikling kræver, at en sådan opsplitning overvindes" (Trafik- og Kommunikationsministeriet, Planlægningsafdelingen, 10.08.1988).

Men departementets opdeling i delsektorer karakteriseres også som et problem af flere interviewpersoner: "Vi har altid haft sådan en meget kasseopdelte struktur", siger fuldmægtigen i Personale- og Sekretariatskontoret, "vi har det for så vidt stadigvæk. Altså et kontor arbejder med vejbygning, et arbejder med vejtransport, et arbejder med havne, et arbejder med [...] luftfart. Ja, men altså sådan i den stil. Af princip samarbejder de helst ikke - og taler ikke sammen, hvis de overhovedet kan undgå det". Konsekvensen er, at "hvis der er nogen, der beder os om at prioritere på tværs af de forskellige transportmåder, så kan vi ikke", for "det hele det starter med, at jeg har et område, jeg skal forsvare, og det så hele tiden bliver territorieafpisning" (Interview - Franck).

⁴ Dermed sigter interviewpersonen til de omlægninger i efterlønsordningen, som SR-regeringen indgik finanslovsforlig om i slutningen af 1998, og som er blevet tolket som en hovedårsag til efterfølgende drastisk faldende opinionstal for Socialdemokratiet.

Trods dette eksisterer Trafikministeriets Planlægningsafdeling, der som en central opgave har at koordinere og prioritere på tværs af transportformer. Afdelingen kunne derfor også have været et mere oplagt sted at placere ansvaret for de to handlingsplaner end i Personale- og Sekretariatskontoret, også fordi afdelingen netop har haft formands- og sekretariatsfunktion i en tilsvarende opgave (Udvalget om Hovedstadsområdet Trafik, 1988). Imidlertid eksisterer Planlægningsafdelingen på det tidspunkt som en selvstændig enhed med direkte ministeradgang udenfor departementet, og forholdet mellem departementet og afdelingen er konfliktfyldt. Afdelingen bliver i øvrigt nedlagt i løbet af processen med *Transporthandlingsplanen*.

Den fjerde barriere for integration af miljøhensyn består i, at der historisk har været et konfliktfyldt samspil mellem Miljøministeriet og Trafikministeriet, og både *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* og *Transporthandlingsplanen* ses som nogle initiativer, der kommer fra Miljøministeriet. Den ansvarlige fuldmægtig formulerer det således: “Det er jo fordi man siden meget lang tid har opfattet planlovgivningen som noget, der egentlig stred mod den lovgivning, man havde her i huset. Og at man mente mere eller mindre, at Miljøministeriet, det var Fanden selv. Så kan man sige, man havde en meget lang historie i en meget lang periode, hvor man, bare fordi det kom fra Miljøministeriet eller Planstyrelsen [som også var en del af Miljøministeriet] eller hvem det nu var, der var - skal vi sige - den onde her, simpelthen gik imod for at være imod. [...] Altså transportfolk har længe ment, at miljøfolket er det onde selv, og de blander sig i alt muligt andet” (Interview - Franck).

Denne barriere har altså ikke meget at gøre med substansen i arbejdet, det handler derimod om afsenderen: en rutineret praksis om, at hvad der kommer fra Miljøministeriet, må man se med modvilje på. Der er næppe nogen tvivl om, at modviljen var gensidig, og at den går helt tilbage til dannelsen af Ministeriet for Forureningsbekæmpelse (forløberen for Miljøministeriet) i 1971. Den daværende departementschef i Trafikministeriet siger om Miljøministeriet, at “de var jo sat her i verden og følte i høj grad selv - mere eller mindre selvfølgelig, de var jo ikke fanatikere alle sammen - at de skulle jo, a tout prix gøre, hvad de kunne, for at få et bedre miljø. Andre - ikke bare Trafikministeriet - havde andre prioriteringer, hvor miljøet altså ikke skulle være eneafgørende. Det giver selvfølgelig nogle konflikter, det kan ikke være anderledes. Det kan du også se i dag” (Interview - Halck). En miljøministeriel kontorchef skriver til gengæld om Trafikministeriet, at ministeriet havde “modvilje mod miljøhensyn i almindelighed og Miljøministeriet i særdeleshed” (Voss 1996, p. 7), og i 70'erne og 80'erne talte man internt i Miljøministeriet om “de puniske krige” med Trafikministeriet (Interview - Soetmann).

Tilbage i begyndelsen af 1980'erne er der et eksempel på, at Miljøstyrelsen med deltagelse fra DSB men uden Trafikministeriets medvirken i øvrigt udarbejder en samfundsøkonomisk og miljømæssig analyse, hvor transport af kul til kraft/varmeværker med hhv. jernbane og lastbil sammenlignes (Miljøstyrelsen, 1982). Det er et eksempel på, at der - i hvert fald i Miljøstyrelsen - eksisterer en rutineret praksis, hvorefter styrelsen ikke respekterer ressortgrænser i forhold Trafikministeriet. Så de kolleger, fuldmægtigen fra Personale- og Sekretariatskontoret citerer, kan have ret i, at Miljøministeriet “blander sig i alt muligt”.

5. Konklusion.

En nyinstitutionel organisationsteoretiker, Kjell Arne Røvik, peger på, at nye principper for at blive adopteret af organisationer må bestå en kompatibilitetstest (Røvik 1998, p. 147-148), det

vil sige at de må være kompatible med de eksisterende praksisser i organisationen. Trafikministeriets departement adopterer formelt integrations-princippet. Det skyldes den side af princippet, der handler om organisatorisk integration. Det støtter departementet, for at sikre sig "den afgørende indflydelse på indholdet og udformningen". Men den anden side af integrations-princippet, hensyntagen til miljø, strider i et vist omfang mod 4 rutinerede praksisser i departementet: For det første en om at underordne miljøhensynet under hensynet til fremkommelighed. For det andet praksisser knyttet til en forståelse af, at befolkningen og politikere ikke vil være med til de nødvendige miljømæssige tiltag. For det tredje en praksis knyttet til delsektorisering og for det fjerde en om at møde initiativer fra Miljøministeriet med skepsis og modvilje.

Integrations-princippet består således ikke kompatibilitetstesten, og i lyset af at det kun er det lille sekretariat for *Transporthandlingsplanen*, der er engageret i arbejdet med den - et sekretariat, der til gengæld mødes af modstand fra departementets fagkontorer, vil jeg betegne departementets forhold til integrations-princippet som dekoblet. I udtrykket dekobling ligger, at departementet udadtil tilkendegiver at følge integrations-princippet, men reelt fortsætter business as usual (Røvik 1992, p. 273 og Røvik 1998, p. 148-149).

Samspelet mellem Trafikministeriet og Miljøministeriet er kendetegnet ved, at Trafikministeriet går ind for organisatorisk integration, men derimod ikke i særligt omfang hensyntagen til miljø. Mens Miljøministeriet går ind for hensyntagen til miljø, men derimod ikke i særlig omfang organisatorisk integration. At Miljøministeriet svigter organisatorisk integration kan også iagttages ved opfølgningen af *Transporthandlingsplanen*, hvor Miljøministeriet påtager sig etableringen af en såkaldt Trafik- og Miljøpulje til støtte af kommunale projekter, der reducerer trafikskabte miljøproblemer i kommunerne. En opgave, der efter et integrations-princip burde have ligget i Trafikministeriet.

B. Guy Peters har opstillet nogle begreber, der kan anvendes til beskrivelse af koordineringen mellem ministerier (Peters 1998). I forlængelse af Peters begreber kan koordineringsbetingelserne mellem Trafikministeriet og Miljøministeriet dels beskrives som præget af inkohærens, det vil sige forskellige mål og behov. En situation, der forstærkes af det negative syn på modparten, der eksisterer i begge ministerier. Men koordineringsbetingelserne er ydermere præget af redundans, det vil sige overlappende opgavevaretagelse. Det kommer til udtryk under arbejdet med *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*, hvor Miljøministeriet søger at overtage transport-kapitlet og søger at blive ansvarlig for *Transporthandlingsplanen* på lige fod med Trafikministeriet. Det kommer også til udtryk ved, at Miljøministeriet påtager sig etableringen af Trafik- og Miljøpuljen. Redundansen er formentlig skabt af en situation, hvor Miljøministeriet på grund af inkohærens ikke har tillid til Trafikministeriet, og derfor ikke tør leve op til den side af integrations-princippet, der handler om organisatorisk integration. Hverken inkohærens eller redundans er gode betingelser for samarbejde og koordinering.

Den periode, der analyseres her i papiret strækker sig fra *Brundtland-rapporten* i 1987 til *Transporthandlingsplanen* i 1990. I analysen trækkes tråde længere tilbage i historien. Men udgangspunktet for analysen er denne 3-årige periode. Tre år er kort tid, og mange erfaringer viser, at organisationer skal have længere tid til at ændre sig, med mindre de udsættes for omfattende chock (March & Olsen 1989, p. 58 + 64-65), hvilket ikke er tilfældet her. Kjell Arne Røvik har peget på, at organisationer ikke evigt kan leve dekoblet. På sigt vil det sprog og de begreber, som adoption af et nyt princip fører med sig, nedfælde sig i organisationen som en virus - og den vil efterhånden også præge praksis. Det sker fordi organisationer stilles overfor

krav fra omgivelserne om at være rationelle, og når man siger ét og gør noget andet, det vil sige dekobler et nyt princip, som man udadtil tilkendegiver at følge, så opfører man sig ikke rationelt. Virus-tesen kalder han det (Røvik 1998, p. 149).

Flere interviewpersoner peger på, at *Transporthandlingsplanen* i hvert fald ændrer én ting: de personlige relationer mellem dele af de to ministerier ændres. Den ansvarlige fuldmægtig fra Trafikministeriets departement siger det således: “Der var nogen af os, der så havde fået nogle utroligt gode forhold [til Miljøministeriet], og man kan sige, da vi sad på koordineringen, det faste link derover, så havde vi jo fået lavet nogle utroligt gode forhold. Og det var nok det, der, skal vi sige virkeligt satte skub i, at vi begyndte at få et mere smidigt forhold, og begyndte at blive væsentligt mere konstruktive. [...] Det er klart, at i de direkte personlige relationer, der har det ændret, fordi vi har siddet meget tæt og samarbejdet, og fået - skal vi sige - en væsentlig større forståelse for hinandens problemer” (Interview - Franck). Og fra de miljøministerielle embedsmænd lyder svaret på spørgsmålet om, hvorvidt *Transporthandlingsplanen* ændrede nogle samarbejdsrelationer: “Det tror jeg måske. Tidligere, tror jeg, det havde været meget ad hoc-præget, altså enkeltsager, og ofte meget konfliktpreget. [...] Man] kan måske godt med lidt god vilje se det som starten på en bredere diskussion om trafik- og miljøpolitik på embedsmandsplan” (Interview - Gudmundsson), og tilsvarende: “Ja, på nogle punkter gjorde det. Du får opbygget nogle personlige relationer, som du også kan bruge i andre sammenhænge. Der var en fornemmelse i begge systemer af, at man snød hinanden. Og det, at man får et felt, hvor man taler sammen [...] det forbedrede forholdet mellem Miljøministeriet og Trafikministeriet på det tidspunkt” (Interview - Soetmann).

Citaterne tyder på, at *Transporthandlingsplanen* plantede en virus, ihvertfald for så vidt angår samspillet mellem de to ministerier. Kjell Arne Røvik peger på, at inkubationstiden for vira i organisationer kan være lang (Røvik 1998, p. 150-151). Tre år er småting i den sammenhæng. Hvad er der sket i de efterfølgende 9 år? Har integrations-princippet nedfældet sig i Trafikministeriets departement som en virus? Og i givet fald: hvordan og i hvilket omfang? Det er spørgsmål, jeg er i færd med at analysere. Og lige nu kan jeg ikke give nogen svar. Men forhåbentlig til næste år her på trafikdagene.

Referencer.

- Andersen, Mikael Skou (1997): *Denmark* i Martin Jänicke & Helmut Weidner (eds.): *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building*. Berlin: Springer.
- Brög, Werner (1995): *Subjective and objective constraints for a shift from car to bicycle i Fra bil til cykel - hvordan?* Oplæg fra Dansk Cyklist Forbunds jubilæumskonference den 27.10.1995 på Christiansborg.
- Brundtland-kommissionen (Verdenskommissionen om miljø og udvikling) (1988): *Vores fælles fremtid. Brundtland-kommissionens rapport om miljø og udvikling*. København: FN-forbundet og Mellemlfolkeligt Samvirke.
- *Forordning om Veivæsenet i Danmark* (1793).
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984): *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* i *The American Political Science Review*, vol 78, no. 3, September.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Miljøministeriet (24.04.1994): Gennemførelse af strategisk miljøplanlægning i Danmark. J.nr. D 21001-0085.

- Miljøstyrelsen (1982): *Kultransport med jernbane eller lastbil? En samfundsøkonomisk og miljømæssig analyse*. København: Miljøstyrelsen.
- Miljøstyrelsen (20.09.1988): Notat om handlingsplan til opfølgning af Brundtland-rapporten på trafikområdet. Udarbejdet af Miljøstyrelsens Trafikkontor.
- Ministeriet for Offentlige Arbejder (1987): *Trafikpolitisk Redegørelse*. København: Ministeriet for Offentlige Arbejder.
- Peters, B. Guy (1998): *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination in Public Administration - an international quarterly* (temanummer *Comparing Networks*), vol 76, number 2, summer.
- Røvik, Kjell Arne (1992): *Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 4.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Statsministeriet (1988): *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*. København: Statens Informationstjeneste.
- Stockholm Declaration on the Human Environment, 1972 (FN-deklaration)
- Trafikministeriet (1990): *Regeringens transporthandlingsplan for miljø og udvikling*. København: Trafikministeriet.
- Trafikministeriet (1993): *Trafik 2005. Problemstillinger, mål og strategier*. København: Trafikministeriet.
- Trafik- og Kommunikationsministeriet (01.11.1988): Notat til ministeren. J.nr. AI 029-84.
- Trafik- og Kommunikationsministeriet (24.11.1988): Brev til Miljøministeriet. J.nr. AI 029-84.
- Trafik- og Kommunikationsministeriet, Planlægningsafdelingen (10.08.1988): Brev til Trafikministeriets departement. J.nr. MP 302.
- Udvalget om Hovedstadsområdets Trafik (1988): *Hovedstadsområdets Trafik*. København: Trafik- og Kommunikationsministeriet, Planlægningsafdelingen.
- Voss, Bent (04.12.1996): *Fra Støjkontor til Transportkontor. Udviklingsforløbet med vejtrafikstøj som ledetråd* (upubliceret notat). København: Miljøstyrelsens Transportkontor.

Refererede interviews.

- *Franck, Jakob*. Fra 1987 fuldmægtig i Trafikministeriets Planlægningsafdeling, fra 1988 ansat i Personale- og Sekretariatskontor i Trafikministeriets departement, hvor han var involveret i arbejdet med *regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* og i *Transporthandlingsplanen*. Interview gennemført 03.12.1998, og suppleret med telefonsamtale 30.06.1999.
- *Gudmundsson, Henrik*. Mellem 1988 og 1993 medarbejder i Miljøstyrelsens og Planstyrelsens trafikrelaterede kontorer, hvor han bl.a. var involveret i arbejdet med *regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* og *Transporthandlingsplanen*. Interview gennemført 26.11.1998.
- *Halck, Jørgen L.* Tidligere økonomisk konsulent i Trafikministeriets departement. Mellem 1974 og 1993 departementschef i Trafikministeriet. Interview gennemført 17.12.1998.
- *Soetmann, Michael*. I en 10-årig periode i 1980'erne og 1990'erne ansat i Miljøministeriet, herunder i departementets 5. kontor, hvor han bl.a. var beskæftiget med *Transporthandlingsplanen*. Mellem 1995 og 1997 kontorchef i Trafikministeriets Planlægningsafdeling. Interview gennemført 10.12.1998.