

Indeholder samspillet i centraladministrationen barrierer for integration af miljøhensyn i trafikpolitik?

*Kandidatstipendiat
Claus Hedegaard Sørensen
Roskilde UniversitetsCenter*

1. Tema og fokus.

Med Brundtland-rapporten fra 1987 får et princip om integration af miljøhensyn i sektorpolitik og økonomisk politik en fremtrædende betydning i en samlet miljøstrategi. Integrations-princippet bliver et helt centralt element i strategien om bæredygtig udvikling. Siden er princippet blevet adopteret af nationale regeringer og internationale organisationer. Det gælder fx FN, EU og den danske regering.

Integrations-princippet har to sider. På den ene side miljømæssig hensyntagen, det vil sige, at der skal tages hensyn til miljø i de pågældende sektorpolitikker og økonomiske politikker. På den anden side organisatorisk integration, det vil sige placering af ansvar for varetagelse af miljøhensyn hos sektormyndigheder og økonomisk ansvarlige myndigheder.

Mens den første side af integrations-princippet - miljømæssig hensyntagen - ofte diskuteres både videnskabeligt og politisk, er den anden side - organisatorisk integration - næsten ikke genstand for nogen debat. Det er tilfældet selvom organisatorisk integration er en vigtig forudsætning for miljømæssig hensyntagen. I dette paper er organisatorisk integration imidlertid temaet.

På transportområdet betyder integrations-princippet, at det er Trafikministeriet¹, der har hovedansvaret for at varetage miljøhensyn. Det har ministeriet vanskeligheder med. Der eksisterer i ministeriet nogle institutionelle barrierer for at varetage miljøhensyn. Det drejer sig for det første om en organisatorisk opdeling i trafikale delsektorer, hvilket ofte hindrer miljømæssig prioritering på tværs af transportformer. Det drejer sig for det andet om, at der i ministeriet eksisterer en opfattelse af, at trafikpolitik handler om fremkommelighed. Det er ikke mærkeligt, men den forståelse fører til, at fremkommelighed prioriteres over miljøhensyn, hvilket skaber barrierer, når de to hensyn kolliderer, og det sker ofte. Både opdelingen i trafikale delsektorer og prioriteringen af fremkommelighed har dybe historiske rødder.

I andre sammenhænge har jeg fokuseret på de institutionelle barrierer for integration af miljøhensyn i Trafikministeriet. Barriererne eksisterer også idag, men siden Brundtland-

¹ Ministerier skifter navne. Trafikministeriet hed tidligere Ministeriet for offentlige arbejder, og i en periode Trafik- og Kommunikationsministeriet. Miljøministeriet hed tidligere Ministeriet for Forureningsbekæmpelse, i dag Miljø- & Energiministeriet. Skatteministeriet hed tidligere Ministeriet for Skatter og Afgifter. Jeg skriver i paperet hhv. Trafikministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet.

rapporten er der sket en betydelig udvikling i ministeriet. Ministeriet er i dag bedre til at varetage miljøhensyn end da Brundtland-rapporten blev udgivet².

Selvom Trafikministeriet har hovedansvaret for at varetage miljøhensyn på transportområdet, foretager ministeriet imidlertid ikke dette ansvar i isolation. Bl.a. samspillet med en række andre ministerier er betydningsfuldt. Det samspil er i fokus her. Spørgsmålet er: Eksisterer i Trafikministeriets samspil med Finansministeriet, Skatteministeriet og Miljøministeriet institutionelle barrierer for integration af miljøhensyn i trafikpolitik?

2. Metode.

Baggrunden for paperet er en PhD-afhandling, som står umiddelbart foran sin afslutning³. I afhandlingen studeres institutionelle potentialer og barrierer for integration af miljøhensyn både i og omkring Trafikministeriet. Indenfor Trafikministeriet fokuserer jeg på departementet og Vejdirektoratet. Omkring ministeriet fokuserer jeg på samspillet med Finansministeriet, Skatteministeriet og Miljøministeriet.

Institutioner definerer jeg som adfærdsmønstre, eller mere præcist: som overindividuelle, rutinerede praksisser og forståelser. Sådanne praksisser kan være fastlagt i formelle regler og procedurer, men de har i lige så høj grad en uformel karakter, dvs. at de findes i uformelle rutiner, og forståelser af egen og andres roller som findes i organisationerne. Når jeg taler om institutionelle potentialer og barrierer er det altså sådanne praksisser og forståelser, det handler om⁴.

I PhD-afhandlingen er gennemført historiske studier. Derudover har jeg lavet 4 case-studier af en række konkrete processer. Det drejer sig om:

* Tilblivelsen af transportkapitlet i *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* fra 1988 og af *Transporthandlingsplanen* fra 1990.

* Beslutningsprocessen omkring Helsingørmotorvejens udvidelse i 1997.

* Tilblivelsen af transportkapitlet i *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999*.

* Beslutningsprocessen omkring ændringen af registreringsafgiften i 1999 (den såkaldte Lupo-lov).

² Sørensen (1999), (2000a) og (2000b).

³ Sørensen (2000b). I afhandlingen redegøres mere udførligt for paperets analyser og konklusioner.

⁴ Denne tilgang til institutioner er særligt inspireret af March & Olsen (1989) og Jepperson (1991).

Den ældre del af Trafikministeriets historie er studeret ved anvendelse af officielle publikationer. Til den nyere del af historien er tillige gennemført kvalitative interviews med medarbejdere i ministerierne. I case-studierne har jeg foruden disse to kilder haft adgang til sagsakter på de pågældende sager i ministerierne.

De fleste interviews er optaget på bånd, mens der er skrevet referat af de resterende. De bandede interviews er efterfølgende blevet udskrevet, og interview-udskrift eller referat er sendt til interview-personerne til godkendelse. De har således haft mulighed for at nuancere eller rette fejl i interview-udskrift eller referat, og de har haft mulighed for at tilkendegive, hvis der er noget de ikke vil citeres for. Et par stykker har ikke benyttet sig af denne mulighed. Enkelte har ønsket at godkende de citater, jeg anvender. I alt 28 forskellige personer er interviewet.

3. Samspelet mellem Trafikministeriet og Finansministeriet.

I centraladministrationen spiller Finansministeriet en rolle som over-ministerium. Finansministeriet dominerer således også i samspelet med Trafikministeriet. Rollen som over-ministerium skyldes i høj grad, at ministeriet ser det som sit mål at sikre samfundsøkonomisk optimering. Det skyldes også, at ministeriet har en funktion som kassefører for statens penge. Men rollen som overministerium sætter Finansministeriet i stand til at blande sig i forhold, der hverken har med samfundsøkonomi eller statens budget at gøre.

Case-studiet om tilblivelsen af transport-kapitlet i *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse* er illustrativt for Finansministeriets tilgang til trafikskabte miljøproblemer. I rollen som over-ministerium tilkendegiver Finansministeriet, at miljøområdet ikke er et område, der påkalder sig særlige forpligtelser eller hensyn i sammenligning med andre områder. Fx laver Miljøministeriet et udkast til et afsnit om natur, miljø og etik. I en kommentar skriver Finansministeriet: “Umiddelbart synes etik og miljøpolitiske målsætninger ikke at adskille sig fra etiske relationer i forhold til de fleste andre områder. Andre områder kan ligeledes påvirkes af den teknologiske udvikling, usikkerhed omkring effekt og virkning samt kan påvirke kommende generationer, mennesker i andre dele af verden etc. Miljøområdet bør således ikke beskrives som et særtilfælde - hvor der er særlige forpligtelser”⁵.

I rollen som over-ministerium advokerer Finansministeriet også for et mere positivt billede af miljøtilstanden på transportområdet og regeringens hidtidige indsats, end et mere dystert billede, som Miljøministeriet tegner. Mens Miljøministeriet i begyndelsen af processen fx skriver, at “transport [ikke er] på et bæredygtigt spor”, ønsker Finansministeriet, at der i stedet skal stå, at transportsektoren “ikke på alle områder [har] formålet at reducere udledningen af

⁵ Finansministeriet (24.02.1999): *Bemærkninger til udkast til Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999* (notat).

forurenende stoffer”⁶. Så sent som en uge før et udkast på redegørelsen skal være færdigt, skriver Finansministeriet i bemærkninger til Miljøministeriet: “Kapitlet er stadig præget af en meget negativ tilgang til transportsektoren og Regeringens hidtidige indsats og resultater”⁷.

På baggrund af Finansministeriets mål om samfundsøkonomisk optimering anbefaler ministeriet i flere tilfælde, at regeringens delmål om stabilisering af transportsektorens CO₂-udslip i 2005 på niveauet for 1988 droppes. Det sker bl.a. i Finansministeriets *Miljøvurdering af finanslovsforslaget for 1999*. Ministeriets syn på CO₂-målet er også tydelig i case-studiet om *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse*. Hvor Miljøministeriet lægger vægt på, at “delmålene er styrende for den praktiske indsats og indhold” og derfor har “stor betydning”, ønsker Finansministeriet i stedet at nedtone delmålenes betydning, og pointerer, at “en revurdering af en delmålsætning [kan] komme på tale”⁸. I en senere publikation fra Trafikministeriet opgiver regeringen CO₂-målet for transportsektoren.

Finansministeriets modstand mod CO₂-delmålet for transportsektoren er en logisk følge af målet om samfundsøkonomisk optimering, for i et sådant perspektiv er sektormål ikke optimalt. CO₂-reduktion skal i stedet ske uafhængigt af sektorer, men hvor reduktionen samfundsøkonomisk er billigst. Finansministeriet argumenterer derfor også med, at man i transportsektoren i forvejen har en høj CO₂-afgift, hvorfor “det ud fra rent samfundsøkonomiske overvejelser helt givet [vil] være billigere at reducere CO₂ andre steder end i transportsektoren”⁹.

Målet om samfundsøkonomisk optimering kommer også til udtryk, når Finansministeriet advokerer for fremkommelighed som målet i trafikpolitikken. Det betyder, at ministeriet i case-studiet om *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse* er kritisk både overfor Miljøministeriets formuleringer om, at trafikken skal dæmpes, og overfor negative formuleringer om befordringsfradraget.

Både i case-studiet om *Transporthandlingsplanen* og i case-studiet om *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse* træder Finansministeriet i funktion som kassemester. Under arbejdet med *Transporthandlingsplanen* vil ministeriet ikke hjælpe med finansiering af udgiftskrævende forslag, selvom de vil kunne finansieres af indtægtsgivende forslag i samme handlingsplan. Og i processen om *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse* vil Finansministeriet ikke finansiere udgiftskrævende tiltag som bl.a. statslige puljer.

Rollen som over-ministerium og funktionen som kassemester går langt tilbage i tiden. Målet om samfundsøkonomisk optimering dannes i løbet af 1970'erne. Rollen som over-

⁶ Finansministeriet (24.02.1999): *Bemærkninger til udkast til Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999* (notat).

⁷ Finansministeriet (16.06.1999): *Bemærkninger til kapitel 27 (Transport)* (notat).

⁸ Finansministeriet (17.05.1999): *Bemærkninger til Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999, udkast af 7. maj 1999* (notat).

⁹ Interview med kontorchef i Finansministeriet.

ministerium bliver stadig tydeligere. Den cementeres, da der i begyndelsen af 1990'erne etableres et såkaldt Økonomiudvalg og en Styregruppe som regeringens interne redskab til koordinering af det politisk-økonomiske område. Udvalget har finansministeren som formand, og i Styregruppen er Finansministeriets departementschef formand. Økonomiudvalg og Styregruppe har stor betydning for politikdannelsen i regeringen. Konkret er Finansministeriets rolle som over-ministerium også styrket i forhold til Trafikministeriet. I begyndelsen af 1990'erne tager Trafikministeriet konflikter med Finansministeriet om trafikpolitikken. Det gælder bl.a. i forhold til trafikinvesteringer og organisering af vejbestyrelser. I dag er Trafikministeriet i stedet indstillet på at imødekomme og tilpasse sig Finansministeriets krav. Samtidig ses i Trafikministeriets departement en økonomisk oprustning. Det kommer til udtryk ved etablering af et særligt Økonomi- og Statistikkontor i departementet, og med ansættelser af tidligere medarbejdere i Finansministeriet som chefer i Trafikministeriet.

Målet om samfundsøkonomisk optimering er af stigende betydning for Finansministeriet og dets relation til andre ministerier. Det gælder ikke mindst i forhold til Trafikministeriets miljø-indsats. I sidste halvdel af 1990'erne har Finansministeriet således sat fokus på samfundsøkonomiske analyser af trafikskabte miljøproblemer, og der er i Finansministeriet etableret et kontor, der netop har ansvar for trafik og miljø.

Det er Finansministeriet, der dominerer i samspillet med Trafikministeriet. Initiativet til at droppe CO₂-delmålet for transportsektoren kommer fra Finansministeriet, et initiativ, som Trafikministeriet tilslutter sig. I forløbet om *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse* er Trafikministeriet enig med Finansministeriet, når det drejer sig om at tegne et mere positivt billede af de trafikskabte miljøproblemer og regeringens hidtidige indsats, men de lader Finansministeriet om de største slag. I forhold til statslige puljer opgiver Trafikministeriet på forhånd enhver kamp.

Finansministeriets rolle som over-ministerium, målet om samfundsøkonomisk optimering og funktion som kasseimester er forståelige. Men de skaber i mange tilfælde institutionelle barrierer for integration af miljøhensyn i trafikpolitik. For indsatsen kan jo reduceres, når miljøområdet ikke er noget særligt, og når det i øvrigt går godt med reduktion af trafikskabt miljøbelastning. Bestræbelser på at begrænse transportsektorens CO₂-udslip har næppe heller fordel af at delmålet droppes, ligesom fremkommelighed som mål i trafikpolitikken ofte vil kollidere med integration af miljøhensyn. Endelig udgør også Finansministeriets restriktive forvaltning af kasseimester-funktionen en barriere.

Samlet set er det altså min vurdering, at der i samspillet mellem Finansministeriet og Trafikministeriet eksisterer institutionelle barrierer for integration af miljøhensyn i trafikpolitik.

4. Samspelet mellem Trafikministeriet og Skatteministeriet.

Skatteministeriet er forvalter af et princip om at være forsigtig og tilbageholdende med omlægning af eksisterende skatter og afgifter. Jeg kalder det for "forsigtigheds-princippet"¹⁰. Ifølge princippet skal man være varsom med omlægning af eksisterende skatter og afgifter, fordi sådanne omlægningsforanstaltninger sætter provenuet på spil: Vil en omlagt afgift give samme bidrag til statskassen som den gamle afgift gjorde? Man skal også være forsigtig med omlægning, fordi skatter og afgifter skal leve op til mange, vigtige hensyn.

Forsigtigheds-princippet fremgår af processen om *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*, hvor Skatteministeriet beklager, at Miljøministeriet ikke lægger op til "forsigtighed i anvendelsen af afgifter som styringsmiddel"¹¹. Forsigtigheds-princippet er årsagen til, at Skatteministeriets repræsentant i et embedsmandsudvalg om Transporthandlingsplanen siger, at han "måtte kæmpe for det synspunkt, at de egentlig var meget gode, de afgifter, vi havde"¹². Og jeg ser tilsvarende forsigtigheds-princippet som årsagen, når Skatteministeriet sent i processen med *Transporthandlingsplanen* udtrykker skepsis overfor en lang række økonomiske styringsmidler, og også får fjernet mange af disse styringsmidler fra handlingsplanen.

Forsigtigheds-princippet kan genkendes i case-studiet om registreringsafgiften. Sagen begynder med, at bilorganisationerne presser på for ændring af afgiften, fordi en ny generation af særligt brændstoføkonomi biler bliver usælgelige i Danmark. Det skyldes nye, dyre materialer, der gør bilerne lettere, og med den danske registreringsafgift, der er knyttet til bilernes værdi, betaler forbrugeren også registreringsafgift af disse lette materialer, som medvirker til at give bilerne en god brændstoføkonomi. Det er særligt den såkaldte Lupo, der er tale om. På den baggrund nedsætter Skatteministeriet en arbejdsgruppe, der skal se på en mulig, generel omlægning af registreringsafgiften, hvilket både Trafikministeriet og Miljøministeriet i mange år har ytret ønske om. En generel omlægning kan påvirke bilsalget og dermed miljøbelastningen fra bilerne. Arbejdsgruppen får repræsentanter fra bl.a. Trafikministeriet, Miljøministeriet og bilorganisationerne.

Mens arbejdsgruppen holder sine møder, viser der sig flertal uden om regeringen for en ændring af registreringsafgiften af hensyn til de meget brændstoføkonomiske biler. Også trafikministeren citeres i pressen for at ønske en ændring. I en avisartikel henvises således til trafikministeren, som "erkender, at bilafgifterne kan være et problem", og derfor "vil tage

¹⁰ Der er forskel på det forsigtigheds-princip, der anvendes på miljøområdet og Skatteministeriets forsigtigheds-princip. Forsigtigheds-princippet på miljøområdet anvendes om situationer, hvor der i højere grad er manglende viden og potentielt uacceptable (og måske uoverskuelige) risici, end tilfældet er med Skatteministeriets forsigtigheds-princip.

¹¹ Skatteministeriet, Told- og Afgiftsdepartementet: Brev til Miljøministeriet, 24.11.1988.

¹² Interview med embedsmand i Skatteministeriet.

sagen op med miljøministeren og skatteministeren”¹³. Samtidig laver arbejdsgruppens medlemmer forskellige notater, som beskriver, hvordan registreringsafgiften kan ændres.

Pludseligt – uden at varsko de andre ministerier i arbejdsgruppen – bekendtgør skatteministeren i Nyhederne på TV2, at han vil fremsætte et lovforslag, der reducerer registreringsafgiften for de meget brændstoføkonomiske biler. I stedet for en generel omlægning er det altså et meget, lille hjørne af registreringsafgiften, ministeriet vil ændre – en ændring, der har helt marginal miljømæssig betydning.

Skatteministeriets vurdering er, at kombinationen af en ustyrlig arbejdsgruppe og et politisk flertal i Folketinget kan føre til vedtagelse af en – i deres øjne – ugennemtænkt ændring af registreringsafgiften. En embedsmand i Skatteministeriet siger det sådan: ”Udvalgets medlemmer er jo hullede som en si, så den model, de syntes var god, ville de hurtigt få taget ud til nogle af deres venner, og fordi der var en kampagne i pressen, kunne det være hvad som helst, som lige pludselig blev vedtaget. [...] Så for at aflede trykket fra, at det er så interessant at følge med i det udvalgsarbejde, altså fjerne panikmuligheden, syntes vi, at vi lige så godt kunne prøve at lave noget på Lupo’erne”¹⁴.

I den videre proces med lovforslaget har både Trafikministeriet og Miljøministeriet meget korte høringsfrister. Miljøministeriet finder bl.a., at behovet for en generel omlægning, skal fremgå af lovforslagets bemærkninger, for det er en generel omlægning, der vil have betydning for miljøet. Det vil Skatteministeriet imidlertid ikke være med til.

Forsigtigheds-princippet forklarer Skatteministeriets ageren i forbindelse med lovforslaget. Det er af hensyn til det princip, at ministeriet fremsætter lovforslaget, og det er derfor de ikke vil skrive, at der er behov for en generel omlægning. Forsigtigheds-princippet står imidlertid i modsætning til Trafikministeriet. For i det ministerium er man temmelig interesseret i omlægning af skatter og afgifter for at afhjælpe trafikskabte miljøproblemer. En chef i ministeriets departement siger: ”Afgiftsinstrumentet spiller en utrolig central rolle på dette område – og for så vidt en helt afgørende rolle [...]. På afgiftsområdet mener jeg, at alle de gange, vi kan foreslå det, argumenterer vi for afgiftsstigning og sådan nogle ting”¹⁵.

Samspillet mellem de to ministerier er altså præget af forskellige og modsætningsfyldte mål og behov. Der eksisterer i de to ministerier også nogle billeder af modparten, som forringer samspillet. Fx siger en embedsmand i Skatteministeriet: ”Vi har et ordsprog herinde, at nu fx med spirituspolitikken, den skal man ikke lade afgøre af alkoholikere, så ved man også, hvad der sker, og tilsvarende med trafikafgifter, dem skal man ikke lade afgøre af Trafikministeriet. Der skal tages nogle mere brede hensyn”. Tilsvarende taler en chef i Trafikministeriet om, at Skatteministeriet har ”en reaktiv adfærd”, og at de i forbindelse med afgiftsforlig kører ”helt

¹³ Jyllands-Posten (29.07.1999).

¹⁴ Interview.

¹⁵ Interview.

uden om os". Og en anden mener, at Skatteministeriet "fandeme ikke [vil] have hverken et Trafikministerium eller et Miljøministerium eller nogen som helst andre ind og sidde og fedte med det her"¹⁶.

Midt i 1990'erne iværksætter Trafikministeriet et omfattende udredningsarbejde om, hvordan man ved anvendelse af i høj grad økonomiske virkemidler kan reducere transportsektorens CO₂-udslip¹⁷. Det vækker ikke begejstring i Skatteministeriet: "For andre er det om at være hurtigst med at profilere sig på et godt budskab, og ikke vente og dele æren med andre", siger en embedsmand bl.a. foranlediget af den situation¹⁸.

I Skatteministeriet mener man, at alene dét ministerium forvalter forsigtigheds-princippet. Deraf følger logisk, at Skatteministeriet hellere går selv, end indgår i samarbejde med andre ministerier om problemer af fælles interesse.

Skatteministeriets forsigtigheds-princip er forståeligt. Men det er en institutionel barriere for integration af miljøhensyn, hvilket også er tilfældet med de to ministeriers billeder af hinanden, og Skatteministeriets tendens til at køre selv. De er barrierer i den udstrækning integration af miljøhensyn skal ske ved anvendelse af økonomiske virkemidler.

5. Samspelet mellem Trafikministeriet og Miljøministeriet.

Trafikministeriet har et mål om fremkommelighed. Miljøministeriet har et mål om bæredygtighed. De to mål strider mod hinanden i den udstrækning målet om fremkommelighed fx kræver udbygning af infrastruktur, som har negative konsekvenser for natur, landskab og miljø. Samspelet mellem de to ministerier er præget af disse forskellige og nogle gange modsætningsfyldte mål. Men de billeder, som i hvert ministerium eksisterer af modparten vanskeliggør også samarbejde, og reducerer mulighederne for at integrere miljøhensyn i trafikpolitik.

Siden Miljøministeriet blev dannet i 1971 har der været et konfliktfyldt samspil mellem de to ministerier. Således talte man internt i Miljøministeriet i 1970'erne og 1980'erne om de "puniske krige", med Trafikministeriet. I overensstemmelse hermed formulerer en tidligere miljøministeriel kontorchef et billede af Trafikministeriet, hvorefter det drejede sig om, at "overvinde Trafikministeriets modvilje mod miljøhensyn i almindelighed og Miljøministeriet i særdeleshed"¹⁹. I Trafikministeriet var billedet af Miljøministeriet tilsyneladende tilsvarende negativt. En daværende departementschef i Trafikministeriet siger om Miljøministeriet, at "de

¹⁶ Interviews.

¹⁷ Se Trafikministeriet (1997).

¹⁸ Interview med embedsmand i Skatteministeriet.

¹⁹ Miljøstyrelsen: *Fra Støjkontor til Transportkontor. Udviklingsforløbet med vejtrafikstøj som ledetråd*, 04.12.1996 (notat).

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 á 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”²⁰.

Det konfliktfyldte forhold prægede samarbejdet, da *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* og *Transporthandlingsplanen* skulle udarbejdes. Handlingsplanerne blev set som noget, der kom fra Miljøministeriet.

Blandt andet som følge af samarbejdet om de to handlingsplaner er samspillet mellem de to ministerier siden blevet forbedret. En fuldmægtig fra Trafikministeriet siger: ”Der var nogen af os, der havde fået nogle utroligt gode forhold [til Miljøministeriet ...] 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 væsentligt større forståelse for hinandens problemer”. Og fra en miljøministeriel embedsmand lyder svaret på spørgsmålet om, hvorvidt samarbejdet ændrede nogle relationer: ”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”²¹. Det er eksistensen af et fælles praksisfelt for embedsmænd fra de to ministerier, der skaber et bedre samspil.

Forbedringerne i samspillet skal imidlertid ikke overdrives. En interviewperson, som midt i 1990’erne var chef i Trafikministeriet, giver udtryk for et konfliktfyldt samspil og et negativt billede af modparten: ”Det var stadig sådan, at hvis du hørte ordet Miljøministerium nede i nogle fagkontorer, så syntes de, at det var dybt åndssvagt [...] Der var også det her med, at man siger: ’Hvad skal Miljøministeriet blande sig i det for?’”, og han taler om ”berøringsangst” og en tilbøjelighed til at have ”modstand for modstandens skyld”²².

En nuværende chef i Trafikministeriets departement betegner samspillet som præget af ”gensidigt manglende tillid”, hvilket understreges, når han siger, at Miljøministeriet ”bruger for megen tid – til forholdsvis stor irritation – på at nærmest overreferere os eller spille nogle projekter på banen, som de og vi godt ved, ikke rykker særligt meget, men ser ud af en hel masse”²³.

I case-studiet om *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse* er samspillet mellem de to ministerier også præget af substantielle konflikter. Der er uenigheder om, hvordan billedet af de trafikskabte miljøproblemer og regeringens hidtidige indsats skal tegnes, og der er konflikt

²⁰ Interview.

²¹ Interviews.

²² Interview.

²³ Interviews.

om de to ministeriers mål. Overlappende varetagelse af nogle af de samme opgaver resulterer endvidere i konflikter også om ansvaret og æren. På baggrund bl.a. af forløbet om *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse* siger en chef i Trafikministeriets departement: ”Vi vil nok begrænse samarbejdet til at handle om det, som vi synes, vi får noget ud af”, og han taler om, at ”det er ikke sådan, at vi fryser tingene ned, men samarbejdet bliver mere forretningsmæssigt”²⁴.

Substantielle konflikter mellem Trafikministeriet og Miljøministeriet i form af forskellige mål er forståelige. Men sammen med uenigheder om vurderingen af de trafikskabte miljøproblemer og regeringens hidtidige indsats, negative billeder af modparten, og ufrugtbare konflikter om ansvar og ære, er de udtryk for institutionelle barrierer for integration af miljøhensyn i trafikpolitik.

6. Sammenfattende analyse.

I paperet har jeg argumenteret for, at der i Trafikministeriets samspil med Finansministeriet, Skatteministeriet og Miljøministeriet i hvert tilfælde eksisterer specifikke institutionelle barrierer. Det skal bemærkes, at der i samspillene også i et vist omfang kan iagttages institutionelle potentialer for integration af miljøhensyn i trafikpolitik.

Samspillet mellem Trafikministeriet på den ene side, og Skatteministeriet og Miljøministeriet på den anden side er præget af tre forhold. For det første et samspillet præget af forskellige mål og forskellige opgaver. Derfor kan jeg tale om modsætninger mellem ministeriernes mål og behov. Samspillet er for det andet præget af bestræbelser på at sikre eget ressort og egen opgaveportefølje. Derfor opstår overlappende varetagelse af opgaver, som skaber ufrugtbare konflikter om ansvar og ære. Endelig er samspillet for det tredje præget af Os-Dem billeder, altså forståelser om, hvem vi er og hvem de andre er. Disse billeder er negative, og forringer samspillet yderligere. Det tre forhold er repræsentanter for hver sin teoretiske tilgang til at forstå samspil mellem ministerier²⁵.

Men de tre forhold kan i virkelighedens verden ikke betragtes isoleret hver for sig. Mål og opgaver er genstand for tolkning bl.a. i lyset forståelse af egen og andres rolle, og i lyset af udefrakommende krav. Mål og opgaver ændres i et vist omfang gennem historien. Finansministeriet udvikler sit mål om samfundsøkonomisk optimering i 1970'erne, og Trafikministeriets mål om fremkommelighed antaster ministeriet i et vist omfang i en periode i 1990'erne, særligt i de officielle publikationer. Det samme gælder bestræbelser på at sikre sig størst mulig ressort og opgaveportefølje. Sådanne bestræbelser skyldes ikke alene ønsket om at maksimere egne interesser, men også opfattelser af, at det mål, man ser det som sin

²⁴ Interview.

²⁵ Henholdsvis en funktionalistisk-opgavemæssig tilgang, en rational choice-tilgang, og en nyinstitutionel tilgang.

opgave at forsvare, bedst tilgodeses ved at eget ministerium står for opgaven. Skatteministeriet mener fx, at det ministerium bedst varetager forsigtighedsprincippet. Tilsvarende mener Miljøministeriet, at det ministerium bedst varetager miljøhensyn. Alle tre forhold er altså vævet ind i hinanden, og kan dårligt adskilles empirisk.

Med samspillet mellem Trafikministeriet og Finansministeriet forholder det sig lidt anderledes. Det er min vurdering, at de tre forhold også virker ind i samspillet mellem de to ministerier. Det kommer imidlertid kun i begrænset omfang til udtryk empirisk. Det kan skyldes svagheder i mit materiale, men forklaringen kan også være, at Trafikministeriet indgår i et så eksplicit over-underordningsforhold med Finansministeriet, at den slags ting ikke kommer til udtryk. I dag tilpasser og tilslutter Trafikministeriet sig jo Finansministeriets politik. Og hvorfor skal store tale ondt om lillebror, når han altid kan få sin vilje, og hvorfor skal lillebror lægge sig ud med storebror, hvad godt skulle der komme ud af det?

Uanset hvad forklaringen er på de forskellige samspil, så har jeg i paperet argumenteret for, at Trafikministeriets samspil med de tre ministerier indeholder institutionelle barrierer for integration af miljøhensyn. I videnskabelig og politisk diskussion af princippet om integration af miljøhensyn i trafikpolitik, er den slags barrierer sjældent på dagsordenen. Men en debat herom ville formentlig styrke integrations-processen.

Litteraturliste.

Finansministeriet (1998): *Miljøvurdering af finanslovsforslaget for 1999*. København: Finansministeriet/Schultz Information.

Jepperson, Ronald L. (1991): *Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism* i Walter W. Powell & Paul DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: The University of Chicago Press.

March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, Oxford, Singapore, Sydney, Toronto: The Free Press.

Miljø- & Energiministeriet (1999): *Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999*. København: Miljø- & Energiministeriet.

Statsministeriet (1988): *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*. København: Statens Informationstjeneste.

Sørensen, Claus Hedegaard (1999): *Trafikministeriet og miljø - en historisk analyse* i Annette Pittelkow & Anker Lohmann-Hansen (red.): *Trafikdagene på Aalborg Universitet 1999. Konferencerapport. Bind I*.

Sørensen, Claus Hedegaard (2000a): *Er sektorintegration mulig?* i John Holten-Andersen m.fl.: *Naturpolitik - i bæredygtighedens perspektiv*. København: Naturrådet.

Sørensen, Claus Hedegaard (2000b): *Kan Trafikministeriet klare miljøet? Om integration af miljøhensyn i trafikpolitik og institutionelle potentialer og barrierer*. PhD-afhandling - indleveres ved Institut for Miljø, Teknologi og Samfund, Roskilde UniversitetsCenter.

Trafikministeriet (1990): *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*. København: Trafikministeriet.

Trafikministeriet (1997): *CO₂-reduktioner i transportsektoren. Hovedrapport*. København: Trafikministeriet.

Trafikministeriet (2000): *Begrænsning af transportsektorens CO₂-udslip. Muligheder og virkemidler*. København: Trafikministeriet.