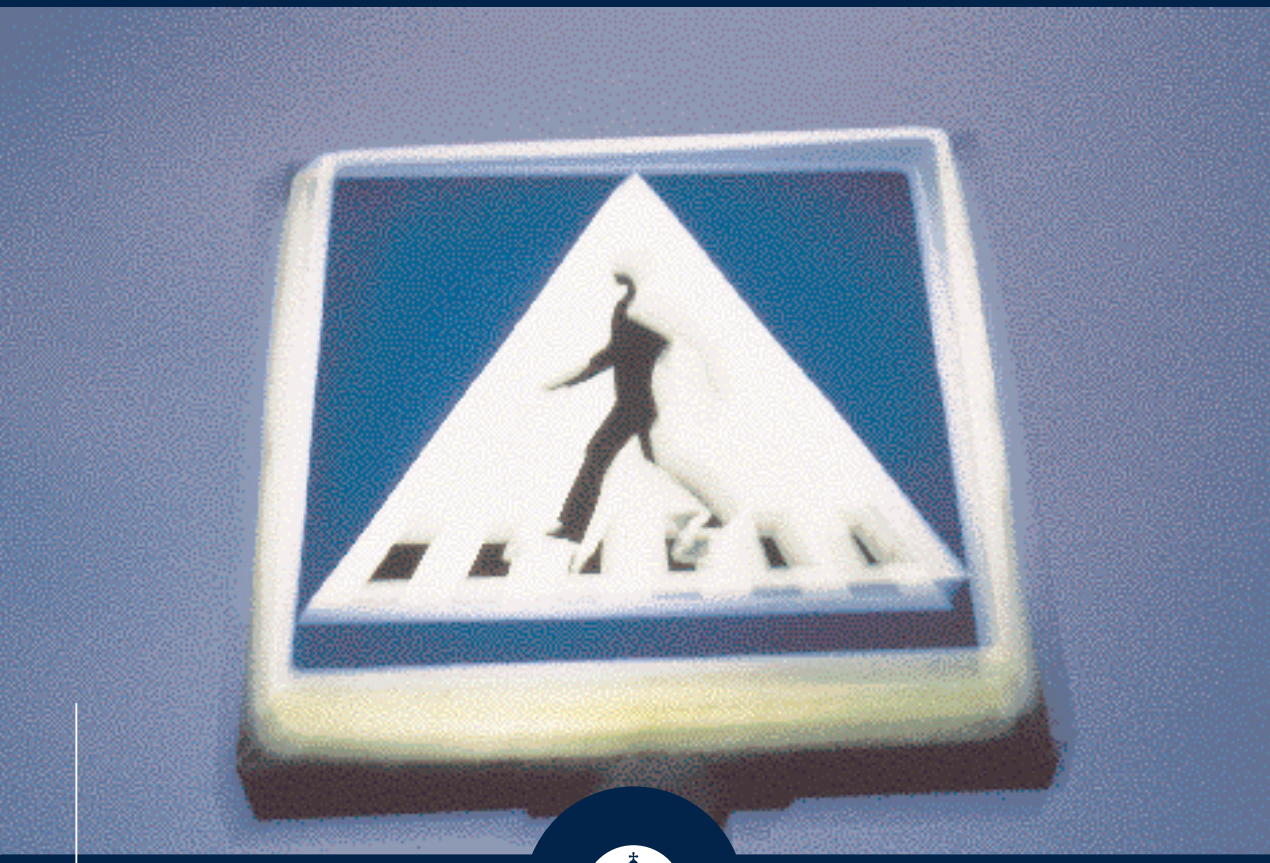


FINANSMINISTERIET

Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor

– en debatbog

ADMINISTRATIONSPOLITISKE SKRIFTER

FINANSMINISTERIET

ETIK, ANSVAR OG VÆRDIER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

- EN DEBATBOG

JUNI 2000

Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor
- en debatbog, juni 2000

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Boghandel
Vognmagergade 7
1120 København V

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
14. kontor
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag:	Schultz Grafisk A/S
Foto:	Billedhuset
Tryk:	Schultz Grafisk A/S
Oplag:	3.000
Pris:	100 kr. inkl. moms
ISBN:	87-7856-371-2

Elektronisk publikation:

Produktion:	Schultz Grafisk A/S
ISBN:	87-7856-372-0

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk

I Finansministeriets serie af Administrations- og personalepolitiske småskrifter er tidligere udgivet:

Videnstyring og videnregnskaber i staten, marts 2000
En ny tids ledelse – en debatbog, april 1999
Borgerne og den offentlige sektor, oktober 1998
Sagsbehandlingstider i staten, maj 1998
Evaluering af de tre personalepolitiske minimumskrav, maj 1998
Attraktive arbejdspladser, maj 1998

NORDISK MILJØMÆRKNING
TRYKSAG
541 176

Trykt på svanemærket papir med vegetabilske farver.
Trykt af J.H.Schultz Grafisk A/S, som har licens til brug af svanemærket,
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

Forord

Danmark har – modsat mange andre lande – ikke mange formelle regler for embedsmænds adfærd. Dette til trods findes der stort set ikke problemer med korruption. Flere år i træk har organisationen Transparency International placeret os som verdens mindst korrupte samfund, og befolkningens tillid til den offentlige sektor og de offentligt ansatte er generelt høj.

Årsagen til dette tilsyneladende paradoks kan findes i den stærke kultur og det stærke normsæt, der præger dansk forvaltning. Men jo færre regler, desto større er den enkelte medarbejders og arbejdsplads' ansvar for at holde dette normsæt levende.

Der tales i disse år meget om værdibaseret ledelse. Men der tales ikke så meget om de konkrete værdier, som bør præge offentlige arbejdspladser i deres dagligdag. Værdierne skal identificeres gennem en dialog mellem ledelse og medarbejdere på den enkelte arbejdsplads. Men i den proces må der også indgå værdier, der er fælles for hele den offentlige sektor.

Formålet med bogen er at inspirere til debat om de fundamentale værdier i offentlig virksomhed – værdier, som det kan være nødvendigt at opdatere i takt med forandringer i den offentlige sektors omgivelser og rammevilkår.

Jeg håber, at den vil blive brugt på de offentlige arbejdspladser, bl.a. til at inspirere diskussionen på personalemøder, i samarbejdsudvalg og ledergrupper samt i de faglige organisationer.

God debat!

Mogens Lykketoft

Indholdsfortegnelse

Indledning 7

Kapitel 1 Hans Gammeltoft-Hansen
God forvaltningsskik i samspillet med borgerne 11

Kapitel 2 Jørgen Goul Andersen
Krævende borgere? Borgernes værdier og forventninger til den offentlige sektor 25

Kapitel 3 Jens Peter Christensen
Samspillet mellem politikere og embedsmænd – jura, etik og anstændighed 35

Kapitel 4 Tim Knudsen
Embedsfolkets oversete problemer 47

Kapitel 5 Poul Nielson
EU's indflydelse på forvaltningskultur og grundlaget i dansk forvaltning 61

Kapitel 6 Poul Winckler
Etik i velfærdsservicen – nye udfordringer i samspillet mellem offentligt og privat 67

Kapitel 7 Henrik Otbo
Ledelse og værdier – ansvarlig håndtering af offentlige midler 79

Kapitel 8 Ole Fogh Kirkeby
Ledelsesfilosofi: Lederdyder under inspiration fra antikken 87

Kapitel 9 Torben Beck Jørgensen
Offentlige værdier og offentlig organisering 99

Kapitel 10 Jan Lindhardt
Arbejdets mening 113

Kapitel 11 Janos Bertok
Nationale bestræbelser i globalt perspektiv: Integritetsfremmende tiltag i OECD-landene 123

Indledning

Det normative og retlige grundlag for forvaltningens virksomhed er bl.a. formuleret i Tjenestemandsloven, Offentlighedsloven, Forvaltningsloven og Ombudsmandens retningslinier for god forvaltningsskik. Disse kilder afspejler en række værdier, som bør være nærværende i forvaltningens og de offentligt ansattes dagligdag.

Men forandringer i samspillet med borgerne (f.eks. nye krav om direkte brugerindflydelse), i teknologi (øget anvendelse af IT), i organisationsformer (opblødning af klassisk hierarkiske principper) og i embedsværkets rolle (relationer til offentligheden og den politiske verden) kan medføre behov for at debattere regler og værdiers betydning under nye betingelser.

Bidragyderne til denne debatbog har hver deres indfaldsvinkel til "ansvar, etik og værdier i den offentlige sektor". Indlæggene kan læses hver for sig eller i sammenhæng. Samlet indeholder indlæggene en mangfoldighed af viden og holdninger, som på den enkelte arbejdsplads kan anvendes til at reflektere over og debattere dagligdagens problemstillinger.

Etik, ansvar og værdier er væsentlige elementer i forvaltningens *samspil med borgerne*. Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen beskriver de væsentlige elementer i "god forvaltningsskik", og professor Jørgen Goul Andersen skriver om borgernes forventninger til den offentlige sektor.

Samspillet mellem politikere og embedsmænd har ændret karakter de senere årtier, og det stille nye krav til både embedsmænd og politikere. Da samspil-

let ikke kan indfanges af håndfaste regler, bliver etik, ansvar og værdier væsentlige rettesnore i de situationer, hvor parterne bliver usikre på eller uenige om spillereglerne. Professorerne Jens Peter Christensen og Tim Knudsen ser fra hver deres synsvinkel på dette samspil.

Dansk forvaltningskultur præges af vores *internationale omgivelser*, herunder ikke mindst samarbejdet med EU-kommissionen og de øvrige medlemslande. EU-kommissær Poul Nielson beskriver dette samspil og de særlige træk ved EU-kommissionens forvaltningsnormer.

Traditionelt har Danmark kun i meget begrænset omfang anvendt private leverandører til at varetage væsentlige driftsfunktioner. Med øget brug af udbud og udlicitering bliver *samspillet mellem offentlig og privat sektor* intensiveret, hvilket kan give anledning til at 'genopfriske' en række etiske principper. Det er hvad forbundsformand Poul Winckler tager fat på i sit indlæg.

Nye organisationsformer baserer sig på "flade strukturer", projektorganisering og en udstrakt delegation af kompetence og ansvar. Ledelsen kan ikke generelt basere sig på regler eller håndfaste instrukser, men må sørge for, at medarbejdernes nyvundne handlingsrum anvendes på en forsvarlig måde. Ledelsens opgave bliver derfor i stigende grad at skabe engagement om de værdier og mål, som medarbejderne skal orientere sig efter, at gøre de etiske dilemmaer og principper klare samt at tydeliggøre det ansvar, som følger med øget dispositionsfrihed. *Værdibaseret ledelse* er et af mange udtryk for denne nye ledelsesopgave.

Rigsrevisor Henrik Otbo beskriver ledelsens rolle i at skabe "den gode cirkel" og opridser krav til god revisionsskik, herunder Rigsrevisionens eget værdigrundlag. Og professor Ole Fogh Kirkeby viser, hvordan der i debatten om værdibaseret ledelse kan hentes inspiration i antikkens lederdyder.

Men hvilke værdier indgår så konkret i offentlige organisationers værdigrundlag? Er de vidt forskellige eller er – og bør – der være en kerne af fælles værdier for offentlige organisationer på tværs af sektorer og niveauer. Professor Torben Beck Jørgensen beskriver med en række konkrete eksempler, hvordan forskellige typer af offentlige organisationer må fokusere på forskellige værdisæt.

De værdisæt, som medarbejderne hver især møder med på arbejde, påvirker arbejdspladsens samlede værdier og dermed det grundlag, hvorpå den offentlige sektor møder borgerne. For statens arbejdspladser er målene i den personalepolitiske redegørelse "Fra ord til handling" (1998) formuleret som 'professionalisme, fleksibilitet og ansvarlighed'. Men bag disse formuleringer ligger en række antagelser om *den enkeltes ansvar og pligter*, som rækker udover de formelle regelsæt. Biskop Jan Lindhardt forfølger nogle af de historiske og kulturelle spor, der giver arbejdet den centrale betydning for moderne mennesker.

Internationalt kan der konstateres en bølge af 'etiske retningslinier og adfærdskodeks' for embedsmænd. OECD har anbefalet landene at gennemtænke det etiske 'regime' – uanset om dette primært er baseret på formelle regler og sanktioner eller på uformelle normer og værdier, og en af OECD's eksperter i offentlig etik Janos Bertok giver en oversigt over aktuelle tendenser i OECD-landenes initiativer på området.

Det vil være bedst i tråd med dansk kultur og tankegang at bygge videre på normer og værdier, men det forudsætter, at dette normsæt holdes levende og dermed reelt er i stand til at forebygge problemer af etisk karakter. Debatbogen skulle gerne medvirke til at genopfriske de værdier, der ellers kunne risikere at gå i glemmebogen.

Kapitel 1
God forvaltningsskik i samspillet med borgerne

Af ombudsmand, professor, dr.jur. Hans Gammeltoft-Hansen, Folketingets ombudsmand

Ansvar – Etik – Værdier

De tre ord udgør grundlaget for de efterfølgende betragtninger om den gode forvaltningsskik – dens grundlag, dens indhold, og dens konsekvenser. I dagliglivet opleves de nok forfra, men i eftertanken skal de begribes bagfra.

Værdierne er selve grundlaget. Af dem udspringer – mere eller mindre bevidst – hele vores adfærd i samværet og samspillet med andre mennesker, privat som professionelt. Disse grundlæggende værdier eller holdninger kan, når de skal overvejes eller udtrykkes, formuleres på mangfoldige måder. Men uanset udtryksmåder er det et fælles kendetegn, at de i deres dybeste grund altid angår det, vi kunne kalde menneskesynet og dermed også vort samfundssyn. Anskuer vi det andet menneske som en fælle eller en fremmed? Er de andre mennesker brikker i vort eget livsspil, eller genkender vi os selv i dem, i hvert fald stykkevis og delt? Ser vi på de store gruppers tarv, eller er det enkelte menneskes liv og tilværelse nøjagtig lige så væsentlig som de manges?

Næppe nogen af os vil med ærligheden i behold kunne svare entydigt ja eller nej til disse og andre tilsvarende spørgsmål. Vi kan måske befinde os i forskellige områder af skalaen mellem disse yderpunkter. Men afgørende for, om vi i et samfund som vort kan tale om kollektive værdier og holdninger som grundlag for adfærdsregler, er det, om vi trods alt i bred almindelighed kan enes så nogenlunde om, i hvilket stræk af skalaen vi be-

finder os i vort menneske- og samfundssyn. Eller i hvert fald ønsker at befinde os.

Det kan vi nok. Kristen kulturarv (og vel stadig hos en del også en egentlig livsholdning), oplysningstidens individ-orienterede humanisme, socialismens budskab om solidaritet, demokratiets forestilling om hver enkelt borger som styreformens byggesten, den både globale og europæiske menneskerettighedsideologi – alt dette og mere til er indfældet i os. Med større eller mindre styrke, stabilitet og gennemslagskraft over for anderledes virkende holdninger og impulser, ganske vist; men afgjort tilstedeværende i de dybere lag hos langt de fleste medlemmer af det danske samfund.

Derfor kan vi også i store træk enes om, at i vore kollektive og offentlige systemer skal det enkelte menneske, borgeren, betragtes som et selvstændigt og ligeværdigt individ, der skal respekteres og behandles som sådant. Derfor er det vores alment accepterede sigtepunkt, at statsapparatet og forvaltningen er til for borgerens og borgernes skyld, ikke omvendt.

Af disse grundlæggende værdiforestillinger afledes så et utal af adfærdsmønstre og handleregler, *etikken*. Det gælder på alle livsområder, private som offentlige. Og det gælder altså også inden for den meget væsentlige og synlige del af vort samfundsliv, der udgøres af forholdet mellem forvaltning og borger. Det er her begrebet, den gode forvaltningsskik, hører hjemme. Den er en særlig udfletning af den almindelige etik, forstået som handlereglerne og -mønstrene mennesker (og grupper af mennesker) imellem.

Knyttet til etikkens adfærdsnormer er så *ansvaret*. Her beskæftiger vi os med spørgsmålene om vores forpligtelse til at forsøge at følge de etiske adfærdsforskrifter, og om konsekvenserne af ikke at gøre det.

Forpligtelsen til at bestræbe sig på (mere kan vi trods alt ikke gøre, så sandt som vi jo er mennesker og ikke maskiner) at overholde reglerne om god forvaltningsskik skulle meget gerne udspringe af hver enkelt forvalters indre tilskyndelser. Og allerbedst er det, når disse tilskyndelser end ikke er bevidste, men simpelt hen er gået hen og blevet til vaner og, i ordets bedste forstand, rutiner. Det er givet – og i øvrigt påvist – at også retsreglers efterlevelse i høj grad afhænger af, at folk som flest opfatter reglernes indhold som fornuftige og ligefrem moralsk rigtige, fremfor at

det hele står og falder med en eller anden trussel om straf eller andre ubehageligheder. Og den højeste grad af efterlevelse får man, hvis folk holder helt op med at tænke over reglerne, og bare følger dem – rent vanemæssigt. Hvis "kultur er vaner" (som det er blevet sagt af en dansk undervisningsminister), så er retskulturen bestemt også i høj grad baseret på vaner. – Og det samme gælder forvaltningskulturen, der er videre end, men også lapper ind over, retskulturen.

De rent umiddelbare konsekvenser af ikke at følge reglerne om god forvaltningsskik er antagelig ret få og små i forhold til forvaltningen og den enkelte forvalter selv. I langt de fleste tilfælde bliver det givetvis slet ikke konstateret på en måde, der fører til egentlige konsekvenser. Og selv om en borger i stedet for blot at lade frustrationen slippe ud gennem indignerede beretninger i venners kreds tager sig over at klage, så er de retlige konsekvenser i reglen til at overskue. En afgørelse eller beslutning bliver ikke ugyldig, selv om god forvaltningsskik er tilsidesat; det vil derimod kunne være tilfældet, hvis man har undladt at overholde egentlige retsregler om sagsbehandlingen m.v. Man kan naturligvis risikere en påtale fra sin egen eller en overordnet myndighed, eller en kritik fra ombudsmanden, hvis det bliver dokumenteret, at reglerne om god forvaltningsskik er blevet ignoreret. Men det er dog yderst sjældent, at sådanne reaktioner er af en blot tilnærmelsesvis dramatisk karakter. Som regel har de blot (og bør have) karakter af forholdsvis fredsommelige påmindelser.

Imellem værdierne og ansvaret står altså etikken, adfærdsreglerne – her den gode forvaltningsskik, om hvis indhold, karakter og betydning resten af disse betragtninger skal handle.

God forvaltningsskik – en opsamlingskategori

For snart 30 år siden blev Danmarks første ombudsmand ved sin afgang hædret med et festskrift. En af artiklerne i dette skrift[1] handlede om god forvaltningsskik, således som det var blevet introduceret og udviklet netop i ombudsmandens praksis. I artiklen skelnes der mellem to hovedkategorier af bedømmelsesgrundlag (målestokke) for ombudsmandens virksomhed: Det traditionelt forvaltningsretlige og så "noget andet".

[1] Bent Christensen (1971): "Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag" i *Festskrift til Stephan Hurwitz,* s. 113ff.

Dette "andet" er god forvaltningsskik. Og det er ikke tilfældigt, at det bliver betegnet på denne noget udflydende måde som "noget andet". For åbner man, også i dag, kassen med påskriften "god forvaltningsskik" og tager dens indhold op til beskuelse, møder der én et noget broget syn. Har man trang til det systematiske og til at se en vis indre sammenhæng i begreberne, så er kategorien "god forvaltningsskik" ikke særligt tilfredsstillende.

Det er ikke nemt at indse den klare indre, begrebsmæssige sammenhæng imellem, at man som offentligt ansat ikke må udtrykke sig nedladende eller krænkende over for en borger; at man ikke må modtage gaver eller andre fordele af blot nogen værdi i forbindelse med sin embedsførelse; at man ikke må smøle med sagerne; at man skal huske i begrundelsen for sine afgørelser at kommentere de af borgeren fremsatte synspunkter; at sagsakterne ikke må befinde sig i et syndigt og dermed uoverskueligt rod; at en myndighed i et eller andet omfang skal informere om f.eks. nye regler af betydning for borgerne; etc. etc.

Sandheden er nok den, at "god forvaltningsskik" ikke blot er en opsamlingskategori, men snarere en rodekasse, hvor man uden videre lægger alt det hen, som forvaltningen skal gøre (eller lade være med at gøre) i sin sagsbehandling og adfærd, uden at det kan siges at være påbudt eller forbudt ved egentlige, skrevne eller uskrevne *rets*regler.

Hertil kommer, at god forvaltningsskik har en tendens til at omfatte såvel det største som det mindste. Det er god forvaltningsskik at respektere og opfatte den borger, hvis hele tilværelse og velfærd måske afhænger af ens afgørelse, som et selvstændigt og ligeværdigt væsen; dette er udtryk for den store etik. Men det er også god forvaltningsskik at præsentere sig ved navn over for borgeren eller stemple navnet under sin svært læselige underskrift i brevet til borgeren; dette er den lille etik, også kaldet "etikette".

På mange punkter har de store, afgørende etiske adfærdsnormer fundet udtryk i retsregler, og er dermed formelt set gledet ud af området for god forvaltningsskik. Men ikke alt er egnet til regulering i lovregler eller retsgrundsætninger. Underneden ligger stedse den gode forvaltningsskik, der både er fundamentet for de egentlige retsregler og samtidig det, der fylder ud, hvor reglerne ikke strækker til, såvel i de store og afgørende sammenhænge som på de mindre, etikette-prægede punkter; mest dog det sidste.

En vis struktur er nødvendig, hvis man skal danne sig et overblik over indholdet af dette tilsyneladende virvar af regler og anvisninger. Nogle skillelinier må drages; og her er der navnlig to opdelinger, som byder sig til.

Den første sondring går mellem de normer, der knytter sig nøje til de eksisterende retsregler, og dem, som ikke har den fjerneste forbindelse med noget, der ligner retsregler. I forvaltningslovens §§ 22-24 er der f.eks. regler om begrundelse af forvaltningsafgørelser. Begrundelsespligten i disse bestemmelser er naturligvis undergivet visse begrænsninger. Men uden for paragraffernes afgrænsede område er der situationer, hvor det alligevel vil være god forvaltningsskik at give en begrundelse; disse normer udgør altså en art forlængelse af lovreglerne. Omvendt må man sige, at f.eks. reglen om at tale og skrive høfligt til borgeren eller om at præsentere sig ved navn ikke på nogen måde står i forbindelse med en specifik forvaltningsretlig retsregel.

Den anden sondring går på tværs af den første. Den drejer sig om, hvorvidt en norm vedrører behandlingen af en konkret sag og anden adfærd i forhold til en bestemt borger, eller om den angår forvaltningens og de ansattes adfærd i almindelighed uden særlig tilknytning til konkrete sager eller andre borgerrelationer. De ovennævnte eksempler (udvidet begrundelsespligt, præsentation og høflig sprogbrug) knytter sig til den konkrete sagshåndtering. Omvendt er den almindelige regel om, at man ikke gennem modtagelse af gaver eller andre fordele i forbindelse med embedsførelsen må undergrave tilliden til forvaltningen, udtryk for en helt generel adfærdsnorm uden nødvendig tilknytning til konkret sagsbehandling eller lignende.

Kombinerer man disse to sondringer, får man fire kategorier som vist i følgende skema:

God forvaltningsskik	i konkrete forhold	som generel adfærd
i tilslutning til retsregler	A	B
uden tilknytning til retsregler	C	D

Ud fra denne opdeling kan man gruppere mangfoldigheden af regler og anvisninger således, at de inden for hver enkelt af de fire grupper A-D fremstår med en vis ydre lighed og indre sammenhæng. Dermed skulle selve indholdet af den gode forvaltningsskik blive noget nemmere at overskue, forstå og dermed tilegne sig.

I det følgende afsnit gennemgås de fire grupper med angivelse af eksempler fra ombudsmandens praksis.

Indholdet af god forvaltningsskik

Før man vender sig til en konkretisering og eksemplifikation af de ovennævnte fire grupper af normer m.v., er der grund til at minde om, at indholdet af den gode forvaltningsskik er en dynamisk størrelse. Dette gælder i flere henseender; men her er der navnlig grund til at understrege, at eftersom god forvaltningsskik i vidt omfang hører til i de almenetiske anskuelser og handlereglers område, ændrer de i nogen måde indhold set over tid. Ikke at de i bund og grund skifter karakter – det gør de almenetiske normer jo heller ikke – men tyngdepunkter og accenter kan skifte. Hertil kommer, at almindelige udviklinger, f.eks. inden for teknologien eller i embedsværkets organisationsformer, vil præsentere nye problemstillinger også i henseende til indholdet af den gode forvaltningsskik. Den fremlæggelse eller eksemplifikation, der gives nedenfor, beskriver derfor det nutidige stade. Skulle beskrivelsen gives om 15-20 år, ville meget utvivlsomt stadig stå fast, men noget ville formentlig være gledet i baggrunden, og nyt ville være kommet til.

A: God forvaltningsskik som en forlængelse af de retlige sagsbehandlingsregler

Ovenfor er reglerne om begrundelsespligt nævnt som eksempel på denne gruppe. Andre eksempler kunne være partshøring og klagevejledning. Om begge dele findes der lovregler (først og fremmest forvaltningslovens §§ 19-21 og §§ 25-26). Pointen er nu, at det i visse situationer kan følge af god forvaltningsskik, at der skal partshøres eller gives klagevejledning, selv om det falder uden for de pågældende lovreglers område.

Efter forvaltningsloven § 19 er der f.eks. kun pligt til at høre over faktiske oplysninger; den berørte borger skal have besked om, hvilke oplysninger om sagens faktum (f.eks. om størrelsen af et areal, om den hidtidige brug af et efternavn, om bestemte episoder under et ansættelsesforhold, etc.), forvaltningen er i besiddelse af og agter at lægge til grund for sin afgørelse. Men i talrige ombudsmandsudtalelser er det fastslået, at ved særligt indgribende afgørelser følger det af god forvaltningsskik, at der også skal partshøres over andet og mere end de faktiske oplysninger. F.eks. i sager om uansøgt afskedigelse af offentligt ansatte bør myndigheden fremlægge sit foreløbige syn også på den retlige vurdering af de faktiske oplysninger

og tilkendegive sin hensigt om afskedigelse (eller eventuelle andre disciplinære reaktioner) for den pågældende, som dermed kan få mulighed for at kommentere det, og måske påvirke den endelige afgørelse.

Efter forvaltningsloven §§ 25-26 er der ikke pligt til i almindelighed at vejlede om muligheden for at indbringe en afgørelse for domstolene. Men, som også anført i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, vil det være god forvaltningsskik alligevel at vejlede den skuffede borger om denne mulighed, hvis et sagsanlæg kunne være nærliggende, f.eks. fordi der på det pågældende område er særlige regler for, at sagen kan indbringes for domstolene.

Selv om en myndighed ikke er forpligtet til på eget initiativ at oplyse, at dens afgørelse ikke kan påklages til højere instans, vil det dog ofte være hensynsfuldt over for borgeren samtidig med afgørelsen at meddele dette. Det vil, som anført i ombudsmandsudtalelser, være bedst stemmende med god forvaltningsskik, at man efter omstændighederne bringer borgeren ud af en mulig forvisning om, at sagen kan bringes videre til en højere instans, når dette ikke er tilfældet.

B: Generelle adfærdsnormer i tilslutning til retsregler

Som bekendt eksisterer der retsregler om inhabilitet. Om den såkaldte specielle inhabilitet (dvs. i forhold til en konkret sag) findes der lovbestemmelser (forvaltningsloven §§ 3-6), medens reglerne om generel inhabilitet (således at man pga. interessekonflikter ikke kan bestride en bestemt stilling eller post) og om myndighedsinhabilitet skal findes i uskrevne, men ret præcise retsgrundsætninger.

Reglerne om de forskellige former for inhabilitet er ikke blot etableret for at forebygge usaglige, og dermed forkerte, afgørelser. De har også det videregående sigte at bidrage til, at der i almindelighed består en tillid til forvaltningens uafhængighed af uvedkommende interesser, til dens upartiskhed. Inhabilitetsreglerne forlænges her af normerne i den gode forvaltningsskik om bl.a. forvaltningens adfærd i henseende til modtagelse af gaver og andre fordele. Et illustrativt eksempel findes i en ombudsmandsudtalelse fra 1976[2]. Det drejede sig om en sag, hvor tre kommunalbestyrelser havde ladet sig invitere til en revy med efterfølgende middag

[2] Folketingets Ombudsmands beretning 1976, s. 83.

af det firma, som (uden licitation) havde fået ordren på at vedligeholde kommunernes veje. Ombudsmanden fandt

> "at synspunkter, der er beslægtede med de betragtninger, der ligger til grund for bl.a. inhabilitetsreglerne, taler for, at personer i offentlig tjeneste eller hverv undlader i deres egenskab af offentligt ansatte mv. at modtage begunstigelser fra private, der efter deres art og/eller den sammenhæng, hvori de ydes, efter en generel bedømmelse kan være egnede til at skabe tvivl om, at de pågældendes afgørelser, herunder indgåelse af kontrakter, sker på en upartisk måde".

At gå i teateret og spise middag på en tilfreds forretningsforbindelses regning er i retlig forstand hverken korruption eller inhabiliterende. Men det er heller ikke opbyggeligt for omverdenens tillid; så derfor er det i strid med indholdet af den gode forvaltningsskik.

Et andet eksempel på en generel forpligtelse, der ligger i forlængelse af egentlige retsregler, vedrører vejledningen af borgerne.

I forvaltningsloven § 7 pålægges det forvaltningen at yde fornøden vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Hensigten med denne retsregel om almindelig hjælpsomhed giver sig selv. Det samme gør den videregående forpligtelse, som forvaltningen har til at informere og oplyse om nye regler eller en ændret praksis af væsentlig betydning for befolkningen som helhed eller bestemte grupper af borgere. Denne almindelige informationspligt hviler ikke på retsregler, men er et led i den gode forvaltningsskik. Den kan opfyldes (og bliver i vidt omfang opfyldt) på mangfoldige måder; gennem annoncer og andre medieindslag, oplysningsfoldere, breve, etc. Det ville formentlig være teknisk umuligt at beskrive og sammenfatte den i lovregler. Men i den gode forvaltningsskiks blødere og mere fleksible system udgør den et naturligt led.

C: Anvisninger, uden tilknytning til retsregler, om adfærden i sagsbehandling og andre konkrete relationer til borgerne

I denne gruppe finder man bl.a. retningslinierne for sagsbehandlingstiden, der ganske vist altid må bero på en konkret vurdering, hvilket dog ikke er det samme som, at spørgsmålet er blottet for generelle anvisninger. En sag bør således ikke henligge urørt i lang tid uden nogen form for ekspe-

ditioner; journalisering af post skal så vidt muligt ske umiddelbart efter modtagelsen og ikke vente 1-2 måneder, som tilfældet var i et ministerium, der blev indklaget for ombudsmanden[3]; hvis sagen alligevel trækker ud, skal borgeren underrettes herom og om grunden hertil samt så vidt muligt om prognosen for sagens færdiggørelse; rykkere fra borgeren skal besvares; en myndighed, der sender sagen til udtalelse hos andre, er selv ansvarlig for at udtalelsen fremkommer inden for en rimelig tid; etc.

Et andet eksempel er det allerede nævnte om, at adfærden over for borgeren skal være høflig og hensynsfuld – også over for personer, der efter en almen målestok selv kan opfattes som temmelig irriterende. Det er ikke god forvaltningsskik at skrive f.eks. følgende:

> "Således foranlediget skal man herved søge at gøre det forståeligt for Dem. … uden i øvrigt at vurdere Deres juridiske lægmandsbetragtninger nærmere, bemærkes …"[4]

eller (til en herboende udenlandsk forsker):

> "Man vil anbefale Dem – i Deres egen interesse – at vælge et mere passende sprogbrug – ikke mindst når De som udenlandsk statsborger retter henvendelse til den danske undervisningsminister"

eller (til en socialklient):

> "Denne gang er det sidste advarsel og det er snart på tide, at du bare bliver lidt voksen. … Når du ikke får nogen løn eller bistandshjælp, skal du ikke starte med at 'platte' din moder for penge. Jeg kan ikke se anden udvej end du må lade dig forsørge af dine mandlige bekendtskaber".[5]

Af en anden art end det, de anførte eksempler illustrerer – men stadig indbefattet i kravet om hensynsfuldhed – er forvaltningens pligt til at bestræbe sig på at skrive i et enkelt og forståeligt sprog, så vidt muligt tilpasset adressatens forudsætninger. Her er der ikke tale om klar efterlev-

[3] Folketingets Ombudsmands beretning 1974, s. 193.
[4] Folketingets Ombudsmands beretning 1990, s. 162.
[5] Folketingets Ombudsmands beretning 1983, s. 259.

else eller ikke-efterlevelse af en norm, men om en løbende og vanskelig proces. Samtidig er den vigtig, fordi sprogbrugen ikke blot er et redskab for forståelsen, men også afspejler og påvirker forvaltningens holdninger til dem, den skal betjene.

Som et par andre eksempler, blandt mange, inden for denne gruppe kan nævnes præsentationen i brev eller samtale (borgeren har krav på at stå i kontakt med en person, ikke med et apparat), samt at skriftlige henvendelser efter omstændighederne bør besvares skriftligt[6]. Her bevæger vi os inden for den almindelige etikettes område, hvor man som offentligt ansat i og for sig blot skal optræde på samme måde, som man efter almindelig god tone ville gøre i private forhold.

D: Generelle normer uden tilknytning til retsregler

I denne gruppe finder man bl.a. retningslinierne for, hvorledes de enkelte forvaltninger bør indrette sig for i almindelighed at være tilgængelige for borgernes henvendelser. Rimelige åbningstider for personlige eller telefoniske henvendelser, hensigtsmæssige informationstavler eller anden tilsvarende oplysning, fysiske forhold der tilgodeser den eventuelt påkrævede diskretion, tilgængelighed for handicappede, o.m.a. er eksempler. De nærmere krav afhænger selvsagt af arten af den enkelte forvaltnings virksomhed samt af det omfang, hvori den umiddelbart betjener publikum.

Også nogle af de rent ordensmæssige normer hører til i denne gruppe, som f.eks. at dokumenterne i en sag skal holdes samlet eller i hvert fald kunne fremfindes og foreligge i den fornødne sammenhæng, eller at journalføringen skal være korrekt og udtømmende.

Afsluttende bemærkninger

Det kan diskuteres, om betegnelsen "god forvaltningsskik" er særligt dækkende. "Skik" viser sædvanligvis hen til noget, man plejer at gøre og har gjort gennem længere tid, en slags kutymer, det der er "skik og brug".

Ser man på udviklingen af god forvaltningsskik som et system af normer og anvisninger, må det nok indrømmes, at i ikke helt få tilfælde er reglerne blevet introduceret som noget forholdsvis nyt; mere som noget man *bør* gøre, end som udtryk for noget forvaltningen i almindelighed allerede

[6] Se til eksempel Folketingets Ombudsmands beretning 1962, s. 38.

gør. Det forholder sig langt fra altid på denne måde. Men der er alligevel ganske mange eksempler på, at ombudsmanden (som den instans, der i det væsentlige har været ansvarlig for udviklingen af "god forvaltningsskik" til noget, der ligner et normsystem) har præsenteret forvaltningen for regler og anvisninger, der ikke hidtil har været særligt udbredte.

Alligevel kan det nok forsvares at anvende udtrykket "skik". Som understreget indledningsvis – og som det forhåbentlig er fremgået af beskrivelsen af selve indholdet af den gode forvaltningsskik – er der jo ikke tale om et mystisk og fra ganske almindelige adfærdsnormer løsrevet fænomen. Tværtimod så afspejler den gode forvaltningsskik de almindelige opfattelser af, hvad der anses for anstændigt, høfligt og rimeligt i mellemmenneskelig adfærd, tilsat almindelig sund fornuft.

Ombudsmandens opgave har derfor i nogen måde bestået i, efter behov, at oversætte og artikulere disse almindelige holdninger ind i det særlige område, der udgøres af forvaltningens sagsbehandling og adfærd over for borgerne. På et tidspunkt har det f.eks. måttet konstateres, at selv om man måske formelt har overtaget i forhold til andre (som arbejdsgiver, forælder, lærer, hospitalslæge, etc.), så er tiden løbet fra, at dette formelle forhold i sig selv er fuldt tilstrækkeligt til at bære de instrukser, ordrer og beslutninger, man foretager over for de undergivne. Det er efter omstændighederne også nødvendigt, eller i hvert fald hensigtsmæssigt, at man afslører sine grunde – ja, måske ligefrem lægger dem frem til forudgående drøftelse. Inden for forvaltningskulturen må dette føre til anvisninger om begrundelse og partshøring, der netop i sin tid er blevet introduceret som god forvaltningsskik; på samme måde som krumtappen i megen lægelig behandling i dag er blevet det informerede samtykke.

Selv om nogle af normerne om god forvaltningsskik derfor har været – og vel også i fremtiden vil kunne vise sig at være det – nye på området, er det alligevel meningsfuldt at betegne dem som skik og brug, blot i en bredere forstand.

Indledningsvis blev det nævnt, at forvaltningen er til for borgernes skyld, og ikke omvendt. Men dette er jo som bekendt ikke ensbetydende med, at forvaltningens opgave og mulighed altid er at stille den enkelte borger tilfreds. Når det gælder indholdet af afgørelserne og den øvrige virksomhed, vil det sædvanlige være, at forvaltningen er den, der formidler og selv udøver en afvejning af forskellige interesser. Det kan være interesse-

konflikter mellem private parter eller mellem den enkelte borger og de almene hensyn. Denne afvejning sker ved anvendelsen af lovregler og andre forskrifter og ved udøvelsen af det nødvendige skøn. I sagens natur må det ganske ofte føre til, at det er forvaltningens og den enkelte forvalters utaknemmelige opgave at meddele borgeren en, set med den pågældendes øjne, dårlig besked.

Men netop i lyset af denne virkelighed er det af den allerstørste betydning, at dér, hvor man faktisk har muligheden for at gøre det bedste for den enkelte borger – i sagsbehandlingen og i hele adfærden – da også gør det.

Jeg vil tro, at for de fleste, som arbejder i det offentlige regie med borgervendte funktioner, hører det til de største professionelle glæder at kunne hjælpe den enkelte til det, han eller hun ønsker. Men en næsten lige så stor glæde er det nok, hvis man en gang imellem er så heldig at modtage en tilkendegivelse af indholdet: "Jeg fik ikke ret; men jeg vil gerne takke for den omhyggelige og venlige behandling".

Litteratur

Christensen, Bent (1994): *Forvaltningsret. Prøvelse,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 307ff

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): *Fagligt etiske principper i offentlig administration,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gammeltoft-Hansen, Hans (m.fl.) (1994): *Forvaltningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Holm, Niels Eilskou (1986): *Forvaltningsloven som minimumslov,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Møller, Jens og Jens Olsen (1998): *At arbejde i forvaltningen,* København: Nyt Juridisk Forlag

Ombudsmandsloven med kommentarer (1999), København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Kapitel 2
Krævende borgere? Borgernes værdier og forventninger til den offentlige sektor

Af professor Jørgen Goul Andersen, Aalborg Universitet

Hvad forventer borgerne egentlig fra den offentlige sektor? Hvordan ændres disse forventninger i takt med ændrede værdier hos borgerne? Og hvilken rolle spiller reformer så som udlicitering, valgfrihed og brugerdemokrati i den forbindelse? En almindelig antagelse er nok, at borgerne bliver mere krævende, at det stiller store udfordringer til den offentlige sektor, og at reformer som de nævnte er en måde at imødekomme borgernes forventninger på. Det er også langt ad vejen tilfældet, men der er nogle vigtige nuancer – og der er spørgsmålet om, hvordan sådanne reformer spiller sammen. F.eks. kan man godt komme til at skabe urimeligt krævende brugere, hvis man omdefinerer borgeren til forbruger, slet og ret. Man kan godt risikere at mindske den uformelle brugerindflydelse, samtidig med, at den formelle indflydelse øges. Endelig savner man en nærmere gennemtænkning af forholdet mellem brugerindflydelse og udlicitering.

Borgernes (ændrede) forventninger og værdier

I beskrivelsen af borgernes ændrede værdier fremhæves der – med lidt varierende betegnelser – ofte to træk: Faldende autoritetstro og større individualisme. Begge dele påvirker i høj grad borgernes forventninger til den offentlige sektor. Naturligvis afhænger disse forventninger af, hvilke dele af den offentlige sektor, vi taler om, men værdiændringerne gør sig gældende over en ret bred front. De skaber tilsammen en forventning om større imødekommenhed, større indflydelse og større orientering mod den enkeltes behov og ønsker. Det gælder selv i forhold til de mest regelanvendende forvaltninger så som skattevæsenet – og meget tyder i øvrigt på, at

praksis i ganske vid udstrækning kan beskrives som *refleksiv*: Lovene følges, men inden for lovens rammer er der nok så meget tale om, at loven er *udgangspunkt for en forhandling*. Praksis varierer dog: Hans Jørgen Nielsen (1998) beskrev f.eks. skatteväsenet som liggende tættere op ad det klassiske bureaukrati, mens man i socialforvaltningerne kunne finde eksempler på praksisser, der gik lige til kanten af loven, undertiden godt og vel.

Faldende autoritetstro og stigende individualisme er også en del af baggrunden for forskelligartede reformer i den offentlige sektor, specielt på serviceområdet.[1] Den faldende autoritetstro lægger især op til styrket brugerindflydelse – *voice* – mens individualismen især lægger op til at tilbyde borgerne flere valgmuligheder – *exit* eller *choice* – enten mellem forskellige offentlige tilbud, eller mellem offentlige og private alternativer. Lidt firkantet sagt udspringer vægten på *exit* eller *choice* af en liberal ideologisk tradition, mens *voice* mere udspringer af en socialliberal eller socialistisk tradition. Men allerede de ideologiske grænser er uskarpe, og i daglig praksis er de to former for brugerindflydelse supplerende, mere end de er konkurrerende:[2] *Exit* er en ressource for *voice* (der bliver lyttet mere til folk, hvis de kan vælge at gå et andet sted hen), *exit* giver et stærkt, men upræcist signal om brugernes ønsker, *voice* giver et præcist, men ikke nødvendigvis stærkt signal. Endelig giver *exit* en mulighed for individuel tilpasning, som *voice* ikke nødvendigvis bidrager til at fremme.

Borgerne og brugerdemokrati

Faldende autoritetstro er ikke noget nyt fænomen, og det er brugerdemokrati i dansk sammenhæng heller ikke. Der er en lang tradition for, at både forvaltning og serviceinstitutioner er tæt på borgerne – og såfremt noget sådant bør ses som et gode, kan man trygt betegne Danmark som et foregangsland. Endda i en sådan grad, at en stor del af de betragtninger (og den kritik), man f.eks. i den internationale litteratur finder om den

[1] Man kan dog også i princippet også forestille sig valgfrihed, når det gælder indkomstoverførsler. Her har man bl.a. diskuteret, om man via en medborgerkonto kunne åbne for større forskellighed, hvor den enkelte borger selv kunne prioritere, f.eks. mellem tidlig tilbagetrækning, orlov og andet fravær (Den alternative Velfærdskommission 1995). I praksis er et sådant system vanskeligt gennemførligt. Men det svarer lidt til, at man i svenske overenskomster faktisk eksperimenter med at lade den enkelte lønmodtager vælge selv, om han eller hun vil have forbedringer i form af højere løn, kortere arbejdstid, eller højere pension.

[2] Albert O. Hirschman (1970): *Exit, Voice and Loyalty*.

offentlige sektors *statslighed* ikke har meget med den danske velfærdsstat at gøre: Skandinavien er kendetegnet ved en *aktivistisk* velfærdsstat, og Danmark er i så henseende det mest vidtgående af de nordiske lande. Selv om man sagtens kan finde graverende eksempler på det modsatte, så er den danske velfærdsstat gennemgående noget mere *samfund* og noget mindre *stat* end den *(velfærds)stat*, man taler om i den internationale diskussion om reformer.

I forhold til offentlige serviceinstitutioner indebærer det en ret begrænset respekt for de professionelles vidensmonopol: Pædagogerne, lærerne, lægerne, osv. er ikke alene om at vide, hvad der er bedst. Mest tilbage af autoriteten er der vel for den lægefaglige profession. Men også her ser man, at patienter selv forholder sig kritisk til deres sygdom og behandling, gerne indhenter informationer fra anden side og ikke stiller sig til tåls med bare at få at vide, *hvad der skal ske*. Når det gælder børnene, er det langt ad vejen blevet udgangspunktet, at forældrene bedre end lærerne ved, hvad der er godt for børnene – og at det er mest demokratisk, hvis forældrene – brugerne – bestemmer så meget som muligt.

Denne opfattelse er også institutionaliseret i form af brugerdemokrati på en række serviceområder. Det er dog afgørende at understrege, at det ikke er det *formelle* brugerdemokrati i form af brugerbestyrelser, der er rygraden i brugerindflydelsen. Det er den *uformelle* kontakt og de uformelle netværk. Man taler på mange områder om en udvikling fra *government* til *governance* i den forstand, at det er den uformelle kontakt og de uformelle netværk, der tæller. Det gælder i udpræget grad for brugerdemokratiet.

Skolebestyrelserne er et udmærket eksempel. Ifølge en landsdækkende undersøgelse fra 1998 (*Demokrati fra neden*) havde kun 36 pct. af de adspurgte forældre deltaget i valg eller opstillingsmøde til skolebestyrelsen, og 47 pct. havde ret lille eller meget lille kendskab til, hvad der foregår i skolebestyrelsen. Det tyder på, at skolebestyrelserne ikke er en særlig vital del af brugerdemokratiet.

Derimod kan tallene *ikke* umiddelbart tages til indtægt for den opfattelse, at skolebestyrelserne er så dominerede af ressourcestærke forældre, at det måske snarere er et demokratisk tab end en gevinst. For selv om det er atypiske forældre, der deltager i brugerbestyrelserne, så føler forældrene sig helt godt repræsenteret. Forældrene er gennemgående godt tilfredse med deres indflydelse i skolen – og i særdeleshed med skolebestyrelsen:

Hele 81 pct. er tilfredse og kun 7 pct. utilfredse med skolebestyrelsens arbejde; og 86 pct. har tillid til, at der vil blive lyttet seriøst til deres mening, hvis de henvender sig til skolebestyrelsen – kun 10 pct. deler ikke denne tillid. Brugerne synes m.a.o. at have ganske god tillid til, at skolebestyrelsen er en slags vagthund – og at den er der, hvis man får brug for det. Forældrene ser i øvrigt heller ikke skolebestyrelsen som en *narresut* – en anden udbredt kritik: 65 pct. svarer, at skolebestyrelsen har *meget* eller *ret stor* indflydelse, kun 25 pct. svarer *ret* eller *meget lille* indflydelse.

Men selve forældreindflydelsen foregår mest ad andre, uformelle kanaler: Hele 43 pct. af forældrene havde inden for de sidste 12 måneder gjort noget for at påvirke forholdene på skolen, men af disse havde kun de 11 pct. (altså hver fjerde blandt dem, der havde søgt at påvirke) henvendt sig til skolebestyrelsen eller et skolebestyrelsesmedlem. 32 pct. havde henvendt sig til klasselæreren, 17 pct. til skolelederen, og 18 pct. til klasserepræsentant eller andre forældre. Den uformelle brugerindflydelse er veludviklet, men den foregår først og fremmest ad de uformelle kanaler – og sjældent via skolebestyrelsen. Ganske parallelle resultater finder man, når det gælder andre brugerbestyrelser, hvor daginstitutionsbestyrelserne dog er tættere på den enkelte.

Frem for den formelle indflydelse er det langt mere afgørende, hvilken attitude, *frontlinjemedarbejderen* møder borgeren med – og hvilke muligheder, denne frontlinjemedarbejder har for at handle fleksibelt og fornuftigt i forhold til brugerens ønsker. Er frontlinjemedarbejderen ikke indstillet på at være responsiv, eller forhindres han eller hun i at være det af stive regler eller stive mellemledere, så kan man udmærket forestille sig en institutionaliseret og formelt stigende brugerindflydelse (f.eks. i ældreråd) gå hånd i hånd med en de facto afvikling (f.eks. i mødet mellem den ældre og hjemmehjælperen).

Borgerne og valgmulighederne

Det vigtigste, når det gælder brugerindflydelsen, er ikke nødvendigvis, at borgerne deltager så meget som muligt (selv om der er ganske stærke normer herfor på flere områder, f.eks. i skoler og daginstitutioner). Endnu vigtigere er det, at indflydelsesmuligheden er der, når borgerne føler, der er brug for den. Det gælder i endnu højere grad muligheden for at kunne vælge – og vælge fra: *Exit* eller *choice*. Borgernes ønske om valgfrihed kan

ofte synes at være beskedent, set ud fra deres faktiske adfærd, men som princip er det slået stærkt igennem på mange områder.

Det gælder f.eks. privathospitaler, som flertallet i starten var imod, fordi det kunne indebære forskelsbehandling, men som efterhånden blev accepteret, netop fordi det giver en mulighed for at kunne vælge fra. I en undersøgelse fra 1990[3] viste det sig således at være karakteristisk for alle de undersøgte serviceområder (skoler, daginstitutioner, hospitaler), at ønsket om at have en valgmulighed i form af privat alternativ, var det samme blandt dem, der var tilfredse og dem, der var utilfredse med de offentlige servicetilbud: Selve *muligheden* ses som et afgørende gode både blandt tilfredse og utilfredse.

Det viser også, at ønsket om valgfrihed ikke udelukkende bunder i individualiseringen. Men individualiseringen betyder også, at folk – *formentlig* – i stigende grad har forskellige ønsker, som kun kan imødekommes gennem større valgfrihed. Man skal dog nok være forsigtig med at antage, at alles præferencer tidligere var mere eller mindre ens, mens de i dag er forskellige. Det er formentlig lige så meget borgernes stigende ressourcer og den stigende vilje til at forfølge egne præferencer, der gør forskellen i præferencer mere synlig.

En side af forskelligheden er imidlertid også, at nogle borgere ønsker den størst mulige valgfrihed og medbestemmelse, mens andre snarere betragter det som en belastning. Inden for hospitalsvæsenet har man f.eks. allerede i mange år skullet vænne sig til, at én gruppe af patienter på det nærmeste selv vil forestå behandlingen, mens en anden hellere end gerne vil aflastes ved at overlade ansvaret til andre.

Det har været stærkt omdiskuteret, hvorvidt stigende individualisering er ensbetydende med, at borgerne mere og mere koncentrerer sig om deres egne snævre interesser og behov på bekostning af solidariteten og fællesskabet med andre og om det måske ligefrem giver sig udslag i en griskhed med hensyn til at få mest muligt ud af offentlige ydelser og servicetilbud. Mens det sidste har været mere end svært at dokumentere, er svaret på det første nok mere nuanceret. På den ene side er der god dokumentation for, at individualisme og solidaritet ikke er uforenelige størrelser, når det gælder politiske holdninger og adfærd. Villigheden til at betale over skat-

[3] Jens Hoff (1993): *Medborgerskab, brugerrolle og magt.*

terne til svage grupper synes ikke aftaget, og den politiske polarisering mellem beskæftigede og personer på overførselsindkomster, man tidligere har talt om som en mulighed, har der slet ikke været set tegn på. Derimod kan det ikke udelukkes, at borgerne i højere grad lægger deres *deltagelse*, der hvor de kan se en gunstig effekt for dem selv, mens interessen for det fælles begrænses til holdninger – og evt. til valgdatoen. Om det så i givet fald afspejler en (midlertidigt eller permanent) faldende tro på nytten af at kæmpe for mere fælles mål, altså en form for kollektiv afmagt, eller om det afspejler, at private interesser prioriteres højest, er vanskeligt at afgøre. Til gengæld kan borgerne i deres private foranstaltninger for at sikre sig selv muligvis komme til at skabe forudsætningerne for politiske ændringer, som de egentlig ikke går ind for. I sidste ende kan borgernes bestræbelser for at sikre sig selv føre til, at offentlige ordninger næsten bliver overflødige. En sådan *crowding out* effekt er netop, hvad man har set i velfærdsstaternes historie i det meste af det 20. århundrede – bare med modsat fortegn, hvor det var private sikringer, der blev overflødiggjort.

Borgerne og udlicitering

Borgerne har gennemgående et forholdsvis positivt syn på udlicitering, mens accepten af brugerbetaling mest begrænser sig til *"luksusområder"* à la kultur og fritid. Holdningerne varierer dog meget fra område til område: Når det gælder decideret hjælpeservice så som rengøring, er det overvældende flertal af borgerne positivt stemt over for udlicitering[4]. Når det gælder personorienteret service så som hjemmehjælp og børnepasning, er meningerne stærkt delte. Og når det gælder mere klassiske statsfunktioner så som fængselsvæsen, er der ikke megen støtte til udliciteringsforsøg som f.eks. i USA. Generelt synes tiden at arbejde for udlicitering – men det var ikke de store ryk i holdninger, der skete i 1990'erne.

Brugerne er imidlertid en hel del mere skeptiske end borgerne. I hvert fald når det gælder børnepasning, hvor kun 22 pct. af daginstitutionsbrugerne i den ovennævnte undersøgelse kunne støtte forsøg med udlicitering af daginstitutioner, mens 53 pct. var imod. Resten – hele 25 pct. – svarede *ved ikke*. Bag denne skepsis kan ligge flere ting. Men at dømme ud fra borgernes svar er der i hvert fald to ting, der spiller en rolle: For det første tror 46 pct. af brugerne på en forværring af serviceniveauet, mens

[4] Se f.eks. Jørgen Goul Andersen (1999): *Borgerne og brugerbetaling,* samt Finansministeriet (1998): *Borgerne og den offentlige sektor.*

kun 18 pct. tror på forbedringer. For det andet tror kun 13 pct. på en forbedring af forældreindflydelsen, mens 48 pct. venter en forværring.

Det første er egentlig ikke overraskende, derimod kan det sidste nok give anledning til betragtninger – selv om tallene næppe skal fortolkes for håndfast. Det er imidlertid et kendetegn ved størstedelen af New Public Management (NPM) litteraturen, at den stammer fra en anglosaksisk verden, hvor der nok kan være decentralisering af navn, men ikke af gavn i nær samme grad som i de skandinaviske lande, specielt ikke når det kommer til brugerindflydelsen. Den forholder NPM-diskussionen sig kun sjældent til – man ser snarere opgaverne som en ren *serviceproduktion*, som skal imødekomme nogle *forbrugerønsker* i lighed med al anden produktion. Om det er en offentlig eller privat producent, der står bag, spiller ikke den store rolle på de områder, hvor retssikkerhed og lignende værdier ikke anfægtes – og det er de fleste. Men at brugerne er direkte medbestemmende for denne produktion (kan benytte sig af *voice*), strider for så vidt mod hele modellens forudsætninger. Det er et problem, der stort set aldrig har været diskuteret.

Muligvis er problemet heller ikke så stort. Det er langtfra givet, at borgernes mulighed for at øve indflydelse på deres egen situation står og falder med udlicitering. Både den formelle og uformelle brugerindflydelse kan i princippet godt bevares langt ad vejen. Men på nogle punkter kan det ikke lade sig gøre: Hvis f.eks. et plejehjem får maden leveret udefra, er det vanskeligt at beslutte menuen i fællesskab med beboerne – og umuligt at inddrage dem i selve madlavningen. På andre områder kan man bedre forestille sig, at brugerindflydelsen kan bevares eller måske endda styrkes. Men det afgørende er, at problemstillingen kun sjældent diskuteres, fordi den glider helt ud i den måde, NPM definerer velfærden på, som serviceproduktion.

Det må man se som en ret afgørende mangel – og det er altså tilsyneladende også en mangel, som den offentlige sektors brugere bekymrer sig om.[5]

Krævende borgere

Et billede af borgerne, der blev mere og mere udbredt i 1990'erne, var billedet af *den krævende borger*. Denne figur indeholder også de ovenstående krav på medbestemmelse og valgfrihed, men nok så meget er den krævende borger kendetegnet med at kræve mere og mere til sig selv – og helst for færre penge. Den krævende borger er ikke, hvad man i demokratiteoretisk forstand ville kalde en god borger, og i økonomisk forstand er han en figur, der gør det vanskeligt at styre de offentlige udgifter. Problemerne med at styre navnlig kommunernes serviceudgifter i 1990'erne (det offentlige konsum voksede med knap 20 pct. i faste priser fra 1992 til 1999 – næsten som i de glade 70'ere) har givet yderligere næring til den forestilling, at borgerne bare kræver mere og mere.

Spørgsmålet er dog, hvor langt dén karakteristik holder. F.eks. havde en pæn del af udgiftspresset i kommunerne sin baggrund i en dramatisk vækst på daginstitutionsområdet, drevet af en mix af faldende ledighed, større pasning uden for hjemmet, og store fødselsårgange. Hertil kommer, at det økonomiske pres for at effektivisere formentlig har været mindre.

Derimod er det så som så med borgernes krævementalitet, hvis man spørger om deres syn på de offentlige udgifter. Der er vel et flertal af forældrene til børn i daginstitutioner, der vil bruge mere på daginstitutioner, et flertal af skolebørnsforældre, der vil bruge mere på folkeskolen, og et

[5] Udlicitering er næppe principielt uforenelig med den institutionaliserede eller formaliserede indflydelse i form af bruger bestyrelser eller råd. I princippet burde sådanne bestyrelser kunne indgå i en kontraktlig relation med en privat leverandør, og det findes der også eksempler på i praksis. Den uformelle brugerindflydelse gennem individuelle eller kollektive henvendelser til frontlinjepersonale eller ledelse, såvel om rent individuelle problemer som kollektive, er det svært at håndtere i en kontrakt. Noget lignende kan siges om de aktiviteter, forældre gratis udfører i daginstitutioner i forbindelse med arrangementer, udbygning og reparation på legepladsen o.m.a. Leverandøren har dog et incitament til at indgå i en aktiv dialog med brugerne ud fra ønsket om at fastholde sin position som leverandør. I sidste ende er det et empirisk spørgsmål, i hvilket omfang man kan få en levende forbrugerindflydelse til at fungere hånd i hånd med brug af private leverandører af offentlig service – men det er ikke et spørgsmål, der har været meget diskuteret, endsige empirisk belyst.

flertal af ældre, der vil bruge mere på pension og sygehuse. Men disse flertal er gennemgående temmelig små. Holdningsfordelingen hos de forskellige grupper af brugere er ikke stort forskellige fra holdningen hos borgerne under ét. Og ser man på alle borgerne under ét, vil flertallet *ikke* bruge flere penge, undtagen når det gælder sygehuse og ældrepleje (samt uden for velfærdsområdet: Politiet). Det tyder jo faktisk ikke på nogen ubehersket krævementalitet, og erfaringen fra 1980'ernes økomiske krise viste da også, at der kunne mobiliseres en krisebevidstehed, som gav en ganske betydelig, om end let modstræbende, accept af besparelser. Det kan godt være, at borgere lige så vel som alle andre aktører udfolder større bestræbelser for at kræve større udgifter frem for at kræve besparelser – denne asymmetri er velbeskrevet[6] – men borgerne stiller ikke bare ureflekterede krav om større udgifter. Borgerne er faktisk som helhed ræsonnable, indstillet på, at de som medborgere må udvise den nødvendige ansvarlighed.

Her kan man ligefrem forestille sig, at New Public Management-tiltag kan få utilsigtede effekter i retning af forøgede offentlige udgifter. Som sagt bygger tilbageholdenheden netop på borgernes identitet som gode medborgere, dvs. borgere med en vis følelse af ansvarlighed og solidaritet med det omgivende samfund. Men medborgeren er ikke den figur, NPM opererer med. Det er snarere *forbrugeren*. Forbrugeren er som figur betragtet en person, der udelukkende orienterer sig mod sine egne umiddelbare behov og ikke tænker på de langsigtede, kollektive konsekvenser af sine individuelle handlinger. Forbrugeren har ikke noget ansvar for samfundet – det løses af den *usynlige hånd*, eller af staten, hvor dette ikke slår til. I den udstrækning, man identitetsmæssigt omskaber medborgeren til forbruger, risikerer man faktisk at få mindre ræsonnable og mere krævende borgere.

[6] Ole P. Kristensen (1987): *Væksten i den offentlige sektor.*

Litteratur

Andersen, Jørgen Goul (1999): *Borgerne og brugerbetaling,* København: Mandag Morgen Strategisk Forum

Finansministeriet (1998): *Borgerne og den offentlige sektor,* København: Finansministeriet

Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty,* Cambridge: Harvard University Press

Hoff, Jens (1993): "Medborgerskab, brugerrolle og magt" i Andersen, Johs. m.fl.: *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse,* Herning: Systime

Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor,* København: Jurist- og Økonomforbundets forlag

Nielsen, Hans Jørgen (1998): "Forvalterne og loven" i Andersen, Jørgen Goul: *Borgerne og Lovene,* Århus: Rockwool Fondens Forskningsenhed/ Aarhus Universitetsforlag

Kapitel 3
Samspillet mellem politikere og embedsmænd Jura, etik og anstændighed

Af professor, dr.jur. Jens Peter Christensen, Aarhus Universitet

Samspillet mellem politikere og embedsmænd er i de seneste år blevet forsidestof i aviserne. En stribe skandalesager har vist, hvilke farer der lurer – både for embedsmændene og politikerne – i dette samspil. Når det er gået værst – som i Tamilsagen, Spar Nord-sagen og sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet – er både ministeren og hans embedsmænd blevet bragt i ulykke og har måttet forlade deres stillinger. I andre tilfælde er ministre og embedsmænd blevet hængt ud i pressen og tildelt næser af varierende længde.

Det er blevet hævdet, at de mange skandalesager er udtryk for en svindende og anløben moral hos ministre og embedsmænd. Det er i samme åndedrag blevet hævdet, at tidligere tiders klassiske embedsmandsdyder som sagkundskab, grundighed og retssikkerhed i vore dage er blevet trængt i baggrunden til fordel for politisk-taktiske hensyn.

Fra anden side er det blevet gjort gældende, at det snarere er ændringer i det parlamentariske liv og mediernes optagethed af enkeltsager og skandaler, der er det nye. Samtidig er interessen for etisk-moralske spørgsmål og den enkeltes ansvar mere fremtrædende end tidligere. Det er ikke længere nok, at fejlene rettes, når noget er gået galt. De skyldige må findes og drages til ansvar på passende vis.

Under alle omstændigheder rejser de mange sager spørgsmålet om, hvilke krav der bør stilles til embedsmændene, når de rådgiver deres politiske chefer. Måske var det spørgsmål lettere at besvare for 40 eller 50 år siden. Embedsmandsidealet var dengang mere entydigt. Den gode embedsmand

var ham, der – måske til tider lidt jeronimusagtigt – forstod at vogte over klassiske dyder som juridisk korrekthed, faglighed og grundighed. Til tider kunne denne *Jeronimus* nok være mere optaget af at forsvare det bestående og påpege alle de hindringer, der kunne være for ministerens politik, end af at finde løsninger. Men Jeronimus havde dog den fordel, set fra ministerens synsvinkel, at han stod som garant for, at ingen kunne sætte en finger på lovligheden af, hvad der foregik. Fra litteraturen kender vi karikaturen af den jeronimusagtige embedsmand som den lidt knarvorne, træge og omstændelige person, der sjældent så forandring som et gode, og som levede under devisen "Være som det er. Blive som det var".

Siden har meget ændret sig. Det gammeldags jeronimusagtige embedsmandsideal er i løbet af 1980'erne og 90'erne blevet delvis fortrængt af en ny embedsmandstype. Mest rammende kan han betegnes *Politicus*. I modsætning til Jeronimus tænker Politicus mere i politisk indlevelse og gefühl end i juridisk korrekthed. Politicus går efter den rigtige politiske løsning og spørger først dernæst – hvis han da husker det – om løsningen er i overensstemmelse med lov og ret. Er det ikke helt tilfældet, trækker han i elastikken.

Med god grund har denne udvikling i forvaltningsværdierne og embedsmandsidealet, tillige med de mange politisk-administrative skandalesager, givet anledning til en omfattende debat om forholdet mellem embedsmænd og deres politiske chefer, og om jura, etik og anstændighed.

Det er hensigten med det følgende at sammenfatte nogle af de væsentligste konklusioner, der kan drages fra denne debat og formulere nogle af de spørgsmål, der trænger sig på.

Grundlovens ramme om samspillet mellem politikere og embedsmænd

Selv om reglerne om embedsmændenes samspil med politikerne i en række henseender kan være noget komplicerede, er den ydre ramme – som grundloven og vort forfatningssystem danner om dette samspil – egentlig ganske enkel og ligetil. Den ydre ramme dannes af det forhold, at det danske samfund på én gang er et demokrati og en retsstat.

At det danske samfund er et *demokrati* betyder, at den offentlige forvaltning ledes af politikere, hvis mandat hviler på folkelige valg. I staten

kommer dette til udtryk i princippet om ministerstyre. I kommunerne kommer det til udtryk i, at kommunalbestyrelse og amtsråd er de øverste besluttende myndigheder. Set i dette lys er embedsmanden alene de folkevalgte politikeres tjener. Embedsmanden har ikke noget demokratisk mandat, men det har forvaltningens politiske ledelse. Hvis det kommer til uenighed mellem embedsmanden og forvaltningens politiske ledelse – ministeren, kommunalbestyrelsen eller amtsrådet – er det derfor den politiske ledelse, der har det sidste ord.

Det danske samfund er imidlertid ikke alene et demokrati. Samfundet er også en *retsstat*. Det indebærer, at den politisk ledede forvaltning er underlagt et krav om lovmæssig forvaltning. Hvor det for borgerne gælder, at alt, hvad der ikke er forbudt, er tilladt, gælder det omvendte for forvaltningen: Alt, hvad der ikke i kraft af loven er tilladt, er for forvaltningen forbudt. Dette krav om lovmæssig forvaltning er kernen i retsstatens princip. Kravet betyder, at loven sætter en grænse for politik. Embedsmanden er nok politikernes – ministerens eller kommunalbestyrelsens – tjener, men over ministeren og kommunalbestyrelsen står loven.

Samspillet på spidsen: De ulovlige ordrer

Hvad skal en embedsmand gøre, hvis han eller hun får ordre af sin chef om at gøre noget ulovligt? Selv om det formentlig er de færreste embedsmænd, der har oplevet at få en sådan ordre, har spørgsmålet været viet megen interesse i de seneste års debat om forholdet mellem embedsmænd og politikere. Det er der i hvert fald to grunde til: For det første sætter spørgsmålet om ulovlige ordrer forholdet mellem embedsmanden og den politiske ledelse på spidsen. For det andet har netop spørgsmålet om ulovlige ordrer udgjort kernen i det seneste årtis mest omtalte politisk-administrative skandalesag, Tamilsagen.

Så længe en ordre er lovlig, går de forfatningsmæssige principper om demokrati og retsstat hånd i hånd. Embedsmanden har naturligvis i en sådan situation både ret og pligt til at følge den politiske ledelses ordre. Mere vanskeligt er det, når den politiske ledelses ordre er ulovlig. I en sådan situation kommer principperne om demokrati og retsstat i konflikt.

Hvis en ordre er *klart* ulovlig, er det fast antaget, at embedsmanden har både ret og pligt til at give retsstatens princip forrang: Embedsmanden skal "sige fra" over for sin chef og undlade at følge ordren. Embeds-

mandens pligt i denne situation er med rette blevet betegnet som en pligt til at "banke i bordet" over for chefen. Det er ikke nogen behagelig opgave, og erfaringen viser da også, at det har knebet for embedsmændene at leve op til denne forpligtelse.

I tilfælde, hvor ordren ikke kan siges at være klart ulovlig, men hvor der dog kan argumenteres på lødig og vægtig vis for, at den er det, har det traditionelt været opfattelsen, at hensynet til den politiske ledelses ret til at bestemme, burde gå forud for hensynet til kravet om lovmæssig forvaltning. I en sådan situation ville embedsmanden derfor have både ret og pligt til at følge ordren og gøre, som der bliver sagt.

Meget taler imidlertid for, at retten til at "sige fra" over for en ulovlig ordre er videregående end pligten. Den embedsmand, der undlader at efterkomme en ordre i tilfælde, hvor vægtige grunde taler for, at ordren er ulovlig – uden at ordren dog kan betegnes som klart ulovlig – vil derfor næppe kunne mødes med tjenstlige sanktioner, som f.eks. advarsel, irettesættelse, forflyttelse eller afsked.

Under alle omstændigheder ligger det fast, at en embedsmand har pligt til at underrette og advare sin overordnede, hvis han finder, at en ordre er ulovlig. Denne underretnings- og advarselspligt må antages at være ubetinget. Det betyder, at pligten ikke bortfalder, selv om embedsmanden har en formodning om, at den overordnede allerede er bekendt med situationen. Heller ikke en formodning om, at chefen under alle omstændigheder vil fastholde sin ulovlige ordre, kan berettige, at embedsmanden undlader at underrette og advare chefen om tingenes tilstand.

Hvis chefen står fast på sin ulovlige ordre, selv om han er blevet underrettet og advaret, har embedsmanden pligt til at gå til chefens umiddelbart overordnede og underrette ham om situationen. Hvis ordren stammer fra en minister, opstår der det problem, at embedsmanden – i praksis departementschefen – ikke har nogen overordnet at henvende sig til, idet ministeren jo er den øverste chef i ministeriet. Det må formentlig antages, at der i en sådan situation kan være en pligt for departementschefen i et fagministerium til at orientere Statsministeriet, hvis tre betingelser er opfyldt: Ordrens ulovlighed er sikker, andre bestræbelser på at sige fra over for fagministeren har slået fejl, og ministerens ordre angår forhold af væsentlig betydning. En sådan orientering af statsministeren må betragtes som en naturlig følge af statsministerens tilsynspligt.

Kommunalt ansatte må antages at have de samme rettigheder og pligter som statsansatte til at sige fra, underrette og advare deres overordnede – til og med borgmesteren – i tilfælde af mulige ulovligheder. Hvis en henvendelse til borgmesteren ikke giver resultat, er det nærliggende at antage, at der i tilfælde af klare ulovligheder består en pligt til for forvaltningens chef (kommunaldirektøren eller amtskommunaldirektøren) at gå til viceborgmesteren. Det er ligeledes nærliggende at antage, at forvaltningens chef har en pligt til, såfremt henvendelsen til viceborgmesteren ikke fører til noget resultat, da at søge at henlede økonomiudvalgets opmærksomhed på den formodede ulovlighed. Det er derimod tvivlsomt, om der eksisterer en pligt for forvaltningens chef til, undtagen i helt specielle tilfælde, at rette henvendelse direkte til tilsynsmyndighederne eller andre eksterne myndigheder.

Under alle omstændigheder må der antages at bestå en vidtgående ret for både statsligt og kommunalt ansatte til – som privatpersoner – at give udtryk for deres opfattelse af en sag og rette henvendelse til offentligheden herom, herunder også til f.eks. Folketingets Ombudsmand eller tilsynsmyndigheder.

Reglerne om embedsmandens ret og pligt til at sige fra over for ulovlige ordrer og reglerne om pligten til at underrette og advare er ikke nedskrevet i nogen lovtekst. Reglerne beror først og fremmest på, hvad der kan udledes af retspraksis og ombudsmandspraksis og praksis fra tjenestemandssager og undersøgelsesdomstole. Reglerne er ikke nogen sikker facitliste til, hvordan embedsmanden skal bære sig ad i enhver tænkelig situation, og de efterlader i flere henseender tvivl om, hvor langt embedsmandens rettigheder og pligter rækker.

På regeringens lovprogram for folketingsåret 1999-2000 er der lagt op til, at der formentlig skal gennemføres mere præcise, skrevne regler om flere af de spørgsmål, der er nævnt ovenfor. Selv om sådanne regler et stykke ad vejen vil kunne bidrage væsentligt til at skabe større sikkerhed om embedsmandens pligter og rettigheder, vil spørgsmålet om, hvorledes embedsmanden i den konkrete situation skal forholde sig, ofte bero på en vurdering af situationens, ofte særegne, omstændigheder.

I mange tilfælde vil det utvivlsomt kunne være svært for en embedsmand at stå fast på retsstatens krav om, at forvaltningens beslutninger skal være lovlige, hvis hans overordnede – herunder den politiske ledelse – vælger

at se stort på sådanne krav. Behovet for åbenhed i forvaltningen trænger sig i den forbindelse på. Denne åbenhed er nødvendig både udadtil – i form af offentlighedens mulighed for indsigt i den politisk-administrative beslutningsproces – og indadtil, i form af villighed til at drøfte problemerne fordomsfrit, eventuelt med den konsekvens, at der formuleres interne spilleregler for, hvilken adfærd der med rette kan forventes af de involverede parter. Både forvaltningens embedsmænd og forvaltningens politiske chefer vil have interesse i, at spørgsmålet om mulige sammenstød mellem hensynet til den politiske ledelses ret til at bestemme, og hensynet til at lov og ret respekteres, ikke er et tabuemne, der søges fejet ind under det nok så berømte gulvtæppe. Som erfaringen viser, kan ulovlige ordrer være livsfarlige for alle involverede.

Embedsmændenes rådgivning af politikerne

Ordresituationen stiller som nævnt spørgsmålet om forholdet mellem embedsmanden og den politiske ledelse på spidsen og markerer, at embedsmanden er bundet af en loyalitetsforpligtelse, der rækker videre end forpligtelsen til at følge den politiske ledelses ønsker. Det samme gør sig gældende i den mere dagligdags rådgivning af politikerne.

Administration kan ikke adskilles skarpt fra politik, og rollefordelingen mellem embedsmænd og politikere kan derfor heller ikke beskrives på en fornuftig måde ud fra en forestilling om, at verden enkelt og håndfast kan deles op i spørgsmål, der er rent politiske og spørgsmål, der er rent administrative. Embedsmandens virksomhed indebærer ofte – ganske som politikerens – at der må vælges mellem flere mulige mål og midler. Embedsmanden har færre frihedsgrader ved dette valg, end politikeren har. Det følger af, at embedsmanden skal respektere de rammer, der sættes fra politisk side. Men længere rækker forskellen på embedsmandens og politikerens virksomhed ikke. Embedsmanden er ikke en viljesløs maskine, der blot gennemfører de beslutninger, som politikerne har truffet. Hertil kommer, at det er en helt naturlig og nødvendig del af embedsmandsrollen at rådgive om nye initiativer og om den politiske ledelses samspil med presse, offentlighed, Folketing, interesseorganisationer mv. Det er embedsmændene, der har sagkundskaben, erfaringen og kontakterne til andre myndigheder, institutioner og organisationer. Embedsmændene skal ikke blot gennemføre, hvad den politiske ledelse finder på, men hjælpe med til at udvikle ideerne og tage initiativerne. Embedsmændene skal så at sige hjælpe den politiske ledelse til at blive vært i eget

hus. Det kræver politisk gehør hos embedsmændene. De skal, som en nu forhenværende minister har udtrykt det, ikke alene kunne spille ministerens melodi, de skal også kunne komponere videre på melodien. – Også selv om ministeren måske kun har angivet nogle få og måske ikke engang helt rene toner. Den politiske ledelse er ilde stedt, hvis embedsmændene er politisk tonedøve.

Er der grænser for embedsmændenes bistand og rådgivning?

Man kan spørge, om der gælder nogen grænser for embedsmændenes involvering i rådgivningen og betjeningen af den politiske ledelse. Svaret er, at det både juridisk og faktisk er vanskeligt at identificere sådanne grænser. Fra politisk side foreligger der et behov for rådgivning og bistand, som opleves som påtrængende. Hvis ikke embedsapparatet vil eller kan levere varen, vil politikerne søge andre leverandører. Det være sig ekstern bistand eller internt placerede politiske rådgivere.

At det forholder sig sådan synes også erkendt fra embedsmandsside. Den vidtgående politiske bistand, som embedsmændene yder, opleves ikke af embedsmændene som et etisk problem. Tværtimod viser erfaringen, at mange kaster sig ud i arbejdet med bjergtaget entusiasme. Der kan bestå en fare i en sådan alt for ivrig politisk involvering, idet den kan forlede nogle embedsmænd til at tro, at alt kan og skal vurderes på politiske præmisser, uafhængig af retsstatens krav om lovmæssig forvaltning og uafhængig af kravet om sagkundskab.

Hertil kommer, at der er behov for, at embedsmændenes integritet og troværdighed bevares. Uden tillid til, at embedsapparatet repræsenterer et vist mindstemål af objektivitet og korrekthed, vil det være vanskeligt for offentlighed, borgere og Folketing at nære tillid til administrationens oplysninger og respektere trufne afgørelser. Det vil også kunne vise sig vanskeligt for en ny politisk ledelse at nære tillid til den rådgivning, som det bestående embedsapparat kan levere.

For at værne om denne tillid har DJØFs fagligt-etiske arbejdsgruppe foreslået to såkaldte "klogskabsregler" vedrørende embedsmændenes politiske bistand. Nemlig for det første, at statsadministrative embedsmænd ikke bør involveres i rene partiaktiviteter uden relation til ministerens opgaver som minister, samt for det andet at embedsmænd som hovedregel ikke bør sættes i situationer, hvor de ansigt til ansigt forhandler med oppositionspolitikere og på denne måde direkte optræder i en politiker-

rolle. For sidstnævnte regel gælder formentlig, at den ikke i dag respekteres i overvældende grad, og måske navnlig ikke i den kommunale forvaltning.

Er der grænser for politikernes indflydelse?

Man kan som pendant til spørgsmålet om, hvor vidt der er opgaver, som embedsmændene ikke bør involveres i, spørge, om der er emner, som den politiske ledelse ikke bør blande sig i. I ovennævnte betænkning fra DJØFs fagligt-etiske arbejdsgruppe antages det, at der er en sådan grænse for den politiske ledelses bestemmelsesret, idet arbejdsgruppen fastslår, at den politiske ledelse ikke kan give ordrer om indholdet i embedsmændenes faglige oplæg eller ordrer om, at embedsmændene skal udtale sig mod deres faglige overbevisning.

Det prekære spørgsmål er naturligvis, hvor grænsen for den rene faglighed går. Spørgsmålet kan eksempelvis illustreres med sagen vedrørende grønlandsskibet Hans Hedtofts forlis syd for Kap Farvel i januar 1959, der kostede alle 95 ombordværende livet. Sagen udviklede sig til, hvad man med nogen ret kan kalde datidens Tamilsag. Efter forliset blev fhv. grønlandsminister Johannes Kjærbøl beskyldt for at have lagt pres på Den kongelige Grønlandske Handels kaptajner, da disse to år før, i 1957 – til brug for et ministersvar i Folketinget – skulle afgive en erklæring om, hvor farligt det var at sejle på Grønland i vintermånederne. Beskyldningerne mod Johannes Kjærbøl førte til, at der blev nedsat en undersøgelseskommission med tre dommere, der skulle kulegrave sagen. Kommissionen lagde i sin beretning til grund, at det ville have været uretmæssigt, såfremt Kjærbøl havde presset kaptajnerne til at bagatellisere farerne ved at sejle. Spørgsmålet om farligheden af sejladsen måtte således være et rent "kaptajn-fagligt" spørgsmål. Om der – til trods for den fare, der bestod – alligevel skulle sejles på Grønland i vintermånederne, måtte til gengæld være et anliggende, som det måtte være op til ministeren at vurdere. Der var i så henseende ikke tale om et rent fagligt spørgsmål, men om en politisk vurderingssag.

Som et tænkt eksempel på samme problemstilling kunne man nævne spørgsmålet om amtsrådspolitikeres indflydelse på prioriteringer i sygehusvæsenet. Det er vel givet, at det tilkommer politikerne, for eksempel i forbindelse med budgetbeslutninger, at prioritere mellem forskellige sygehuse og forskellige afdelinger mv. Det er formentlig også givet, at det ikke tilkommer politikerne at beordre en bestemt førstereservelæge til at

gennemføre en bestemt operation på en bestemt måde. Men kan amtsrådet for eksempel mere generelt bestemme, at én operationsmetode – f.eks. til hofteoperationer – anbefalet af nogle fagfolk skal foretrækkes frem for andre (og måske dyrere) metoder, anbefalet af andre fagfolk?

I det praktiske liv kompliceres problemstillingen om, hvor de faglige grænser for politikernes indflydelse går, af at sådanne grænser kan tjene det mere uetiske formål at dække for embedsapparatets varetagelse af egne interesser på tværs af den demokratisk valgte politiske ledelse.

Fremtidens embedsmand: Jeronimus eller Politicus?

Et langt stykke ad vejen må den nye Politicus-embedsmandstype hilses velkommen. Det er trods alt demokratiets ide, at det er politikerne, der som folkestyrets repræsentanter skal styre forvaltningen. Hvis der skal blive realitet i dette ideal, er det nødvendigt, at embedsmændene bistår politikerne med at udvikle ideer og tage initiativer. Det kræver politisk gehør hos embedsmændene. Hvis ikke embedsmændene vil eller kan yde den relevante rådgivning og bistand, vil politikerne som nævnt ty til andre løsninger. Udviklingen af den nye Politicus-embedsmandstype har således været betingelsen for, at det danske system med faste ikke-politisk rekrutterede embedsmænd har kunnet overleve.

Når det danske system fungerer godt, kombinerer det, hvad der er det bedste fra den traditionelle jeronimusprægede embedsmandsrolle – embedsmanden som vogter af, at reglerne overholdes og som garant for sagkundskab og kontinuitet – med det bedste fra Politicus' rolle som kreativ idéudvikler og politisk rådgiver. Systemet har endvidere den styrke, at det falder i rådgivernes lod efterfølgende at administrere den politik, der er rådgivet om. Det sikrer en vis sandsynlighed for, at benene holdes i nærheden af jorden.

Når systemet ikke fungerer godt, tager Politicus overhånd, og embedsmændene forledes til at tro, at alt kan og skal vurderes på politiske præmisser, og at regler og fagkundskab er til for at blive udmålt i elastiklængder og bøjet efter omstændighederne. Faren ved Politicus er en for stor politisk følgagtighed og en for ringe faglig modstandskraft. Det kan – som flere sager har vist – være svært for embedsmænd, der er optaget af at imødekomme ministerens formodede ønsker, at lade sagen falde, blot fordi "kedelige ting" som love og regler står i vejen. Og det kan, som ikke

mindst Tamilsagen viste, være svært for embedsmændene at slå i bordet over for en politisk stærk minister.

Samlet tegner der sig et billede af, at kravene til nutidens embedsmænd om politisk indlevelse, tempo og hurtighed er vokset betydeligt, samtidig med at kravene om faglighed, grundighed og juridisk korrekthed – i lyset af diverse skandalesager og som følge af tidens interesse for moral, ansvar og etik – har fået en renæssance.

Som de senere års skandalesager vidner om, kan dårlig faglig rådgivning være katastrofal, både for politikerne og embedsmændene – for slet ikke at tale om borgerne. Sagerne har således understreget behovet for, at de gammeldags, jeronimusagtige dyder holdes i hævd. Det er besværligt med, men uden går det galt.

Litteratur

Betænkning nr. 1354: Forholdet mellem minister og embedsmænd (1998): København: Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd

Christensen, Jens Peter (1998): *Offentligt ansatte chefers ansvar,* København: Finansministeriet

Christensen, Jens Peter (1997): *Ministeransvar,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Christensen, Jens Peter (1996): "Embedsmandsansvar" i *Juristen*, nr. 4, s.121-139

Christensen, Jens Peter (m.fl.) (1997): Politikere og embedsmænd, 2. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): *Fagligt etiske principper i offentlig administration,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Nielsen, Lars Nordskov (1994): "Politikere og embedsmænd: Behov for åbenhed og offentlig debat" i Ibsen, Marius (m.fl.): *Folkestyre og Forvaltning. Festskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum,* s. 67-79, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Nielsen, Lars Nordskov (1993): "Moral og embedsmandsetik" i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 1, s. 38-

Kapitel 4
Embedsfolkets oversete problemer

Af professor Tim Knudsen, Københavns Universitet

Det er i høj grad velkomment, at Finansministeriet har taget initiativ til en debatbog om embedsmandsansvar, etik og værdier. Ikke fordi det i international sammenligning står dårligt til hos os, nok snarere tværtimod. Men det er velkomment, fordi vi lever i en brydning- og omstillingstid, hvor det er særligt vigtigt at være agtpågivende.

Dansk forvaltningskultur har i ringe grad op gennem historien været formaliseret. Der har været forbavsende få regler for embedsfolkets virksomhed. Skønt bl.a. tilblivelsen af forvaltningsloven i midten af 1980erne har medført visse præciseringer, så gælder det fortsat, at man i international sammenligning må forbavses over den fortsat lave formalisering. Endnu mere forbløffende er det måske, at dansk forvaltning i al fald på visse områder som f.eks. bekæmpelse af korruption har formået at placere sig i klodens absolutte elite – i de senere år endog som nummer et i verden, hvis man skal tro Transparency Internationals målinger. Men korruptionsniveauet har i flere århundreder været lavt i forhold til de lande, vi naturligt sammenligner os med.

Man kan diskutere, hvilken sammenhæng der er mellem en lav formalisering og et højt etisk niveau. Jeg tror, den rette måde at se denne sammenhæng på er at udgå fra den kendsgerning, at dansk statsbygning har været en usædvanlig langsom, kontinuert og rolig proces. Det har muliggjort en langsom bundfældning og en institutionalisering af gode traditioner, som i en homogen kultur var letforståelige for alle og som ikke behøvede stærke udtryk i drabelige love og tjenestereglementer.

Dertil kommer, at dansk centralforvaltning blev opbygget under enevælden under ganske særlige betingelser. Den danske enevældes særlige karakter vendt mod adelsvælde og dens stræben mod stor statslig autonomi – som bl.a. indebar, at kongemagten bestandigt stræbte efter den størst mulige reservation af statstjenernes loyalitet alene til kongen og staten – muliggjorde en frigørelse fra nepotisme, korruption og klientilisme før de fleste andre stater. Forbindelser, rang og stand betød mindre end noget andet sted i Europa for de statsansattes avancementsmuligheder – hvilket ikke er det samme som at disse forhold slet ingen rolle spillede hos os. Til gengæld fik loyalitet, kvalifikationer og individuelle meriter større vægt[1]. Kongemagten kunne imidlertid lade disse forhold præge personalepolitikken og dens daglige forvaltning uden at de nødvendigvis kom til klart udtryk i bestemmelser. Fordi kongerne personligt engagerede sig dybt i den daglige forvaltning af ansættelser og udnævnelser mm.

Den danske stat har desuden med relativ stor kontinuitet kunnet betale løn til de ansatte. Der har i perioder været problemer også hos os, men de synes mindre end andre steder. Det fremmede statsloyalitet og gjorde det lettere at komme fri af korruption.

Enevælden lagde stor vægt på, at domstole ikke skulle blande sig i forvaltningens arbejde. Det er formentlig baggrunden for, at vi som næsten de eneste i Europa (ved siden af Norge) ikke har fået forvaltningsdomstole. Det er også baggrunden for, at de almindelige domstole i praksis fortsat er meget tilbageholdende med at behandle sager, der vedrører forvaltningen.

En mere systematisk domstolskontrol ville ellers uden tvivl have trukket med sig, at normerne for forvaltningen for længst var blevet langt mere formaliserede og eksplicitte. I nogen grad har ombudsmanden indtaget rollen som domstolssurrogat og det har da også trukket bl.a. forvaltningsloven med sig.

Danmark har aldrig fået en egentlig forvaltningsuddannelse i lighed med f.eks. Frankrigs ENA. Juristerne hævdede længe positionen som generalister i forvaltning, men deres uddannelse var og er ikke en forvaltningsuddannelse. Heller ikke økonomerne er specielt uddannede i forvaltning. Politologer undervises *om* forvaltning, men knap nok *i* forvaltning. Det er også tvivlsomt om universitetet er det rette sted at give en meget praktisk

[1] Tim Knudsen (1995): *Dansk statsbygning,* kap. 9.

forvaltningsuddannelse. At blive embedsmand i Danmark har altid betydet, at en meget stor del måtte læres i praksis på arbejdspladsen. Det var tidligere i høj grad en indføring i, hvordan man plejede at gøre. Visdomsbøger, overordnedes praktiske instruktioner og kollegiale vink og råd indførte novicen i det som den pågældende senere stort set uændret gav videre til yngre årgange. Værdier og normer blev formentlig i høj grad internaliserede gennem imitation uden større verbalisering. Denne oplæringsform implicerede heller ikke formalisering. Og den fungerede relativt godt så længe, man kørte på fastslåede traditioner, hvis oprindelse skulle findes i en fjern og glemt fortid under måske enevælden. Den fungerede også relativt godt så længe de fleste havde livsvarig tilknytning til de enkelte tjenestesteder.

Lav formalisering kan fremme fleksibilitet. Værdier, normer og arbejdstraditioner kan smidigt tilpasse sig nye forhold uden tunge beslutningsprocesser. Det kan dog næppe mellem ministerialreformen i 1848 og før de sidste en eller to generationer hævdes, at forvaltningen omstillede sig hurtigt. Til gengæld har man siden 1945 og især de seneste 25 år set meget dybe omstillinger, som for det meste nok er forløbet ret stilfærdigt. Indtil Tamil-sagen måske næsten for stilfærdigt.

Faren ved et ret velsmurt og lavt formaliseret system kan jo være, at ændringer bliver for lidt bemærket og overvejet. Denne fare øges af, at den relativt høje etiske standard let giver selvtilfredshed og manglende agtpågivenhed.

En af de ændringer, som har præget de seneste årtier, er en øget personalebevægelighed. Om den kan adskilligt positivt siges. Men den medfører også, at der på de enkelte offentlige arbejdspladser er en synkende andel af embedsfolket med et langt institutionshistorisk perspektiv på nutiden. Ikke sjældent har jeg hørt embedsfolk hævde, at dette eller hint forhold på deres arbejdsplads nok *altid* har været som nu. Når jeg går de pågældende nærmere på klingen viser det sig ofte, at *altid* ikke med sikkerhed er mere end de par år eller tre, som den pågældende har været ansat det givne tjenestested. Den øgede personalebevægelighed truer den historiske fornemmelse i institutionerne – og i øvrigt også i nogle tilfælde selve kontinuiteten og den arbejdsmæssige hukommelse i den pågældende institution. Netop på grund af forandringer er det derfor nu blevet mere nødvendigt med en mere eksplicit forvaltningshistorisk bevidsthed i for-

valtningen, som kan give baggrund for en løbende refleksion over også, hvilke eventuelle tab og problemer forandringerne giver.

Bredere debat om embedsfolkets situation har i almindelighed ikke stor plads i mediebilledet. Men som allerede antydet var der dog i kølvandet på Tamil-sagen en mere omfattende debat, som tog betydningsfulde spørgsmål op. Uden at det kom til konklusioner på ret meget. Der er siden kommet en række værdifulde betænkninger, afhandlinger, debatbøger og artikler. Men det er alligevel min opfattelse, at debatten kun i 1993 fik anslået en bred vifte af temaer. Derefter er der sket en indsnævring af debatten til især at handle om politikere og embedsmænd. Og især siden betænkning 1354 fra 1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd er debatten ved at dø ud, kvalt i almindelig tilfredshed og en voksende tro på, at vi nu nok sådan cirka har indrettet os på en måde, der vanskeligt kan gøres meget bedre. Og som i al fald ikke kan ændres uden meget store besværligheder, herunder af politisk art.

Den snævre debat om forholdet mellem minister og embedsmænd

Der er i sig selv en slags historieløs nutidsimperialisme, hvis man reducerer debatten om embedsfolkets relationer til deres omverden til forholdet mellem minister og (top)embedsmænd. Herved bortskærer man væsentlige aspekter, som nu nok var en overvejelse værd. Det er for centraladministrationens vedkommende ikke mindst spørgsmålene om forholdet til Folketinget (og i kommunerne embedsmændenes forhold til oppositionen og back-bencherne), forholdet til den gamle forestilling om almenvellet, forholdet til forestillingen om en retsstat, forholdet til faglige normer og værdier og forholdet til den bredere offentlighed, herunder kontakten med medierne.

Et af de nyeste udtryk for den smalle debat er Jørgen Grønnegård Christensens artikel *Det tidløse ministerstyre* fra 1999. I den fremkommer en tilfredshed med status quo som også genfindes i betænkning 1354, som undertegnede i øvrigt var med til at udarbejde og som jeg fortsat anser for at være en ret vellykket betænkning, *hvis* man accepterer nogle snævre præmisser og at konklusionerne skulle bjærges gennem et mudret og modsætningsfyldt politisk farvand.

Essensen i den aktuelle tankegang på bjerget kan vist sammenfattes på følgende måde: Det er nu blevet almindeligt erkendt, at danske ministernære embedsmænd (der er i virkeligheden ret få kvinder på topniveau, så derfor ikke "embedsfolk") i dag møder en stærk forventning om at kunne yde *politisk-taktisk* rådgivning. I betænkning 1354 tales smukt om integrering af faglig og politisk-taktisk rådgivning. Man anerkender, at der er tale om en form for politisering.

Men det er imidlertid ikke en partipolitisering. Det drejer sig om en professionalisme, der kamæleonagtigt kan omstille sig til en hvilken som helst ministers politisk opfattelse. Det er i modsætning til forholdene for nogle generationer siden, hvor det politisk-taktiske i langt højere grad måtte blive politikernes egen hovedpine.

Samtidig er det blevet lettere at forflytte ministernære embedsmænd de seneste årtier. Nu opstår – eller fremkaldes – anledningerne for ministrene til at gå ind i udnævnelsessager på grund af den voksende mobilitet i chefgruppen hyppigere. I et vist omfang er man også begyndt at anvende tidsbegrænsede ansættelser. Departementscheferne skiftes hyppigere ud fra midten af 1970erne. Samtidig er mobiliteten også for de øvrige embedsmænd øget. Der er nemlig en større interministeriel mobilitet[2]. Uoverensstemmelser mellem ministeren og en embedsmand kan fremkalde, at embedsmanden frivilligt eller ufrivilligt må søge andre græsgange. Og i en sådan situation ville det jo være ejendommeligt, hvis ikke ministeren skulle ønske sig en ny person, der formodes at bidrage til ministerens politik – hvis ministeren da har en sådan.

Der er hermed umiddelbart ringe risiko for at ministernære embedsmænd vil afvise opgaver som upassende for embedsmænd.

Denne hovedkonklusion om at danske embedsmænd har en stærk interesse i at være loyale over for deres ministre må dog betinges nærmere. I embedsmændenes rådgivning og arbejde i øvrigt har de forskellige interesser, som alle kan afledes af den grundlæggende interesse i karrieremuligheder.

[2] Se f.eks. Tim Knudsen (1997): *Politiseres/policieres centraladministrationen?,* eller Hanne Nexø Jensen & Tim Knudsen (1999): *Senior Officials in the Danish Central Administration: From Bureaucrats to Policy-Professionals and Managers.*

1) De ved, at ministerens forbliven på posten er usikker på længere sigt. Embedsmændene må anlægge et længere perspektiv og tage højde for den mulighed, at en politiker fra den nuværende opposition pludselig bliver minister. I forhold til en sådan minister skal embedsmændene helst fremstå med et ry for på den ene side at have været loyal over for den foregående minister. På den anden side vil stor følgagtighed medføre risici for at blive betragtet som enten politisk sammenspist med den afgående minister og dennes parti eller en holdningsløs opportunist. Embedsmændenes interesse i at være loyal over for den til enhver tid siddende minister balanceres derfor af en interesse i forhold til ministerens kurs – hvis denne har nogen – at træde en lidt blødere midterkurs med stor kontinuitet i det som uofficielt med stigende hyppighed kaldes minister*iets* politik – uagtet at der ud fra en meget formel betragtning slet ikke eksisterer andet end minister*ens* politik.

2) Embedsmændene har ud fra ønsket om ministeriets langsigtede muligheder for at fungere en interesse i at undgå at ødelægge etablerede samarbejdsmønstre med ministeriets omverden, herunder interesseorganisationer. Det kan medføre en splittet loyalitetsfølelse hos embedsmændene, hvis en minister går på kollisionskurs mod sådanne samarbejdspartnere. Som en embedsmand har sagt det:

> "Ministeriet kan jo ikke bruge det til noget, hvis ministeren bare vil profilere sig. Vi skal jo også leve videre med f.eks. organisationer og institutioner bagefter"[3]

Også denne interesse trækker i retning af en blødere midterkurs.

Hovedkonklusionen er altså, at danske embedsmænd i vid udstrækning har en egeninteresse i at følge deres minister, dog med de reservationer, at de har en vis længeresigtet interesse i at skele til både muligheden af, at der kommer en minister af en anden partifarve og/eller andre mål og prioriteringer. De har også en længeresigtet interesse i at undgå, at ministeren får lejlighed til at beskadige ministeriets samarbejdsrelationer med interesseorganisationerne i ministeriets omgivelser. Begge reservationer trækker i retning af at ministeriets politik i højere grad vil søge midten og kontinuiteten end ministerens politik.

[3] Jesper Vahr (u.å.): *Samspillet og rollefordelingen mellem ministrene og den administrative ledelse i danske departementer*, s. 80, 118.

Der er altså ud fra denne betragtning ingen alvorlige trusler mod demokratiet fra bureaukratiets side.

Spørgsmålet er snarere om ikke embedsmændene er *for* loyale over for ministrene. Der kan være risiko for, at embedsmænd følger deres minister så langt, at de ikke bremser eventuelle ulovligheder. Hvor hyppigt dette problem opstår, ved vi ikke meget om. Det mest kendte eksempel på det er den manglende evne hos Justitsministeriets embedsmænd til at stoppe deres minister i den såkaldte Tamil-sag, som er grundigt belyst, og som førte til en rigsretsdom over ministeren.

Stort set her slutter den danske debat i disse år. Jeg skal i det følgende give nogle eksempler på, at debatten kunne være langt bredere.

Nogle – glemte – spørgsmål og problemer

En ældre tids noget vage forestillinger om, at embedsfolket ikke er ministerens og ministeriets, men statens og almenvellets, synes helt gået tabt. Det er i al fald vanskeligt at finde moderne sproglige udtryk for dem – men moderne talekultur er vel også mindre patetisk end fortidens. Men man kunne måske ellers forestille sig, at sådanne forestillinger var blevet moderniseret i retning af, at embedsfolket tjente demokratiet og retsstaten. I svensk statskundskab markerer Lennart Lundquist sig da også i disse år med et opgør mod det han kalder *økonomismen* i den offentlige sektor, der forfladiger den offentlige sektors rolle. Lundquist ser en rolle for embedsfolket som demokratiets vogtere. Man må understrege forskellen mellem den offentlige og den private sektor. Man må præcisere den offentlige etos. Man må forbedre embedsmændenes forudsætninger for at udvise civilcourage. Man må uddanne i offentlig etos. Man må udforme et sanktionssystem mod brud mod demokrativærdierne. Man må sørge for at kontrollen af forvaltningen ikke alene fokuserer på økonomiværdier, men hele den offentlige etos.

I den noget mere prosaiske danske forvaltningspolitologi, der angiveligt hævder en såkaldt rationel institutionalisme, er det nok vanskeligt at være så ambitiøse som Lundquist. Dertil kommer, at vi har andre institutionelle forudsætninger. Men man kan lade sig inspirere og samtidig udgå fra, at det drejer sig om at skrue institutionerne sådan sammen, at embedsfolket får en naturlig egeninteresse i at forfølge de mål, man ønsker de skal forfølge. Man kan hæfte sig ved, at forestillingerne om at tjene

staten og almenvellet mere end ministrene i virkeligheden udviklede sig før parlamentarismen. At de overlevede et stykke ind i det tyvende århundrede skyldes, at hverken konge eller en stor del af embedsmændene havde draget de fulde konsekvenser af ministerstyret. Det hang sammen med kongens stærke placering i Juni-Grundloven. At denne placering i praksis gradvist blev svækket og især ændret, da parlamentarismen blev gennemsat, stod ikke alle klart. Også efter 1901 var der embedsmænd, der forestillede sig, at det nyttede at klage over en minister til kongen. Nogle gjorde det faktisk, men med ringe succes. Karakteristisk er det også, at gesandt Kauffmann i USA under 2. verdenskrig mente selv at kunne tolke, hvad der var den nationale interesse med en anklage for højforrædderi hængende over sig, idet han søgte forståelse for dispositioner i strid med både regering, minister og ministerium på Amalienborg. Parlamentarismen blev da også først fastslået i Grundloven af 1953. Danske forvaltningspolitologer har nok siden da været mest optaget af at fastslå, at embedsmændene først og sidst havde en pligt til at tjene ministeren med den demokratiske legitimitet. Nu da målet er nået var det måske på tide at skifte grammofonpladen ved at bidrage med forslag til institutionelle kontrolmekanismer, som bremser misbrug af den politiske magt?

Opmærksomheden på embedsmændenes politisk-taktiske rådgivning har i den offentlige debat været overgået af en fokusering på nogle ansættelser med partipolitiske overtoner især i ministersekretariaterne. Derimod er den i det repræsentative demokratis perspektiv væsentligere udvikling, at centraladministrationen i høj grad er omstillet fra at være reaktiv til proaktiv, policyformulerende, stort set udblændet af diskussionen. Heller ikke i betænkning 1354 fik det en særlig rolle, hvilket kommissoriet heller ikke lagde op til. Denne *policiering* er med en enkelt undtagelse stort set forblevet overset. Formentlig fordi den har uoverskuelige implikationer for hele vort samlede demokratis virkemåde, herunder partiernes og de folkevalgte forsamlingers rolle.

Kombinationen af policiering og øget politisk-taktisk rådgivning kan medføre, at embedsmænd tilpasser analyser og argumenter til det politisk ønskede resultat i en sådan grad, at det går ud over sagligheden og den professionelle kvalitet. Det kan udarte i *misinformation af Folketing og offentlighed*. Det var man faktisk opmærksom på i debatten i forbindelse med Tamil-sagen, men opmærksomheden synes forsvundet. Dengang gjorde man opmærksom på risikoen for, at embedsmændene i deres iver for at hjælpe deres ministre og fremme ministerens/ministeriets politik ikke

orienterer Folketing og offentlighed tilstrækkeligt sagligt og præcist. Måske er det ikke altid iver, misinformation kan også skyldes pres fra ministeren. Embedsmændene kan føle sig pressede til agere "ordludere" og bevidst vildledning af Folketinget kan være en "kunstart", ja, god evne til at vildlede Folketinget er til tider nærmest blevet opfattet som forfremmelsesgrund[4]. Der er næppe rimelig tvivl om, at Folketinget ofte kun oplever at få halv besked, men i hvilket omfang misinformering af Folketing og offentlighed er et reelt problem i dansk centraladministration kan ikke gøres op. Men man kan pege på, at der lejlighedsvist har været rettet en særdeles kyndig kritik mod ministerielle analyser, beregninger og bemærkninger til lovforslag.

En ministeriel ansættelse er ikke længere en investering i en karriere i netop dette ministerium, det er en investering i CV'et. Man kan forvente øget *troløshed* og et instrumentelt forhold til ansættelsen i sammenligning med de mere klassisk bureaukratiske forhold, vi havde tidligere. Ansættelse fremmer CV-projektet frem for korpsånden. I andre lande som f.eks. Frankrig, hvor man i mange år har kendt til springende karrieremønstre, har man været opmærksom på, at det kan give problemer med loyaliteten over for tjenestestedet. Identifikationen med den pågældende institution svækkes. Det kan have sine gode sider, idet myndigheder ikke så let bliver pindsvinestillinger vendt mod forandring. Men forholdet til arbejdet kan også blive præget af personlige kalkuler, der fører til satsning på spektakulære opgaver og projekter, hvis værdi først kan afgøres efter mange år, men som kan være egnede til at skabe opmærksomhed om medarbejderen. Der kan være en risiko for, at medarbejderen udnytter viden erhvervet på arbejdspladsen til private formål – eventuelt efter at arbejdspladsen er forladt. Det har franskmændene i langt højere grad diskuteret og forholdt sig til, fordi det så længe har været et problem hos dem. Var det ikke på sin plads om man i Finansministeriet studerede franskmændenes diskussion?

I stigende grad involveres danske embedsfolk på Danmarks vegne i internationalt arbejde. Man synes fra dansk side at tage det for givet, at først og sidst identificerer sig med og er loyale over for danske interesser. Men man kunne måske hæfte sig ved, at det er en almindelig kendt socialpsy-

[4] Se f.eks. Bernhard Baunsgaard (1993): *Anmeldelse af Johan Garde: Om lovbemærkningers sandhedsværdi,* s. 61; Johan Garde (1993): *Lovbemærkningers sandhedsværdi;* Tage Kampmann (1993): *Inden for murene;* eller Erik Ib Schmidt (1993): *Fra Psykopatklubben,* s. 398.

kologisk mekanisme, at der ved tilbagevendende kontakter i netværk italesættes og institutionaliseres visse fælles forståelser. Det er også et stykke ad vejen jo særdeles hensigtmæssigt. Men et sted kan man jo overskride den nationale interesse og loyalitetsforpligtelse. Danske studier af den slags spørgsmål er endnu få, men flere er på vej, og de bør nok studeres nærmere efterhånden, som de kommer.

Forvaltningspolitiske betragtninger

Selv om mere viden på en række områder ville være en fordel, finder jeg det alligevel passende på det grundlag, jeg kender, at slutte med nogle præliminære konkluderende forvaltningspolitiske betragtninger.

Den offentlige forvaltning er udsat for mange og ikke så sjældent uforligelige krav og forventninger. For eksempel kravene om på en gang at være sensitiv over for det partipolitiske og alligevel stå uden for. Ofte kan vi ikke optimere, blot satisfiere os gennem kompromiser. Men spørgsmålet er om vi ikke i dansk forvaltning er gået for langt i retning af at udsætte de samme embedsfolk for til dels modsatrettede krav, som de pågældende så må "integrere" sig ud af. I forbindelse med udarbejdelsen af Betænkning 1354 var vi bl.a. i Stockholm. Fra svensk side blev det hævdet, at vi i Danmark havde politiserede karriereembedsmænd, netop fordi vi ikke havde et system med politiske hjælpere. Svenskerne har jo statssekretærer, politisk rådgivere og mediemedarbejdere rekrutteret på partipolitiske kriterier. Derfor kan karriereembedsfolket bedre koncentrere sig om det faglige og det juridiske. Tilmed har man i de svenske ministerier en retschef, som regel en tidligere dommer, som har den opgave at kontrollere om arbejdet også er juridisk holdbart.

Man kan altså i højere grad end i Danmark fordele funktionerne og hensynene organisatorisk og personnelt. Uden nødvendigvis at kopiere den svenske model kunne vi måske lade os inspirere. Det ville forekomme konsistent med den i dansk forvaltningspolitologi foretrukne rationelle institutionalisme at lede overvejelserne i retning af noget sådant.

Rationel institutionalisme må også lede til en anden anbefaling. Hvis man vil sikre høj retssikkerhed og ansvarlighed samt fortsat gardering mod magtfordrejning, nepotisme, korruption og vildledning af Folketing og offentlighed, findes der faktisk et universalmiddel. Det blev anbefalet allerede fra 1936 af den mand, som udviklede dansk forvaltningsret, pro-

fessor Poul Andersen. De fleste embedsfolk har altid strittet imod dette universalmiddel. Politikerne har efterhånden mistet entusiasmen. Men nu fjerner IT-udviklingen den klassiske undskyldning for ikke at indføre *fuld offentlighed* i forvaltningen bl.a. med adgang til postlister: At det vil være for dyrt.

Størst mulig offentlighed og transparens giver eksterne kontrolmuligheder. En reel risiko for at blive taget i eventuelt fagligt fusk eller ulovligheder er det mest effektive middel mod disse problemer. Det gælder også komplicerede modelberegninger af økonomi, økologiske forhold, teknik etc., hvor det er af stor betydning, at modeller og beregninger kendes af andre end forvaltningen, f.eks. private organisationer. Endelig kunne man overveje at retsbeskytte embedsmænd, som lækker information om ulovligheder i forvaltningen til medierne i lighed med den måde, man har beskyttet embedsmænd i Sverige.

Behovet for forvaltningshistorisk bevidsthed

Den hastigere forandringstakt og de mere omskiftelige personaleforhold betyder, at ureflekteret overtagelse af "plejer", hverken er tilstrækkelig eller fungerer helt så sikkert som tidligere. Der er behov for en mere *reflekteret* viden om det som forandres. Forvaltningshistorie kan være et middel til at øge denne. Enkelte ministerier som Finansministeriet og Statsministeriet har markeret jubilæer med en flot historisk publikation. Men som helhed har ministerierne forvaltet deres fortid på en noget tilfældig måde. For ikke så længe siden markerede bl.a. Undervisningsministeriet og Økonomiministeriet jubilæer med lidt hastigt sammenskrabet stof af vekslende kvalitet. Man må ærgre sig over, hvad vi gik glip af, fordi ministerierne ikke i tide tog initiativ til nogle gennemarbejdede og professionelle publikationer.

Fra Københavns Universitets side er der udgået et samarbejde med bl.a. en række arkivarer, der har ført til en del forvaltningshistoriske publikationer, senest "Dansk forvaltningshistorie" på mere end to tusinde sider.

Litteratur

Baunsgaard, Bernhaard (1993): "Anmeldelse af Johan Garde: Om lovbemærkninger sandhedsværdi", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 2/1993, 74. årgang, København: Rhodos

Betænkning nr. 786: Personalebevægelighed i centraladministrationen (1976): København: Udvalget vedrørende friere personalebevægelser i centraladministrationen

Betænkning nr. 1354: Forholdet mellem minister og embedsmænd (1998): København: Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd

Bogason, Peter (2000): *Dansk forvaltningshistorie efter 1950,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999): "Det tidløse ministerstyre" i Andersen, Jørgen Goul m.fl. (red.): *Den demokratiske udfordring,* København: Hans Reitzels Forlag

DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993): *Fagligt etiske principper i offentlig administration,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Garde, Johan (1993): *Lovbemærkningers sandhedsværdi - om miljøreformen 1990-91,* København: Gad

Jensen, Hanne Nexø og Tim Knudsen (1999): "Senior Officials in the Danish Central Administration: From Bureaucrats to Policy-Professionals and Managers" i Page, Edward C. og Wright, Vincent (eds.): *Bureaucratic Élites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials,* Oxford: Oxford University Press

Kampmann, Tage (1993): *Inden for murene,* Odense: Odense Universitetsforlag

Knudsen, Tim og Ditlev Tamm (red.) (2000): *Dansk forvaltningshistorie indtil 1901*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Knudsen, Tim og Ditlev Tamm (red.) (2000): *Dansk forvaltningshistorie 1901-53*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Knudsen, Tim (1997): *Politiseres/policieres centraladministrationen?* Arbejdspapir nr. 8, 1997, Demokratiprojektet, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Knudsen, Tim (1996): "Modeller og offentlighed", *Samfundsøkonomen* marts 1996:2, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Knudsen, Tim (1995): *Dansk statsbygning,* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Lundquist, Lennart (1998): *Demokratins väktare,* Lund: Arkiv förlag

Schmidt, Erik Ib (1993): *Fra psykopatklubben,* København: Gyldendal

Vahr, Jesper (u.å.): *Samspillet og rollefordelingen mellem ministrene og den administrative ledelse i danske departementer. En analyse af barrierer og hjælpemidler for tilvejebringelsen af politisk ledelse,* speciale fra Århus: Institut for Statskundskab, Århus Universitet

Kapitel 5
EU's indflydelse på forvaltningskultur og grundlaget i dansk forvaltning

Af Poul Nielson, Medlem af Europa-Kommissionen

Yder EU indflydelse på dansk forvaltningskultur? Svaret er naturligvis "ja". Mere interessant er det at spørge, hvad effekten er. Jeg mener, debatten er vigtig. Det er nødvendigt åbent at erkende de negative effekter. Men det er lige så vigtigt at være bevidst om de positive, som er lidt mere abstrakte, og derfor nemt bliver overset. Endelig er det værd at oplyse om Prodi-kommissionens bestræbelser på området.

Debatten er vigtig

Jeg kan godt erklære mig enig i denne debatbogs præmis. Det er rigtigt at den danske forvaltningskultur er kendetegnet ved et system båret af værdier og et stærkt normsæt. Det indebærer et tilsvarende ansvar for den enkelte medarbejder for at holde dette normsæt levende.

Det er også rigtigt, at dette kendetegner et modent system opbygget efter årtiers stabilitet og institutionel kontinuitet. Og så er det et udtryk for demokratiske tilstande og nærhed mellem borgeren og forvaltningen. Denne nærhed er i sig selv en kvalitet. Det er nu engang en kæmpe fordel at kende og vedkende sig det samfund, man forvalter. Det hjælper at forstå dets problemer, og forstå, at det er ens opgave at medvirke til at løse dem.

Det er vel relevant at spørge om dette normsæt er truet af øget europæisk samarbejde. Nogle[1] har allerede konkluderet, at sproget i de mange EU-

[1] Klaus Kjøller, Københavns Universitet: TV-avisen 19. januar 2000.

direktiver og forordninger forleder de danske myndigheder til slette oversættelser og dårlig dansk. Der er ikke langt fra dette til at se europæisk integration som enden på en særlig dansk forvaltningskultur.

Hertil er der to ting at bemærke. For det første er det utopi at tro, at Danmark og den danske forvaltning kan afskærme sig fra en indflydelse, som nødvendigvis sker gennem embedsværkets deltagelse i et dynamisk international samarbejde. Her er indflydelsen fra EU størst, fordi samarbejdet er dybest. For det andet er effekterne ikke kun negative. Men lad os bare starte med dem.

Det er nemt at få øje på de negative effekter

De fleste danske statsansatte har vel før eller siden i deres arbejde berøring med EU-samarbejdet og EU-lovgivning.

Alene de geografiske afstande indebærer stigende anvendelse af informationsteknologi. Når denne udstrækkes til samspillet mellem forvaltningen og borgeren gives nemt det indtryk, at afstanden øges.

"Jargonen" fra internationalt samarbejde, også i EU, opfattes ofte som dårligt dansk. Der er en god forklaring på dette. Jeg har allerede gjort den erfaring, at Europa ikke er mere integreret og kultur-ensrettet, end at der fortsat er masser af plads for kulturbestemte misforståelser. Anvendelse af "jargon", f.eks. mellem tekniske eksperter fra forskellige lande, er en måde at undgå sådanne forståelsesfejl.

Dertil kommer, at EU-samarbejdet nu producerer papirer og beslutninger i et omfang, der betyder, at ikke alle dokumenter bliver oversat lige godt.

De europæiske embedsmænd og -kvinders forskellige kulturbaggrund betyder også, at høflighed og form er nødvendige indpakninger, hvis man ønsker budskabet vel modtaget. Det kan give den ordfyldige uklarhed, som man forbinder med beskeder udtrykt "i diplomatiske vendinger".

Endelig udtrykker forvaltningskulturen naturligvis normsættene i det omgivende samfund. Her er det vel korrekt, når nogle peger på, at der er en langvarig krise i værdierne og kulturerne i det politiske liv og offentlige forvaltning i mange europæiske lande. Man kan nævne Tyskland, hvor det nu undersøges om den forrige kansler har overtrådt reglerne om gennem-

sigtighed i forbindelse med tilskud til politiske partier. Eller Frankrig, hvor økonomiministeren for nylig trådte tilbage under anklage om korruption og hvor Revisionsretten for nylig konkluderede, at aflønningen af de offentlige ansatte er fuldstændig uigennemskuelig og i uoverensstemmelse med loven. Storbritannien, hvor det er blevet afsløret at medlemmer af Underhuset stillede spørgsmål mod betaling ("Cash for questions"). Og endelig trådte Europa-Kommissionen tilbage i marts 1999 efter en uafhængig undersøgelseskommission havde konkluderet, at der herskede almindelig mangel på vilje i systemet til at tage ansvar. Den kollektive ansvarsforpligtelse i Kommissionskollegiet blev lige lovlig kollektiv. Rapporten pegede også på enkeltbeslutninger visse kommissærers havde truffet. Men konklusionen hér er vel, at det fælleseuropæiske embedsværk hverken er værre eller bedre end medlemslandenes?

Sidst, men ikke mindst er der naturligvis bureaukratiet og det voksende lov-kompleks. Det er klart, at det europæiske samarbejde i høj grad er kodificeret. En høj grad af formalisering af reglerne for det europæiske samarbejde er faktisk et udtryk for, at dette samarbejde stadigt er sårbart. "Med lov skal land bygges", står der skrevet. Der skal så at sige føres juridisk sandhedsbevis for hver eneste sag, vi tager op i samarbejdet.

Hvad er de positive effekter?

Den europæiske lovgivning er ikke kun en belastning. EU-retten skaber og formidler også fælles værdier. For nu blot at give et par få eksempler: Jeg er sikker på at embedsmændenes formulering af den økonomiske politisk har været påvirket af Maastricht-kriterierne og Stabilitetspagten, uanset at Danmark indtil videre holder sig uden for den økonomiske og monetære union. F.eks. er der vel heller ikke tvivl om, at lovgivningen om "det indre marked" og dynamikken omkring dets fuldførelse har haft en langvarig, liberaliserende påvirkning af de ansvarlige for de forskellige europæiske landes økonomiske politik. Det har disciplineret finanspolitikken og vænnet den statslige forvaltning til at påtage sig konkrete forpligtelser, og overvåge deres overholdelse.

Her er det vigtigt at erindre, at den danske økonomi er lille og åben. Danmarks økonomi er afhængig af, at vi er i stand til at tiltrække den bedste viden og kompetencer fra hele verden. Udfordringen for en moderne dansk forvaltning består i at muliggøre dette samarbejde uden at sætte vore fundamentale værdier på spil.

Et andet eksempel er direktivet om gennemsigtighed for finansielle overførsler mellem staten og offentlige foretagender. De europæiske krav om åbenhed herom påvirker embedsværket i Finansministeriet på samme måde som Traktatens regler om statsstøtte og de detaljerede regler om disses anvendelse.

EU-rettens indflydelse ses også gennem afgørelser i Europa-domstolen. Forvaltningen præges gennem domstolens afgørelser og udfaldet af de såkaldte "præ-judicielle" forespørgsler fra danske domstole om emner så forskellige som ligeberettigelse og importfortoldning. Her er det vigtigt at erindre, at Danmark ved tiltrædelsen i EF meldte sig ind i en klub, hvor det allerede var gjort klart, at Fællesskabets lovgivning ikke kunne sættes ud af kraft af national lovgivning.

De færreste lovforslag fra EU bygger dog eksplicit på moralske værdier. EF- og EU-traktaterne og den følgende lovgivning har sjældent til hensigt at påvirke moralske værdier i medlemslandene. Og de har sjældent en form, som gør det muligt. Jeg mener dette er sundt. EU-samarbejdet er bedst, når der er en åbenlys praktisk værdi af det man samarbejder om.

Lovgivningen kan naturligvis i sig selv skabe værdier. F.eks. er lovgivningen om kvinders stemmeret i Europa og præsidents J.F. Kennedy's lovgivning om "equal opportunity" i opgør med det amerikanske samfunds udbredte racisme vel gode eksempler på, at lovgivningen kan knæsætte og styrke værdier.

En international forvaltning som Kommissionen giver også mulighed for at lære af andre kulturer. Det er sundt at lære at være loyal over for medarbejdere, der er af andre nationaliteter. Det er sundt at se, at udenlandske kolleger kan være dygtigere end en selv.

Endelig konvergerer lovgivningen i EU og dansk forvaltningskultur på et meget centralt punkt. Samarbejdet som et grundlæggende princip om hvordan man får et samfund til at fungere fredeligt og konstruktivt er ikke bare et sympatisk træk ved hvad vi gør, men også et princip, verden som helhed har brug for. De værdier må vel betegnes som fundamentale for organiseringen af det danske samfundsliv. Forskellen er måske, at vi i det europæiske samarbejde fortsat er afhængig af klare detaljerede regler for ikke at misforstå hinanden. Efterhånden som samarbejdet modnes vil

dette behov falde og de dybere værdier, vi er fælles om, vil få lov til mere umiddelbart at fremstå som grunden til at vi løser problemet i fællesskab.

Hvad gør Kommissionen?

Det tager tid at danne en forvaltningskultur. Og det er svært at lovgive den på plads. Men der er alligevel måder at fremme og skabe den. De tyve kommissæren vedtog i forbindelse med deres tiltrædelse en adfærdskodeks for sig selv. Det er en del af reaktionen på omstændigheder omkring den forrige Kommissions afgang. Kommissionen har taget skridt til at vedtage disse regler af to grunde. Dels som en kollektiv aftale mellem kommissærerne, men naturligvis også for at genskabe borgernes og de ansattes tillid.

Denne kodeks er så vidt jeg kan skønne helt på højde med de danske normer på området. Og visse steder går den længere. I denne kodeks fastlægges det bl.a., at kommissærer ikke må have bestyrelsesposter, modtage "royalties" eller skrive faste klummer til dagbladene. Ved tiltrædelse offentliggjorte de enkelte kommissærer endvidere deres egne og ægtefællernes finansielle interesser, herunder hvilke aktier, med kursværdi, og i hvilke firmaer. På samme måde som under danske regler skal kommissærer aflevere gaver over en hvis værdi. Vi har et fast loft på vores repræsentationsbudget og skal på forhånd kundgøre alle tjenesterejser, formål, transportmiddel og omkostninger.

Kommissionen forventes desuden meget snart at vedtage en adfærdskodeks for alle Kommissionens ansatte. Der anlægges ambitioner om en meget høj standard.

Forvaltningen skal være åben, tilgængelige, høflig, objektiv, neutral og fair. Kodeksen skal også informere borgerne om, at de har ret til at forvente dette af Kommissionens ansatte. Kodeksen fastlægger endvidere nogle fundamentale principper, hvor nogle naturligvis forekommer selvfølgelige. Først og fremmest skal Kommissionens ansatte overholde loven. Der må ikke udøves forskelsbehandling, og forvaltningspraksis skal være konsistent. Embedsværket skal handle i fællesskabets interesse og fremme det fælles gode. Kommissionen har pligt til at informere og lytte. Beslutninger skal begrundes, og afslag skal ledsages af henvisninger til appel-muligheder, herunder Ombudsmanden, der i følge Traktaten efter Maastricht udpeges af Europa-Parlamentet.

Kodeksen lægger op til, at alle henvendelser skal besvares på samme EU-sprog, som henvendelsen skete på. Breve skal besvares senest 10 dage efter modtagelse, eller 15, hvis de skal oversættes. Hvis dette ikke kan overholdes skal der sendes et foreløbigt svar, der angiver hvornår et endeligt svar kan forventes. Hvis breve videresendes internt skal afsenderen oplyses til hvem.

Sådanne regler forekommer muligvis overdrevent detaljerede. Men det kan vel ikke diskuteres, at de forsøger at lægge et højt, ambitiøst niveau. Jeg mener, at de er et godt supplement til de mange værdier, som europæere trods alt har til fælles.

Desværre betyder adfærdskodeksen for kommissærerne, at jeg ikke kan beholde Finansministeriets honorar for dette indlæg. Men reglerne tillader, at jeg giver dem til velgørenhed. Jeg ønsker derfor beløbet givet til organisationen "Transparency International", der fremmer god forvaltningspraksis globalt, og navnlig er en stærk partner i kampen mod korruption.

Konklusion

Dansk forvaltningskultur er god og stærk. Den har nået en modenhed, der kun er mulig med årtiers institutionel stabilitet. EU-samarbejdet stiller denne kultur over for nogle iøjnefaldende udfordringer. Men det bærer også nogle værdier i sig, som Danmark under alle omstændigheder efter min mening ikke bør lukke sig for. For så vidt angår Kommissionens reformer og initiativer på forvaltningsområdet går disse klart i en retning, som Danmark burde bifalde. Det er derfor ikke urealistisk at vende det indledende spørgsmål på hovedet. "Yder Danmark indflydelse på EU's forvaltningskultur". Svaret er, at det i høj grad kommer an på os selv. Efter min mening er EU for vigtig til ikke at nyde godt af dansk påvirkning.

Kapitel 6
Etik i velfærdsservicen – nye udfordringer i samspillet mellem offentligt og privat

Af Poul Winckler, formand for Det Kommunale Kartel og Forbundet af Offentligt Ansatte

Etik har i de seneste år fået en renæssance i samfundslivet. Kravet lyder, at alt fra dyrevelfærd til institutionelle investorers adfærd skal være etisk. Selv kommunale regnskaber, der i årtier har levet en upåagtet eksistens på rådhusenes regnskabskontorer, skal nu være etiske.

For mig er den pludselige interesse for etik lidt uforståelig. Etik handler jo grundlæggende om, at vi hver især lever op til den tillid og det ansvar, der følger med vort hverv. Og derfor er etik ikke et nyt fænomen i den kommunale velfærdsservice.

Den enkelte medarbejder står i løbet af en arbejdsdag i forskellige situationer, hvor hun må gøre sig overvejelser, træffe beslutninger og udføre handlinger ud fra et etisk grundlag. F.eks. en SOSU-assistent, -hjælper eller sygeplejerske, der skal afveje en senildement ældres ønske om en gåtur med hensynet til den ældres sikkerhed og tryghed og til de øvrige opgaver, der skal nås.

Men etik er andet og mere end det, vi hver især finder "rigtigt" og "forkert". Etik i velfærdsservicen handler også om, hvordan ledere og medarbejdere på *den enkelte arbejdsplads* tilrettelægger og udfører velfærdsservicen i samspil med de berørte parter – først og fremmest brugerne, men også f.eks. pårørende og de politiske beslutningstagere.

Endelig må de *politiske beslutningstagere* overveje, hvilke værdier der skal præge velfærdsservicen, og på hvilke præmisser velfærdsservicen skal

videreudvikles, herunder hvordan vi skal løse de dilemmaer, der opstår i samspillet mellem offentlige og private leverandører af velfærdsservice.

Så etik – og overvejelser, beslutninger og handlinger med et etisk grundlag – er velkendt stof i den kommunale sektor. Alligevel kan der være behov for at stoppe op og reflektere over, hvilke vilkår etikken har i dagens velfærdsservice.

Hvor gode er vi rundt omkring på arbejdspladserne i kommuner og amter til at skabe rum for etikken – til at sikre en afbalancering mellem faglige hensyn, ledelsens ønsker, brugernes behov og interesser og politikernes krav? Og hvordan påvirker de alternative styre- og driftsformer som f.eks. udlicitering, der vinder hastigt frem i disse år, vilkårene for etikken i velfærdsservicen?

Etikken har gode grundvilkår, men udnyttes de godt nok?

Jeg vil indlede med en påstand: grundlæggende har etikken i velfærdsservicen gode vilkår.

I det danske velfærdssamfund har vi nemlig valgt at have et kollektivt ansvar for velfærdsopgaver som børnepasning, ældrepleje, undervisning og sundhed. Det indebærer, at velfærdsservicen er underlagt *demokratisk styring* – i praksis ved at politisk valgte repræsentanter i kommunalbestyrelser og amtsråd har ansvaret for og udøver kontrollen med velfærdsservicen. Hermed sikres alle interesserede parter indflydelse på, hvordan de forskellige og ofte modstridende hensyn i velfærdsservicen skal afbalanceres.

Til at understøtte den demokratiske styring er der via lovgivning og tradition etableret et sæt rettesnore, primært i form af procedurekrav, som medarbejderne i offentlige organisationer skal leve op til. Eksempelvis krav om retssikkerhed, upartiskhed og ligebehandling af borgerne.

Også på *den enkelte arbejdsplads* i kommuner og amter, hvor velfærdsservicen produceres i praksis, har de etiske overvejelser gode vilkår. På mange områder eksisterer der brugerbestyrelser, dvs. formaliserede beslutningsorganer, hvor de berørte parter – brugere, medarbejdere og ledere – skal afbalancere de forskellige hensyn og interesser i respekt for de politisk fastsatte rammer. Hvor der ikke er brugerbestyrelser, er der i mange tilfælde etableret andre formelle talerør for brugerne.

Og endelig har arbejdspladserne i kommuner og amter en lang række kvalificerede og engagerede *medarbejdere*, der har både faglige normer og personlig interesse som udgangspunkt for deres hverv.

Men selv om etikken har gode grundvilkår, er det ikke ensbetydende med, at den lever et blomstrende liv.

For dels oplever den offentlige sektor i disse år en række forandringer – især fremvæksten af alternative styre- og driftsformer – som ændrer vilkårene for etikken i velfærdsservicen. Og dels udnyttes mulighederne for etiske overvejelser, beslutninger og handlinger ikke altid tilstrækkeligt godt.

Etikken drukner i detailregulering af arbejdsprocesserne

Velfærdsservice produceres ikke efter den enkelte medarbejders forgodtbefindende. Tværtimod er velfærdsservicen spundet ind i et tæt væv af målsætninger, visioner, handleplaner, resultatkrav og kvalitetsmål, der regulerer arbejdsprocesserne og medarbejdernes dagligdag.

Et eksempel er dagtilbud til børn. *Lovgiverne* har besluttet, at formålet med dagtilbud til børn bl.a. er, at dagtilbudene skal "give børn omsorg og støtte det enkelte barns tilegnelse og udvikling af sociale og almene færdigheder med henblik på at styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd og at bidrage til, at børn får en god og tryg opvækst"[1].

De fleste *kommunalbestyrelser* har som supplement hertil vedtaget visioner og målsætninger for deres egne dagtilbud. Eksempelvis at "daginstitutionerne skal arbejde med at udvikle børnenes selvstændighed, tolerance og forståelse for menneskers forskellighed", og at "børnene kan magte at sætte sig ind i andres situation og være ansvarlig for sig selv og andre"[2].

Et tredje lag er de målsætninger, den enkelte *børnehave* har vedtaget i et samspil mellem forældrene, medarbejderne og lederen. F.eks. målsætninger for børnehavens pædagogiske linje, for modtagelsen af børnene om morgenen eller for den mad, der serveres for børnene.

[1] Lov om social service.

[2] Helsingør Kommune: *Målsætninger. Mål. Resultatkrav. Økonomi.* Budgetberetning 1998-2001.

Alt i alt skulle man mene, at der eksisterer så rigeligt med formelle, nedskrevne retningslinjer for både medarbejdernes adfærd og for velfærdsservicens indhold, at der ikke er grund til at bekymre sig yderligere om etikken. Og når kommunerne og amternes mange anstrengelser på at formalisere visioner, værdier og målsætninger oven i købet er afledt direkte af den moderne managementteoris forskrifter, skulle man tro, at den hellige grav er vel forvaret.

Men det er den ikke! Hverken for politikere, ledere, medarbejdere eller brugere.

For det er ikke alt, der kan skrives ned i spilleregler og paragraffer. Omsorg, pleje og medmenneskelighed, der er selve kernen i velfærdsservicen på ældreområdet, lader sig ikke sætte på formel. Heller ikke respekt, tolerance og tillid, der er vigtige egenskaber hos medarbejderne på ældreområdet, passer ind i et skema. Eller værdighed, selvstændighed og livskvalitet, der er centrale sigtepunkter for ældreplejen.

Managementteori kan efter min mening *ikke* erstatte etiske overvejelser hos medarbejderne og på arbejdspladsen, f.eks. overvejelser om hvor stor indflydelse de ældre skal have på deres egen dagligdag eller hvor stort hensyn vi tager til den enkelte ældres individuelle behov (f.eks. for at få et bad dagen før planlagt, fordi der kommer gæster).

Min påstand er faktisk, at *tidens populære styre- og driftsformer som f.eks. kontraktstyring, bestiller-udfører-modeller og udlicitering snarere skærper end svækker behovet for, at medarbejderne og arbejdspladsen som helhed gør sig etiske overvejelser.*

For jo flere målsætninger, visioner, handleplaner, kvalitetsmål osv. der er formuleret skriftligt, desto større er risikoen for, at den enkelte brugers behov tabes af syne, og for at fokus i stedet rettes snævert mod det nedfældede. Jo mere medarbejdernes selvstændighed og handlefrihed i opgaveløsningen begrænses af spilleregler og arbejdsskemaer, desto større er risikoen for, at medarbejdernes motivation og engagement i den enkelte brugers situation indskrænkes.

Når balancen mellem kontrol og tillid tippes over mod førstnævnte, kan overholdelse af formalia, regler og resultatkrav komme til at synes vigtigere end at tage behørigt hensyn til brugernes individuelle behov.

Det er ikke i sig selv en garanti mod "svigt" i etikken, at produktionen af velfærdsservice foregår i offentligt regi. Men det er min klare overbevisning, at risikoen for svigt forøges, jo mere ansvar der tages fra den enkelte medarbejder og overføres til skriftlige "kontrakter" med for megen vægt på de økonomiske hensyn.

Derfor skal der også sættes ekstra fokus på de faglige og etiske problemstillinger, når kommuner og amter vælger at udlicitere velfærdsservicen. For udlicitering forudsætter, at opgavevaretagelsen – herunder medarbejdernes konkrete gøremål – beskrives langt mere detaljeret, end når velfærdsservicen produceres i det "traditionelle" offentlige regi.

Og desto mere detailreguleret og udspecificeret medarbejdernes gøremål er, desto større er risikoen for, at fokus på de faglige og etiske aspekter af opgavevaretagelsen – f.eks. omsorg, respekt og værdighed – fortoner sig i horisonten. Udliciteringen af plejehjem i Sverige står stadig som et skræmmeeksempel.

Det kan ikke slås tilstrækkeligt tydeligt fast, at medarbejdere og ledere har et personligt ansvar for, at velfærdsservicen produceres både fagligt og etisk forsvarligt – hvad enten produktionen foregår i offentligt eller privat regi. Men erfaringerne viser, at jo mere opgavevaretagelsen formaliseres og detailreguleres, desto større er behovet for, at medarbejdere, ledere og brugere i fællesskab levendegør de faglige og menneskelige værdier, der skal ligge til grund for velfærdsservicen.

Helheden er mere end summen af enkeltdelene

Velfærdsservice er ikke en standardvare, der kan produceres til lager. Tværtimod skal velfærdsservice tilfredsstille individuelle behov og ønsker hos en differentieret gruppe borgere – behov og ønsker, der ofte rækker ud over ydelsen i snæver forstand.

Et eksempel er rengøring hos ældre. Selve ydelsen er at gøre rent, men medarbejderne skal også yde omsorg og samvær, observere ændringer i den ældres fysiske, psykiske og sociale situation og bidrage til at gøre den ældre selvhjulpen.

Derfor er det rent organisatorisk nødvendigt, at den organisation, der producerer velfærdsservicen, kan spille på mange strenge. Det kan en

kommune eller et amt som udgangspunkt. Men gennem de senere år har mange kommuner og amter splittet produktionen af velfærdsservice op i mere eller mindre selvstændige enheder. F.eks. har mange kommuner udskilt rengøringen fra den øvrige personlige og praktiske hjælp til ældre.

Det kan måske give nogle umiddelbare rationaliseringsgevinster. Men *risikoen er, at de elementer i velfærdsservicen, der ligger ud over kerneydelsen, men alligevel er helt centrale, får mindre opmærksomhed eller helt bortfalder.* Det er et stort problem, hvis vi vil bevare velfærdsservicen i den form, vi kender den i dag. Og det er en situation, hvor der ikke tages synderligt store hensyn til de ældres behov og ønsker. De etiske overvejelser er trængt i baggrunden.

Problemet forstærkes, når kommuner og amter vælger at udlicitere dele af velfærdsservicen. Først og fremmest fordi en privat leverandør udelukkende vil koncentrere sig om de opgaver, der er beskrevet i kontrakten med kommunen.

Kommuner og amter bør derfor indse, at helheden i velfærdsservicen er mere end blot summen af enkeltdelene. Selv om der kan opnås en effektivitetsgevinst på et delområde, kan denne hurtigt blive spist op af et fald i organisationens effektivitet og målopfyldelse set under ét. Både fordi vigtige elementer i velfærdsservicen ikke længere får den opmærksomhed, de fortjener, og fordi organisatoriske opsplitninger forøger behovet for koordination markant.

Mere problematisk er det imidlertid, at *kommuner og amter udsætter sig selv for en uheldig afhængighed af private underentreprenører,* når velfærdsservicen splittes op og udliciteres. Hvad gør en kommune f.eks., hvis den private leverandør opsiger kontrakten, inden kontraktperioden udløber? For kommunen er jo ikke ansvarsfri som den private leverandør, men har under alle omstændigheder en forpligtelse til at stille velfærdsservicen til rådighed for borgerne.

Også over for medarbejderne er det i mange tilfælde en bjørnetjeneste at splitte produktionen af velfærdsservice op og lade forskellige leverandører klare hver sin del. Jo mere opsplittet, desto mere afgrænset arbejdsområde og færre udviklingsmuligheder for medarbejderne. Ydermere giver det i dagligdagen en lang række *problemer, at medarbejdere under samme tag arbejder for forskellige arbejdsgivere.*

Erfaringerne fra sygehusverdenen viser bl.a., at når rengøringsfunktionen udliciteres, mindskes medarbejdernes mulighed for opgaveglidning og kompetenceudvikling. Medarbejderne "låses fast" inden for et snævert arbejdsfelt. Men hvis rengøringsfunktionen i stedet udvikles og nytænkes inden for sygehusets eller amtets eget regi, har medarbejderne langt bedre muligheder for kompetenceudvikling.

Det forudsætter selvfølgelig, at medarbejderne selv deltager aktivt i udviklingen af arbejdspladsen, og at de selv føler sig forpligtet til at tage initiativ til løbende effektivisering og kvalitetsforbedring.

Politisk ansvar og kontrol skal tages alvorligt

Politisk ansvar og demokratisk kontrol er nøgleord i velfærdsservicen. Politikerne står til ansvar over for borgerne, f.eks. når det gælder velfærdsservicens kvalitet, og derfor skal de kunne føre kontrol med opgaveløsningen.

I kommuner og amter er "politisk ansvar" og "demokratisk kontrol" ikke abstrakte begreber, der er spundet ind i et uigennemskueligt væv af betænkninger, udvalgsarbejder, politiske aftaler, undersøgelseskommissioner og selskabsbestyrelser. For der er kun kort afstand fra politikere til det udførende led i kommuner og amter. Derfor sker det ikke sjældent, at borgere og medier stiller kommunalbestyrelses- eller amtsrådsmedlemmer direkte til ansvar for kvaliteten på et navngivet plejehjem, sygehus eller børnehave.

Direkte politisk ansvar og demokratisk kontrol er sunde principper. Ja, faktisk er de en forudsætning for velfærdssamfundet, som vi kender det i dag. Hvis vi forlader disse principper til fordel for bestyrelser, der indskydes som et rockwoollag mellem politikerne på den ene side og medarbejderne og borgerne på den anden, eller til fordel for et helt frit valg i velfærdsservicen, så den enkelte borger kan "shoppe" mellem tilbudene, begår vi efter min mening en fejltagelse.

Det vil nemlig få som konsekvens, at borgerne udelukkende bliver brugere – eller kunder – med en snæver egeninteresse for øje. Det vil også forringe mulighederne for tværgående politiske prioriteringer og helhedsløsninger til gavn for de kollektive interesser.

Vi skal derfor *holde fast i princippperne om politisk ansvar for og demokratisk kontrol med velfærdsservicen. Men princippperne skal tages mere alvorligt.*

I en række udliciteringer er det politiske ansvar blevet forvaltet helt utilfredsstillende. Politikerne har anvendt udlicitering til at fraskrive sig ansvaret for de besparelser og serviceforringelser, de ikke havde lyst til at gennemføre i egen organisation. Det er selvfølgelig ikke acceptabelt. Politikerne bør påtage sig ansvaret for, at der er en sammenhæng mellem kvalitet og pris.

Det er efter min mening også et problem, at en række *kommuner og amter ser for snæversynet – for enøjet juridisk og for "gammeldags" – på spørgsmålet om ansvar og kontrol.*

Mange steder er der tradition for, at politikerne interesserer sig mere for, hvor mange penge der bruges, end for hvad der kommer ud af de bevilgede penge. Et kig på regnskabet fra en gennemsnitskommune er ganske sigende. Kolonne op og kolonne ned med tal viser, hvor mange penge der er brugt på de forskellige konti. Men hvor er beskrivelsen af, hvad der er kommet ud af anstrengelserne?

Kommunerne og amterne skal derfor blive meget bedre end i dag til at sætte fokus på de opnåede resultater – vel og mærke resultater i bred forstand. Opgørelse af aktivitetsniveauet er et af elementerne. Men det skal suppleres af kvalitative og etiske overvejelser. Spørgsmål som f.eks. "hvordan bidrager aktiviteterne på vores plejehjem til at øge de ældres livskvalitet?" og "hvordan inddrager vi de berørte parter bedst muligt under hensyntagen til både politiske og faglige krav?" skal besvares.

Det er ikke kun politikerne, der bevilger pengene, og borgerne, der betaler via skattebilletten og modtager ydelserne, som har interesse i sådanne spørgsmål. Også medarbejderne er interesseret i, at der sættes større fokus på de opnåede resultater.

Der er en udbredt fordom om, at medarbejderne i kommuner og amter har mottoet "den, der lever skjult, lever godt". Men faktisk efterspørger medarbejderne mange steder, at de politiske beslutningstagere bruger de fornødne kræfter på deres ansvars- og kontrolopgave – bl.a. for at medarbejderne kan være sikre på, at politikerne nu også får den vare, de har betalt for.

Hvordan skal vi videreudvikle velfærdsservicen?

Der er gennemført utallige forandrings- og omstillingstiltag i kommunernes og amterne gennem de senere år. Men ikke altid er der blevet lagt lige stor vægt på at styrke grundlaget for etiske overvejelser, beslutninger og handlinger.

Det skal ændres i de kommende års videreudvikling af velfærdsservicen. De væsentligste indsatsområder er lederudvikling og forbedring af vilkårene for ledelse, kompetenceudvikling af medarbejdere og forbedring af samspillet mellem kommunale arbejdspladser og deres omgivelser.

Massiv indsats for ledelsesudvikling er påkrævet

Traditionelt lægger kommuner og amter vægt på ét altoverskyggende kriterium, når de rekrutterer ledere: *faglig kompetence*. Ledere af daginstitutioner rekrutteres typisk blandt fagligt kompetente pædagoger, ledere af plejehjem blandt fagligt kompetente medarbejdere på ældreområdet osv. Derimod spiller erfaringer med og evner inden for *personaledelse* ikke den store rolle.

Men det er uholdbart. Ikke mindst fordi omgivelserne har ændret sig markant gennem de senere år. Et konstant omstillingspres, krav om større brugerindflydelse og politiske forventninger om dokumentation for kvalitet og effektivitet er blot nogle af de ændringer, der er indtruffet i omgivelserne, og som stiller helt andre krav til f.eks. en daginstitutionsleders evner som personaleleder end for blot ti år siden.

En undersøgelse[3] dokumenterer, at mange medarbejdere i kommuner og amter mener, at deres leder ikke er en tilstrækkeligt dygtig personaleleder. Medarbejdernes kritik handler bl.a. om, at lederne er dårlige til at udvikle medarbejderne personligt og fagligt, dårlige til at give tilbagemeldinger, dårlige til at rose og dårlige til at formulere forventninger til arbejdsindsatsen. Og dét er ikke et godt udgangspunkt for at sætte etikken højere på dagsordenen.

[3] Kommunernes Landsforening (1999): *Løn- og personalepolitikken på spring til år 2000*. København: Forlaget Kommuneinformation.

Mit mål er ikke at kritisere den enkelte leder, for mange udfører et godt stykke arbejde under de givne forudsætninger. Min pointe er i stedet, at der er *alt for dårlige vilkår for ledelse i kommuner og amter.*

Ledelsesudvikling er simpelthen ikke prioriteret højt nok. Mange steder er der alt for ringe fokus på betydningen af lederne. Ikke mindst på de decentrale arbejdspladser investeres der alt for lidt i kompetencer, redskaber m.v. til lederne. Det betyder, at for meget tid går med bogføring, vagtplaner, ferieregnskab osv., og for lidt tid med personaleledelse.

Derfor er der behov for en massiv indsats for ledelsesudvikling i de fleste kommuner og amter. Det vil være en stor omkostning her og nu, men på lidt længere sigt vil gevinsten vise sig – både for brugerne og for medarbejderne. Og kommunerne og amterne har jo den fordel, at de kan tillade sig at tænke langsigtet, fordi de ikke har aktionærer, der forventer et hurtigt udbytte af investeringen.

Øget fokus på at kompetenceudvikle, tiltrække og fastholde medarbejderne

Gode vilkår for ledelse gør det ikke alene. Velfærdsservice skabes i en relation mellem mennesker, og derfor er engagerede medarbejdere afgørende. Men kommunerne og amterne gør ikke en tilstrækkelig stor indsats for at tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere.

For eksempel er der problemer på ældreområdet. En undersøgelse af rekrutteringen til SOSU-hjælperuddannelsen[4] viser, at mange af ansøgerne har begrænsede faglige og menneskelige kompetencer og kræver stor personlig opbakning for at klare uddannelsen. Endvidere er mindst hver femte elev på uddannelsen i aktivering.

Det er et dårligt grundlag for uddannelsen af fremtidens personale på ældreområdet! Det er med til at give uddannelserne et dårligt ry og vil på sigt gøre det mindre attraktivt at arbejde på ældreområdet. Netop i plejesektoren, hvor motivation og engagement er en forudsætning for ordentlig pleje og omsorg, bør det som minimum være frivilligheden, der driver værket.

[4] FOA (1999): *Profil på social- og sundhedshjælpereleven: mindst hver femte er aktiveret.* København: Forbundet af Offentligt Ansatte.

Når medarbejderne én gang er rekrutteret til området, skal kommunerne og amterne også gøre en indsats for at holde fast på dem. Det skal ske ved at forbedre arbejdsmiljøet, etablere seniorpolitikker osv.

Og det skal ikke mindst ske ved at skabe langt *bedre muligheder for kompetenceudvikling*. Jeg har en grundlæggende tro på, at udviklingsmuligheder i arbejdet er en meget vigtig motivationsfaktor for medarbejderne. Derfor skal kommunerne og amterne skabe bedre muligheder for kompetenceudvikling. Bl.a. ved at afsætte flere ressourcer til medarbejdernes efter-/videreuddannelse og kompetenceudvikling og ved at fokusere på kompetenceudvikling af alle grupper af medarbejdere.

Se egne begrænsninger i øjnene

Kun de færreste organisationer er gode til alt. De fleste har både stærke og svage sider. Men nogle gange har offentlige organisationer en tendens til at tro, at de er gode til det hele, og at de ikke kan lære noget af andre.

Der er visse fællestræk ved offentlige organisationers svagheder – og dermed også ved de potentielle løsningsmuligheder. Et af disse fællestræk er, at kommuner og amter skal blive bedre til at *se deres begrænsninger i øjnene og lære af andre* organisationers måde at håndtere problemerne på.

Inspirationen kan på nogle områder hentes i det private erhvervsliv. Ovenfor nævnte jeg behovet for et stærkere fokus på at udvikle og professionalisere ledelsen. Det er et område, som mange private virksomheder investerer betydelige ressourcer i. Så hvorfor ikke hente inspiration til nytænkning fra den kant? Hvorfor ikke for en overgang ansætte ledere fra det private erhvervsliv, der har gode erfaringer med det, kommuner og amter ikke selv er så gode til?

Omvendt kan private virksomheder også lære en masse af offentlige organisationer, bl.a. deres evne til at håndtere konflikter i omgivelserne og til at sikre medarbejdernes medindflydelse.

En sådan "erfaringsoverførsel" mellem offentlige og private organisationer vil samtidig være en måde at etablere et reelt samspil mellem den offentlige og private sektor, som kan føre til nye løsninger. I dag går strømmen alt for entydigt og massivt den ene vej: helt ukritisk og ureflekteret im-

porterer den offentlige sektor styreformer, der er udviklet i det private erhvervsliv.

Og i mange tilfælde behøver en kommune ikke at gå til det private erhvervsliv, når den søger inspiration til at udvikle velfærdsservicen. Den kan nøjes med at gå over grænsen til nabokommunen.

Undersøgelse efter undersøgelse viser, at der er meget stor forskel på, hvordan kommunerne indretter sig. En del af forklaringen er det kommunale selvstyre, som giver kommunerne ret til at indrette sig, som de vil. Det er sundt nok. Men når det kommunale selvstyre udvikler sig til nærsynethed, er den gal!

Kommuner og amter bør slå hul på den osteklokke, de har placeret sig under, så impulser fra omgivelserne kan trænge ind og vice versa. Dét vil kunne yde et godt bidrag til, at vi finder nye veje i den nødvendige videreudvikling af velfærdsservicen.

Kapitel 7
Ledelse og værdier – ansvarlig håndtering af offentlige midler

Af rigsrevisor Henrik Otbo, Rigsrevisionen

Den statslige sektor har i de seneste 15-20 år udviklet sig fra at være en sektor, der var styret af detaljerede regler, til en sektor, der er styret af overordnede mål og rammer. Udviklingen stiller nye krav til ansvarlighed, etik og værdier indenfor statslig ledelse. Det er ikke længere muligt at slå op i en facitliste og få svar på, hvordan man skal forholde sig i en given situation. Ledelsen i den enkelte institution må tage ansvaret for at handle og for de konsekvenser handlingerne har. Ledelsen må sætte dagsordenen for, hvordan medarbejderne i institutionen skal handle, hvordan de skal prioritere, hvilke resultater de skal opnå, og hvilke midler det er tilladt at bruge for at opnå disse. Det er ledelsens ansvar at forholde sig aktivt og offensivt til disse ting for at skabe det, som jeg nedenfor har kaldt den gode cirkel.

Ligesom udviklingen stiller nye krav til de statslige institutioner stiller udviklingen også nye krav til revisionen. Vi kan nu ikke længere nøjes med at kontrollere, om regler er overtrådt. Vi må ind og vurdere institutionernes resultater og handlinger i et bredere perspektiv og se, om institutionens ledelse har levet op til sit ansvar og skabt den effekt for borgere og samfund, som er institutionens overordnede mål.

Den gode cirkel

Det er min erfaring, at institutionen med den gode forvaltning og sikre økonomistyring ofte også er den gode institution på medarbejdersiden. I mange statslige institutioner er der skabt en god cirkel, hvor målopfyld-

else og resultater går hånd i hånd med høj ressourceudnyttelse og bred medarbejdertilfredshed.

Den gode cirkel opstår, hvor ledelsen har opstillet klare strategier og mål for hele organisationen. Den gode cirkel præges i øvrigt af enkle regelsæt, høj målopfyldelsesgrad, fokus på produktivitet, effektivitet, kvalitet og service samt ikke mindst bevidsthed om, hvem der er organisationens brugere og deres behov.

Resultaterne af den gode cirkel er høj og stigende produktivitet, voksende effektivitet og udvikling af kvalitet og service samt engagerede medarbejdere med stor grad af medarbejdertilfredshed.

Rigsrevisionen ser mange gode cirkler. Det gælder såvel institutioner, der er på vej ind i den gode cirkel som institutioner, der har været der længe.

Den dårlige cirkel

Det modsatte scenario forekommer desværre også. En institution i en dårlig cirkel kan have uklare strategier og mål, som skaber usikkerhed om prioriteringer og produktion med ringe resultatopnåelse og uengagerede, samt utilfredse medarbejdere. Konsekvenserne af den dårlige cirkel er lav produktivitet, manglende klarhed om produkter og opgavevaretagelse, usikre resultater og desværre også medarbejderflugt.

Der kan være mange forhold, der påvirker løsningsmulighederne, lige fra politiske bindinger, manglende mål- og rammestyring, manglende bevillinger til en nødvendig omstilling, utidssvarende og/eller uoverskuelige regler mv. Det er ofte mere taknemmeligt at producere og forvalte veldefinerede og afgrænsede opgaver, end at forvalte områder med nye opgaver. Nye opgaver ofte skal gennem en udviklingsproces, med fastlæggelse af nye forretningsgange, oplæring af medarbejdere osv.

Den første forudsætning for at vende den dårlige cirkel er, at ledelsen udmelder mål og klare strategier. Gode ideer og initiativer drukner, hvis der ikke er fuldstændig klarhed over institutionens prioriteringer og mål. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at strategier og mål ikke skal betragtes som faste størrelser, men størrelser, der må udvikle sig i takt med omverdenens krav og forventninger.

"God Statslig Økonomistyring" og "God Offentlig Revisionsskik"

For at understøtte udviklingen af den gode cirkel – og give en hjælpende hånd til at komme ud af den dårlige cirkel – vil jeg fremhæve 2 publikationer, som Rigsrevisionen har udarbejdet.

I 1998 udarbejdede Rigsrevisionen i samarbejde med en række gode samarbejdspartnere "God Offentlig Revisionsskik". "God Offentlig Revisionsskik" er en vejledning, hvori vi fastlægger en norm for revisors arbejde på områder, der fordrer god offentlig revisionsskik. Vejledningen bygger bl.a. på revisionsstandarderne fra INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institution) og på de europæiske retningslinjer for anvendelsen af INTOSAI's revisionsstandarder. Vejledningen handler bl.a. om at trække linjerne for ansvar og kompetence mellem ledelse og revisor op. Vi går også på det konkrete plan ind med beskrivelser af målsætning, planlægning og gennemførelse af henholdsvis finansiel revision og forvaltningsrevision.

Vi møder ofte spørgsmålet "Jamen, hvad synes Rigsrevisionen vi skal gøre?" I 1999 udgav Rigsrevisionen publikationen "God Statslig Økonomistyring". Publikationen er et led i at søge at medvirke til at fremme en effektiv statsadministration ved at videregive de erfaringer, Rigsrevisionen har med statslig økonomistyring. I vejledningen beskriver vi også "den gode cirkel" og de barrierer, der kan være for at nå den. Endelig anvender vi internt i det daglige arbejde vejledningen som rettesnor for økonomistyringsundersøgelser.

Med disse 2 publikationer – og med en række af de øvrige beretninger og vores daglige revisionsarbejde i øvrigt – søger vi naturligvis at påvirke standarden for ansvarlig håndtering af offentlige midler bl.a. ved at skabe en fælles referenceramme og forståelse af nøglebegreberne på økonomistyringsområdet.

Krav til offentlig ledelse

Som jeg nævnte indledningsvis, er ledelse den afgørende faktor i at tilrettelægge den gode cirkel eller at vende en dårlig cirkel til en god. Naturligvis har alle medarbejdere i en statslig institution et ansvar for, om institutionen er i en god eller dårlig cirkel.

Det er imidlertid altid ledelsens opgave og ansvar at vise vejen. Det er ledelsen, der skal tilrettelægge processen, som gør det muligt at opstille og arbejde med sammenhængende mål og strategier. God økonomistyring og dermed en placering af institutionen et sted inde i den gode cirkel er også ledelsens ansvar. Den store ledelsesmæssige udfordring er at give de enkelte led i kæden den fornødne styrke og få alle led i kæden til at hænge sammen.

I den statslige sektor er ledelsesopgaven mangesidet og indebærer store udfordringer – både for den enkelte leder, men også for ledergruppen som sådan. I takt med, at medierne går tættere på forvaltningen af den offentlige sektor, er de offentlige ledere blevet meget synlige, og presset på den enkelte leder er stort. Ansvar, etik og såmænd også både moral og dobbeltmoral er størrelser, der dagligt ryger ind over skrivebordet.

Det er min opfattelse, at de øgede krav til ledelsen både er krav til klare mål og strategier, men også til det etiske grundlag, som institutionens medarbejdere opererer på, når de forsøger at nå målene. Dette er også en nødvendig forudsætning for at bringe institutionen ind i den gode cirkel.

Der er derfor fortsat et stort behov for løbende at diskutere holdninger til etik og værdier blandt ledere – ikke alene i den statslige sektor men i hele den offentlige sektor – f.eks. i netværk, ved konferencer og møder. For vi kommer ikke udenom, at lederen i den offentlige institution skal være "det gode eksempel" – sætte standarden, om man vil.

Etisk kodex eller værdigrundlag?

Behovet for at bringe værdier ind i opgaveløsningen ser vi bl.a. hos vores søsterorganisationer rundt om i verden, hvor der er mange eksempler på, at der udarbejdes ret håndfaste linjer for, hvordan man skal opføre sig som revisor.

Må en medarbejder fra Rigsrevisionen, som er ude at revidere en statslig institution, sige ja til en invitation til at spise frokost med regnskabsmedarbejderne i kantinen? Skal han i givet fald lade den tilbudte snaps stå? Må kontorchefen takke ja til et arrangement i den kulturinstitution, han reviderer?

Disse eksempler er alle udtryk for de skridt på den etiske balancebom, som både vi i Rigsrevisionen men også andre offentlige ansatte tager i det daglige arbejde.

I Rigsrevisionen synes vi ikke, at vi på dette område skal søge at sætte udviklingen i bakgear ved at regulere os ind og ud af alle de situationer, vi stilles overfor i vores daglige arbejde. Det vil efter min bedste mening heller ikke kunne lade sig gøre at nedskrive et reglement for god etisk, ansvarlig opførsel.

Derimod tror jeg på en debat om, hvilken betydning vi lægger i de store begreber som værdi, moral og ansvar – og ikke mindst en debat om, hvordan vi håndterer det i dagligdagen. I Rigsrevisionen har vi derfor gennem en sådan debat udarbejdet et værdigrundlag, som den enkelte kan bruge som fortolkningsramme i det daglige arbejde. *Tabel 7.1.* viser Rigsrevisionens værdigrundlag til inspiration for andre institutioner.

Det afgørende ved udarbejdelse af et værdigrundlag er, at ledere og medarbejdere gennem en debat formulerer værdier, der af alle opleves som vedkommende og sande. Derved kan værdierne fungere som norm for, hvordan institutionen agerer internt og i forhold til omverden. For at holde værdierne vedkommende er det vigtigt, at debatten ikke stopper med formuleringen af værdigrundlaget, men at der er en løbende debat, og at værdierne i lighed med mål og strategier tilpasses i takt med, at udviklingen i omverden gør det nødvendigt.

Tabel 7.1. Rigsrevisionens værdigrundlag.

Uafhængighed	Troværdighed	Professionalisme
Vi prioriterer selv vores opgaver	Vi indsamler data i dialog med administrationen	Vi kvalitetssikrer og evaluerer vores arbejde
Vi vælger selv vores metoder	Vi udfører vores arbejde, så ens problemstillinger behandles ens	Vi udvikler løbende vores revisionsmetoder bl.a. med inspiration fra udlandet
Vi er bevidste om og forpligtet af vores samfundsmæssige rolle som kontrolorgan	Vores konklusioner er velunderbyggede og afbalancerede	Vi samarbejder og deler gerne vores viden og erfaringer med hinanden
Vores revisionsresultater afspejler alene Rigsrevisionens holdning	Vores produkter er relevante, aktuelle og konstruktive	Vi engagerer os aktivt og konstruktivt, også i hinandens arbejde
Over for pressen er vi venlige og imødekommende. Vi kommenterer ikke vores skriftlige revisionsresultater, men oplyser loyalt om faktuelle forhold	Vi informerer administrationen om vores arbejdsopgaver og drøfter gerne arbejdsmetoder og revisionsresultater	Vi optræder venligt over for administrationen og over for hinanden
	Rigsrevisionen er en helhed, hvor vi er loyale over for hinanden	Vi tilstræber at øge vores effektivitet gennem udvikling. uddannelse, forenkling og specialisering
	Administrationen kommer til orde i vores beretninger	Vi er opmærksomme på betydningen af, at familie- og arbejdsliv skal hænge sammen, og vi anerkender arbejdspladsens sociale ansvar

Dine og mine penge ...

Det er min opfattelse, at en vigtig del af kulturen og værdigrundlaget i en institution er, at medarbejderne er bevidste om, at de er ansat i en statslig institution og hermed aflønnet af skatteborgernes penge. Når man sidder som forvalter af tilskud eller andre udgifter bør man huske på, at det er skatteborgernes penge, der bruges. Det er væsentligt hele tiden at søge størst mulig prioritering mod brugeren og dermed medvirke til, at institutionens overordnede mål gennemføres.

Det interne fokus forrykker ofte billedet fra det, som institutionen er sat til, over til det, der måske i højere grad er vigtigt for de personer, der er

ansat i institutionen. Med andre ord bør prioriteringer løbende vurderes, og brugernes ønsker, behov og meninger må i fokus bl.a. gennem anvendelse af regelmæssige brugerundersøgelser.

Respekten for skatteborgernes penge kan afspejles i ønsket om at sikre sparsommelighed, produktivitet og effektivitet med vægt på brugernes ønsker om kvalitet og service.

Virksomhedskulturen bør være præget af et ønske om at gøre tingene rigtigt. Et ønske om ikke at søge smarte løsninger, men at overholde ikke bare de skrevne regler men også de uskrevne regler, der har hjemmel i de overordnede formål, som institutionen skal varetage.

Det er vigtigt at understrege, at det altid er institutionens ansvar, at de offentlige midler håndteres ansvarligt. Dvs., at bevillinger administreres i overensstemmelse med de formål, som Folketinget har givet bevillingerne til og indenfor det gældende regelsæt, der er fastsat af de kompetente myndigheder, f.eks. Finansministeriet.

Rigsrevisionen har i sin revision og i sine undersøgelser det udgangspunkt, at der er en god mening med de regler, som er fastsat, og at der er tænkt over de overordnede mål, som er fastsat fra politisk hold til en statslig institution.

Hvis regler eller overordnede formål imidlertid virker uhensigtsmæssige eller strider mod hinanden, har Rigsrevisionen og institutionen en fælles interesse i at kommunikere dette til de ansvarlige politikere eller regeludstedere i staten, så de nødvendige justeringer i regelsættet eller i de udmeldte formål kan finde sted. I mellemtiden og indtil det måtte ske, skal gældende regler naturligvis respekteres.

Status og perspektiver

Som jeg nævnte indledningsvis har udviklingen i den statslige sektor stillet nye krav til ledelsen i de statslige institutioner. Det er mit indtryk, at ledelsen i de forskellige institutioner i høj grad har levet op til denne nye udfordring. Det er min opfattelse, at der i de statslige institutioner er et udbredt ønske om at gøre tingene bedre og at tilrettelægge arbejdet på en resultatorienteret måde. Jeg tror, at denne gunstige udvikling vil smitte af på de områder af statens forvaltning, hvor forståelsen for sparsomme-

lighed, produktivitet og effektivitet endnu ikke er slået fuldt igennem. Det bliver fremover om muligt endnu mere vigtigt, at de opstillede mål nås, og at de tilsigtede effekter skabes.

Det er min vurdering, at der i den statslige sektor er en høj moral. En høj moral, der udspringer af et ledelsesønske om, at tingene skal gøres rigtigt og med skyldig hensyntagen til gældende regler.

Ansvarlighed kommer ikke af sig selv. Udviklingen med, at den enkelte statslige institution får stadig større frihedsgrader til at løse sine opgaver, betyder, at det er institutionen selv, som har ansvaret for, at fokus og integritet i opgaveløsningen forbliver det rigtige. Det er derfor vigtigt fortsat at fastholde og udbygge den gode moral gennem en sund virksomhedskultur.

Der er ingen nemme løsninger på de mange opgaver, de statslige institutioner har ansvaret for. Resultaterne opnås kun ved at fokusere på borgernes og samfundets behov. Søger man nemme eller smarte løsninger, hvor fokus tabes og mangler man opbakning i institutionen, åbner man gærdet for en dårlig cirkel.

Kapitel 8
Ledelsesfilosofi: Lederdyder under inspiration fra antikken

Af professor Ole Fogh Kirkeby, Handelshøjskolen i København

Man taler i dag hyppigt om "filosofier", når man egentlig mener personlige holdninger til væsentlige sider af livet, eller ligefrem livsanskuelser, ja, man taler oven i købet om en leders eller om en virksomheds "filosofi". Dette afspejler sjældent en særligt seriøs eller kvalificeret brug af begrebet filosofi og heller ikke altid af begrebet ledelse. Set i dette lys må Ledelsesfilosofi som betegnelse for et fagligt felt kunne dække noget andet og mere. På engelsk kan man sprogligt udtrykke en sådan distinktion ved de to begreber "Philosophy of Management" og "Management Philosophy". På dansk vil distinktionen mellem "Ledelsens filosofi" og "Ledelsesfilosofi" nok virke mere konstrueret. Ikke desto mindre er det væsentligt at udvikle en skelnen, og her må en sådan skelnen ikke mindst kunne kvalificere den klare distinktion mellem *Leder* på den ene side og *Manager* på den anden. Kort fortalt bliver *Ledelsesfilosofi* en disciplin, der forsøger at begrunde et koncept om god ledelse i *filosofiske* teorier om tanke, følelse og handling, med andre ord gennem den teoretiske og praktiske filosofi. Således vil denne disciplin kunne forholde sig kritisk til de forskellige mere eller mindre bevidste forsøg på at bruge primært psykologiske og socialpsykologiske teorier og (lomme)psykologisk "viden" uformidlet i erhvervsøkonomien og politologien, og den ville kunne distancere sig fra ad hoc – hvis ikke ligefrem "garbage can" – tilnærmelser på disse områder. Således vil den for alvor kunne skærpe kravet til – om ikke et udtalt "videnskabeligt" perspektiv – så et virkeligt refleksivt og metodologisk bevidst koncept.

Siden antikken har filosofien prøvet at finde sig til rette i det sociale rum ved at tematisere vilkårene for handling, i et rum, der svinger mellem po-

lerne konflikt, konkurrence og mistillid på den ene side og venskab, solidaritet og kærlighed (til mennesker, jord og sprog) på den anden. Mellem disse positioner tegnet af *pathos*, der, når de er trængt, søger at profilere sig i form af "værdier", har filosofien *også* søgt at finde sin egen vej ved at tematisere det gode i universel forstand. Med *også* mener jeg her, at mange filosofiske positioner har forsvaret ekstremerne, om det nu er egoistisk nytte-maksimering på den ene side eller selvopofrende fædrelandskærlighed på den anden. Men nogle filosoffer har faktisk søgt at begrunde det gode i det gode selv: at gøre det gode for det godes egen skyld. Her er det gode blevet opfattet som noget, ingen samfundsgrupper kan tage patent på. Vi finder denne opfattelse hos Aristoteles og Stoikerne og hos Kant og Kierkegaard. Set i dette lys fører filosofien et skisma ind i verden ved at distancere sig fra de ekstreme positioner angående indholdet af de værdier, der styrer vore handlinger. Således vil filosofisk tænkning, der forpligter sig på det gode for det godes skyld – også kaldet "det ubetingede" eller "det absolutte" – markere en uoverstigelig modsætning mellem dette værdigrundlag og ethvert andet. Denne modsætning vil naturligt blive ført videre til de områder, der vil forpligte sig på filosofisk refleksion, herunder også de områder, hvor fænomenet ledelse tematiseres, altså erhvervsøkonomi og politologi.

Når man taler konkret indenfor filosofien om det gode, har man i de fleste tilfælde også beskrevet den gode handling i form af en typologi. En sådan typologi vil oftest beskæftige sig med spørgsmålet om, hvad forudsætningerne er for at gøre det gode, og her igennem med problemet om *hvordan* en sådan person "er". Den, der gør det gode, må have en særlig profil, en særlig række egenskaber. Disse egenskaber i relation til social handlen med henblik på det ubetingede er siden antikken blevet kaldt *dyder*.

Generelt er det almen menneskelig handlen, der er blevet tematiseret gennem dyderne, men til tider er de blevet specificeret med henblik på funktioner, ja ligefrem erhverv. Officerens dyder, embedsmandens dyder, ja selv håndværkerens og arbejderens dyder, er blevet gjort til genstand for filosofisk refleksion – og har sommetider ligefrem afløst en standsmoral. En sådan kaldsetik, eller ligefrem "arbejdsetik", har – særinteresser og "historiske lommer" til trods – generelt ikke været i uoverensstemmelse med den ethos, der gælder almen menneskelig adfærd.

På baggrund af erhvervslivets og administrationens udvikling i dag er det relevant at spørge, om det er muligt at tematisere en specifik ethos for ledelse, og hvordan den hænger sammen med en mere universel etik. Her støder vi straks på det problem, at ledelse i form af management er defineret funktionelt, resultatorienteret og i relation til strategisk handlen, mens etik generelt ikke fremstår som funktionel, rettet mod kvantificerbare mål, endsige bundet til strategi og taktik.

Ledelsesfilosofien må tematisere denne modsætning; den må bringes på begreb. Men samtidig kan spørgsmålet stilles, om de to perspektiver kan forenes og om modsigelserne kan bringes ind i en systematik, der skelner mellem ledelse på den ene side og management på den anden.

Problemerne vanskeliggøres af det forhold, at de to forskellige perspektiver i princippet vil kunne udmøntes i den samme handling. Et forbud mod at slippe bestemte stoffer ud i naturen kan begrundes gennem et økologisk perspektiv, der er rent funktionelt: da den videre produktion på et givet kvalitetsniveau hæmmes, må hensynet til bevarelsen af den økonomiske rentabilitet over et længere tidsperspektiv varetages. Men samtidig kan en sådan handling også være motiveret af rene etiske hensyn, i den forstand, at forbudet ikke har nogen positiv økonomisk effekt, men blot bevarer en bestemt flora for efterverdenen.

På den anden side, hvis man tager i betragtning, at samfundsudviklingen i dag på baggrund af informationsteknologien og hermed internettet for det første skaber flere og flere differentierede mellemlederstillinger, og gør flere og flere til en slags ledere; for det andet favoriserer skabelse af virksomheder (små til at begynde med, men i München-området skønner Business Week, at der er investeret 20 milliarder Mark i venture-kapital for øjeblikket); for det tredje omorganisering af virksomheder så de fungerer som interne, "spontane" markeder; for det fjerde den rivende udvikling i virksomheder af alle størrelser og i alle brancher, der medfører, at afskedigelser og nyansættelser vokser; for det femte krav om hurtigere og hurtigere ændring og omstilling af teknologi og dermed opbygning af dedikeret know-how; for det sjette medarbejdernes stigende uddannelsesniveau og kultur/samfunds-bevidsthed og de hermed forbundne krav om forøget legitimering af alle ledelsesaktiviteter; for det syvende arbejdernes selvstændighed i forhold til management baseret på deres monopol på kompliceret og dynamisk viden i virksomheder med udbredt brug af vidensteknologi; og endelig dette, at økonomien i dag "ikke beherskes

af maskiner, men af ideer" – som Uwe jan Heuser skriver i *Die Zeit* om Davos-mødet, i artiklen "Unruhe als Prinzip" (3. februar 2000), hvor han også henviser til titlen på en bog af Intel-chefen Andy Groves, *Kun de paranoide overlever*; ja, så synes de krav, der stilles til en manager at ligne de krav, der stilles til alle os andre i de mere intime sociale sfærer, over for ægtefælle, børn, venner, at handle om "kommunikative" kompetencer m.a.o. Beslutningsteoriernes manualer og algoritmer fremtræder som håbløst forældede – de har vist for øvrigt aldrig været relevante. Her handler det ikke om udøvelse af magt, men om skabelse af solidaritet, engagement, og fællesskab. Her handler det om at få sine ideer igennem ved at være et eksempel til efterfølgelse, eller ved at besidde det mest overbevisende argument. Det handler med andre ord også om at fungere ud fra en følelsesmæssig "rationalitet", ikke hovedsageligt gennem henvisning til tekniske og økonomiske kriterier – selvom de selvfølgelig forbliver væsentlige.

Managerens funktioner synes at blive mere og mere symbolske – det er ikke et tilfælde at den nyeste amerikanske management-litteratur som symboler for manageren har "coach" og "mentor".

For to år siden sagde Peter Drucker følgende til Fortune, da han i et interview harcelerede over det misforhold, at topledere får millioner af dollars for at afskedige mellemledere; og at den bitterhed, det skaber, ødelægger virksomhedens indre solidaritet og medarbejdernes engagement:

> "That bitterness is a very high price to pay. I once read a book about Marco Polo in which he ansked Genghis Kahn what he expects of his officers. And he said: 'Of an officer I expect that he takes care of his men before he takes care of himself. Of a general I expect that he takes care of the horse before he takes care of the men.' Polo asked why, and he said: "An officer leads by doing; a general leads by example."[1]

En god leder er med andre ord et menneske, der ikke blot har en fast idé om, hvordan man skal handle, men som også er i stand til at skabe handlinger, der sætter denne holdning symbolsk i relief. Det er naturligvis ikke noget tilfælde, at denne holdning perspektiveres gennem militæret, og

[1] *Fortune*, 28. september 1998

Business Management har da også siden firserne snakket om virksomhedens "task force", "mission" og "vision" – de to sidste begreber stammer egentlig fra en metaforik udviklet af Jesuitterne under modreformationen, korporligt ved deres uddannelse af præster gennem rolletræning på scenen. Uden at det skal virke søgt, så kan man næsten sige, at foreningen af det militante og det religiøse, af taktisk/strategisk slagkraft og idémæssigt budskab, danne rammen om virksomhedernes forsøg på at gøre forbrugerne bevidst på deres mærkevarer.

Det koncept om management, der her kommer til syne, kan både profilere manageren som en hero, som synligheden selv, eller gøre ham til en grå eminence, der trækker i tråde, der er syet med retfærdighedens, og generelt, med værdiorienteringens silke. Den synlige og usynlige leder er ansvarligheden selv. En person, der borger for, ikke blot at de formelle, juridiske normer for hensyntagen til fællesskabet og den umælende natur overholdes, men at man så at sige er på forkant. At man kappes om at udvise forudseenhed med henblik på sociale parametre, at man vogter livskvalitet hos det, der nu kanonisk kaldes "interessenterne", og at man bestandigt er rede til at udvide deres omfang helt til fremtidens børn i fjerne lande.

Virksomheder er ikke primært til for at tjene penge, de er til for at tilfredsstille et (relevant) behov under maksimal hensyntagen til forbrugere, medarbejdere, kultur og til samfundets struktur.

Manageren er ikke længere en person, der kan sætte sig igennem i kraft af en positions-autoritet, men et menneske, der som os andre må fortjene den anerkendelse, der gives ham. Det faktum, at anerkendelse aldrig kan fremtvinges hos medarbejderne sætter fokus på kravet om, at en manager må fortjene at kaldes leder.

Denne emblematiske sammenvoksning af manager, funktion og virksomhed gør det naturligt, at afstanden mellem funktionsspecifikke managerdyder og mellemmenneskelige dyder bliver meget lille. På denne baggrund bliver det indlysende, at tale om *Leder* i stedet for om *Manager*.

Kortfattet kan man karakterisere en leder i modsætning til en manager ved følgende skematik (og det prætenderer ikke andet end et forsimplet billede):

Manageren

Mål entydige, og mål-middel-relationen tages for givet. Retorik.
Basale metaforer: strategi, dominans, kontrol, styring, fastlagte dagsordener, befalinger, trusler, sanktioner – og tilsvarende *på medarbejdersiden:* at adlyde, at tilordne sig, at acceptere positions-autoritet, at give afkald på at spørge til legitimitet hos beslutningerne.
Virksomhedens rum/tid: et lukket, "formateret" rum, med et stærkt centrum, og en nøje planlagt, foregrebet tid (en autoritativ logistik).

Lederen

Mål skal problematiseres, og sammenhængen mellem midler og mål fremstilles som alt andet end indlysende. Poetik modsat retorik.
Basale metaforer: dialog, belæring, anmodning, appel, ansvarsfølelse, empati, forståelse, gensidighed, åbenhed, solidaritet.
På medarbejdersiden: selvlæring, selvudvikling, anerkendelse(i frihed), kompromisløse krav til legitimitet, solidaritet.[2]
Virksomhedens rum/tid: et rum i evig bevægelse uden et formelt centrum. En åben, poetisk, eventyrlig tid(organisk logistik).

De forhold, der her er ridset op, vil givetvis ikke kun gælde for erhvervslivet, men vil efterhånden få afgørende indflydelse på organisatoriske og ledelsesmæssige problemer indenfor forvaltningen.

Det, der kendetegner Lederen er en række dyder, dyder, der også gælder for den manager, der kandiderer til leder-titlen. Sådanne dyder forener det funktionelle, det smittende engagement og evnen til at skabe legitimitet gennem eksemplets kraft. Men det er afgørende, at lederen aldrig kan tilsidesætte det krav, der ligger til grund for den almen-menneskelige ethos som filosofien formulerer den: at gøre det gode for det godes skyld. Sådan en leder kan meget vel vælge selv at gå af i stedet for at afskedige ansatte – her er han upåvirkelig overfor den klassiske indvending: "så kommer der jo bare en anden og udfører opgaven!".

I en verden i afsindig forvandling er det eneste, der aldrig bliver forældet det, der længe har været alt for gammelt til at underkastes kriteriet om det

[2] Begrebet "anerkendelse" er et nøglebegreb hos den tyske filosof, G.W.F.Hegel (1770-1831).

nye. Lad os derfor vende os mod den klassiske græske filosofi og se, hvad den kan fortælle os om de dyder, der kunne kendetegne en leder.

I hans *Nikomacheiske Etik* er Aristoteles' kernebegreb til at beskrive dyden *hexis*, af Cicero oversat til "habitus". Hexis spiller sammen med "ethos", der med det lange "e", "eta", altså "éthos", betyder "karakter", "personlighed" (og "hjemstavn"), og med det korte "e", "epsilon", altså "ethos", betyder "vane". Vanen til at gøre det gode på grundlag af en rigtigt formet karakter, det, at det godes linser er vokset een ind i øjnene, således, at man kan forme sig til "at blive den, man er" – som Nietzsche skulle sige mange hundrede år senere – det er kernen i "etikken", i den sammenvækst med "éthos" og "ethos", som hexis muliggør.

Ifølge Aristoteles kræver dyden i en vis forstand talent, fordi den kræver evnen til at ville det at ville. Man skal kunne vælge at ville det gode for det godes skyld. Men er dette valg først taget (egentlig næsten et "spring" i kierkegaardsk forstand), så er døren åben til en erfaringsproces med dyden, hvor den selv i de enkelte situationer stiller de problemer, der gør at man bliver bedre og bedre til at udføre den. Dyden forudsætter, at der udvikles en hexis, der udgør evnen til at se det gode som et muligt alternativ for handling i hver situation. Det er en værdimæssig intelligens, en sammensmeltning af tanke og følelse, "foreningen af spontanitet og indsigt" – som Leibniz formulerede det i sin "Théodicée", sit storstilede forsvar for Gud og den verden, han har skabt (Del III, paragraf 302), men hvor han også står magtesløs overfor det paradoks, at vor vilje på én gang synes fri, samtidig med at "vi ikke vælger vores viljes-tilbøjeligheder".

Dette paradoks fanges Aristoteles ikke i. For ham kan vi forme vores viljes-tilbøjeligheder gennem en træningsproces, der ligner den atleten gennemgår. Det gode er et beredskab, der skal holdes i form og udvikles som en krop og en fysisk færdighed.

Jeg synes, at Aristoteles har relevans for os i dag, fordi han understreger, at dyden er et fænomen bundet til den menneskelige frihed. At den kan udvikles, opdyrkes, og udgøre den bedste måde at være i verden på – at dyden så i egenskab af det at gøre det gode for det godes skyld fører til individuel salighed ("eudaimonia"), til en uformulerbar tilstand langt stærkere end lykke, den begrundelse behøver vi vel egentlig ikke længere? Aristoteles viser os, at dyden slår muligheden for en individuel integritet fast, der ligger hinsides magtbegær, positionsbegær, pengebegær og opportunisme.

Aristoteles' tanker finder vi også delvis præsenteret blandt senere, græske, filosofiske skoler, hos Epikuræerne og hos Stoikerne. Især de sidste fører disse tanker videre ind i Romerriget. Velkendte er Cicero, Seneca og Marcus Aurelius, der var dybt påvirkede af stoisk tankegang.

Stoikerne understreger to begreber: pligten ("kathékon"), og visdommen ("Katorthóma"). I dag, i en verden, hvor rettighedsbegrebet står i centrum, er det væsentligt at fastholde begrebet "pligt". Pligten udgør et hensyn til fællesskabet, der sættes over den enkeltes interesser. Og det bør nævnes, at den tidligere tyske forbundskansler, Helmuth Schmidt, har formuleret det princip, at man bør tale om "menneske-pligter" sammen med "menneske-rettigheder".

Men hvordan forenes en dyd, der fokuserer på det gode for det godes egen skyld, og på pligten overfor fællesskabet, med hensynet til funktionel og strategisk handlen?

Jeg har prøvet at opstille et "katalog" over seks dyder, taget fra den græske idéverden, der eksemplificerer dette. Valget af det græske perspektiv skyldes, at det på den ene side giver os en mulighed for et "nyt" blik på handle-rum, der ofte er patenteret af mere eller mindre "smart" Business Management litteratur; og at det på den anden side fører eksisterende handlingsorienteringer i forbindelse med Management og Leadership så som "commitment", "fantasi", "intuition", tilbage til deres filosofiske grundlag – der samtidig udgør en systematisk referenceramme.

De seks dyder

1.

Den første dyd rummer det altid at have overvejet en sag grundigt, og herunder at have sørget for at være ordentligt rådgivet, men – helt afgørende – ud fra samfundets perspektiv. Platon kaldte denne dyd *euboulia*. Det drejer sig her om, at lederen formår at forstå sin virksomhed som en "kommunikativ enhed", hvis formål nok er at skabe varer og tjenester, men kun under den forudsætning, at medarbejderne qua individer får mulighed for at udvikle sig personligt. Her fordres megen alternativ og kreativ tænkning, og man kunne derfor tale om denne dyd som en "mulighedssans" (med forfatteren Robert Musil).

Lederen må her udvikle en seismografisk fornemmelse for konsekvenserne af sine beslutninger, selvom han ved, hvor uoverskuelige disse konsekvenser er. En seismografisk fornemmelse for de handlinger, der fører til en anderledes verden uden de problemer, der har kendetegnet efterkrigstids-kapitalismen. Sagt firkantet: lederen skal også være "politiker" i betydningen "frivillig medskaber af en utopisk omskrevet virkelighed". Således bliver virksomheden konciperet som en "livets skole", og ikke bare som et sted, hvor man får sine mere eller mindre narcissistiske interesser opfyldt gennem "forhandling" af fordele og bagdele ved jobfunktionen.

2.

Den anden dyd er *entusiasmen*, men tilføjet et ikke ubetydeligt stænk *eufori*. Hos grækerne betød *eufori* evnen til at bære det belastende med et let sind. For stoikeren Chrysippos indikerede begrebet perioder med forstærket åndelig aktivitet. Endnu en betydning var elegancen i den dansendes bevægelser. Det euforiske er altså en gestus, der besværger noget, men ikke påtrængende eller aggressivt, derimod med en vis ynde. Der manes noget frem på dettes betingelser, og derfor kunne man – paradoksalt – kalde denne dyd for "virklighedssans". Virkeligheden er jo i en vis forstand et spil, en performance, hvis autenticitet vi accepterer på forhånd – ellers kunne vi vel næppe bedrages eller tage fejl? Lederen må være i stand til at gå ind i dette spil, og herfra kunne formidle en nærmest "epidemisk suggestivitet".

Afgørende er dog, at denne entusiasme og denne eufori tegnes af den radikale normativitet, af forpligtelsen på det ubetingede. Ellers træder retorikkens spøgelse frem, og med den manipulationen, samt dennes teknikker til totalitær optrapning af mål og midler.

3.

Denne tredie dyd er den "slagagtige griben" af hele erkendelsesprocessens genstand. I epikuræisk filosofi kaldes denne pludselige indsigt for *epibolé*, og sættes i modsætning til den diskursive erkendelse. Med Romerne kalder vi i dag *epibolé* for *intuition*. Renæssancen, Romantikken og Symbolismen omkring forrige århundredeskifte, og i efterkrigstiden ikke så få filosoffer, har sat denne erkendelsesform op på en piedestal. Det gælder også teorier om management og organisation i firserne.

I egenskab af en kognitiv færdighed er intuition – endda trods den intensive forskning i Cognitive Science og Artificial Intelligence – dog kun delvis beskrevet, og slet ikke forklaret. Måske skyldes det, at menneskelig erkendelse er så bundet til kontekst, og dermed dybest set kontingent: det er vanskeligt at generalisere, fordi intuition handler om et individs erindring og dermed om dets evne til at udnytte sine specifikke erfaringer.

Afgørende i vores sammenhæng er dog, at intuition synes dybt forbundet med det emotionelle og med værdimæssige størrelser. Selv teknologisk innovation kan forstås som en slags normativitet, hvor sociale behov og dermed værdisystemer, men først og fremmest magt og "economy of scales", foregriber essensen af den genstand, som kan synes udsprunget af rene tekniske problemer. Teknik kan derfor underkastes normativ kritik på alle niveauer.

4.

Den fjerde dyd er fantasien, fantasi i egenskab af evnen til at foregribe (anticipatio), hos Epikur kaldet *prolépsis*. Der er her tale om en funktionel evne til at anvende tidligere, erfarede scenarier i form af en produktiv diagnostik overfor det nye. Det er klart succesfulde managers' og politikeres kendemærke. Men som en leder-dyd må foregribelsen kunne bestemmes yderligere. Her er atter tale om, at fantasien selv må være normativt styret. Traditionelle, humanistiske værdier, må kunne fastholdes overfor udviklingen i produktionsmidler, konsumvarer og tjenester. Visionsberedskabet må kunne være normativt – dette krav bliver endnu mere indlysende i forbindelse med internettet og det mulighedsrum af teknologisk, økonomisk og social art, som det åbner.

5.

Den femte dyd er *tålmodigheden*, men en aktiv tålmodighed, baseret på et nøgternt håb. Aristoteles kaldte denne dyd for *hypomoné*. Det er evnen til timing, til at vente på det rette øjeblik, på *Kairos*. En sådan tålmodighed er intelligent, vidende og, når den udøves bedst, vis. Den forbliver rolig, selvom den er på vagt. Den giver sig tid til at overveje de kriterier, den handler ud fra, den tillader sig ikke at handle overilet, eller at gå på akkord med sine principper. Den forveksler ikke det uovervejede og forhastede med intuition.

Sådan en dyd må naturligvis praktiseres af den manager, der vil sætte nye ideer, nye koncepter, nye teknologier, nye strukturer og nye menneskelige

relationer i spil. Men en leder-dyd bliver det først, når tålmodigheden ligger hinsides enhver snu spekulation (både i betydningen "overvejelser" og i "betydningen spil på børsen"), og når det er en normativ, social fantasi, der fastholdes.

6.

Den sjette dyd er jordemoderens dyd. Den sigter mod en erkendelsesmæssig og følelsesmæssig forløsning. Sokrates kaldte denne dyd for *maieutik*, og sigtede her til sin egen vilje til at praktisere en ikke-manipulativ empati med det andet menneskes bedste for øje. Denne "alkymistiske" samtalepraksis, der dybest set er rettet mod at skrælle alle falske værdier og intentioner af de samtalende, rækker naturligvis ind i det komplekse program "selv-ledelse" (om "Selv-management" kan man ikke tale her). Her bliver det helt tydeligt, at ledelse handler om strukturering af menneskeligt samvær på grænsen mellem funktionelle handlinger og den kompromisløse, etiske handling. Her viser det sig, at lederen må arbejde for sin anerkendelse, fordi anerkendelse kun kan gives af mennesker, der er frie, dvs. af mennesker, der selv arbejder med at kaste deres fordomme af sig.

Til slut må man spørge:

For det første, hvorfor disse dyder nødvendigvis skal være græske? Jeg har besvaret dette spørgsmål tidligere: græske dyder er filosofisk og metodologisk markant udarbejdede. De er genstridige over for manipulation og meningsmæssig – ja ideologisk – selvfølgelighed. De udgør en norm for de begreber, som de selv er den historiske årsag til: ansvarlighed, engagement, indsigt, empati...

For det andet, hvorfor netop disse dyder, og ikke færre eller flere? Men jeg har ikke lagt op til, at dette spørgsmål kan besvares systematisk. Dydskataloget er et udkast til dyder, der sætter modsætningen mellem økonomisk og radikal humanistisk "rationalitet" på spidsen.

For det tredje, om disse dyder alle skal være repræsenteret hos den samme leder, på samme tidspunkt og i samme grad? Hertil er svaret: naturligvis ikke. De udgør et reservoir af muligheder for handlingsorientering, der beror på de holdninger, som et menneske har formet sig selv igennem. De forholder sig alle til hinanden, og den enkelte dyd, som situationen måtte favorisere, ses så at sige over skulderen af de andres permanente tilstedeværelse.

For det fjerde: skal disse dyder fungere udelukkende som lederens egen dagsorden overfor sig selv, eller er det kollektive størrelser, der kan lægges ud i eksplicit form som bindende handlingsnormer? Ja, naturligvis er de bindende handlingsnormer, fordi lederen ved at bekende sig til dem netop søger anerkendelse hos medarbejderne gennem sin evne til at leve op til dem. Og ja, selvfølgelig er de generelle adfærds-koncepter for hele organisationen, for handlinger med normativ integritet smitter.

For det femte, kan man så spørge om de ligefrem skal være så "genstandsagtige", at de kan fungere som et grundlag, hvorpå medarbejderne kan bedømme lederne? Om toplederen skal bruge dem til at lade medarbejderne bedømme mellemlederne er en mere kompliceret sag? Jeg personligt synes ikke at dyder egner sig til pointsystemer. Dertil er de for meget vokset sammen med personen.

Perspektivet omkring leder-dyderne vil givetvis rejse teoretiske problemer, men først og fremmest praktiske. Dog er det helt afgørende, at den modsætning, der bærer hele konceptet, fastholdes. Det kan kun ske, hvis lederen *ikke* går på kompromis med den radikale, humanistiske rationalitet, dér hvor den konfronteres med "de andre rationaliteter", med økonomiens og teknologiens. Lederen må være rede til at ofre sin egen person. Det er den lakmusprøve, der til enhver tid adskiller den gode leder fra den succesfulde managerærdet for en dårlig cirkel.

Kapitel 9
Offentlige værdier og offentlig organisering[1]

Af professor, ph.d. Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet

Ofte diskuteres det, hvilke opgaver den offentlige sektor skal varetage. Er der opgaver, der er "naturlige" for den offentlige sektor, f.eks. velfærdsopgaver og uddannelse? Det er en vigtig diskussion. Men det er også væsentligt at diskutere, hvilke værdier eller principper, der ligger eller bør ligge til grund for den offentlige forvaltnings virksomhed.

Den offentlige forvaltning består nemlig kun sjældent af "værdi-løse" organisationer. Typisk skal ikke blot en konkret opgave løses, det skal også ske under iagttagelse af forskellige værdier. Ville man ikke forvente, at når det offentlige har ansvaret for en opgave, så er der et vist minimum af retssikkerhed, offentligt indseende og faglig uafhængighed, frigjort fra et marked? Altså er det vigtigt at spørge ikke blot "hvilke opgaver?" men også "på hvilken måde?"

Er det en speciel aktuel problemstilling? Man kunne svare: Tværtom, det er et klassisk spørgsmål, der med flid er blevet dyrket gennem tiderne. Hvad er det normative grundlag for organisering? Må private virksomheder køre enøjet efter profit, eller har de også et socialt ansvar? Må pengeudlånere tage en hvilken som helst rente? Det har de ikke altid måttet. Er der noget, der hedder en retfærdig pris? Det mener moderne driftsøko-

[1] Dette kapitel tager spørgsmål op, som behandles i forskningsprogrammet: "Offentlig sektor under forandring" under Folketingets udredning vedrørende magt og demokrati. Undersøgelsen vedrørende værdi-brede og værdi-smalle statslige organisationer er nøjere dokumenteret i Antonsen, M. and Beck Jørgensen, T. (1998): "Offentlig etos og offentlige organisationer", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 79, nr. 2, pp.178-201.

nomer ikke, men når man taler om en omkostningsbestemt pris eller et "hvile-i-sig-selv-princip" for offentlige virksomheder, er man alligevel tæt på. Skal berørte parter høres, eller er de tværtom inhabile? Nogle værdier skal fremmes, andre ikke, eller de skal ligefrem hæmmes mest muligt. Al organisering er derfor et spørgsmål om skabelse af bias.

Men er værdiproblemstillingen i øjeblikket en hvilende problemstilling? Er vi i en tid, hvor der ikke er behov for at diskutere værdier? Nej, det er næppe tilfældet. På det generelle plan: der er meget opbrud i den offentlige sektor; så meget at man kan spørge, om vi er ved at forlade den kendte model for offentlig organisering? Mere konkret: der indføres nye organisationsformer, hævdvundne statslige monopoler, som har været betragtet som et naturligt led i enhver ordentlig nationalstat nedbrydes eller sælges, markedsløsninger introduceres, privatiseringer forsøges, og private ledelsesmetoder trænger ind i den offentlige sektor.

Er det godt eller skidt? For at kunne svare på basis af andet end et ureflekteret ideologisk grundlag er det nødvendigt at have en idé om, hvilke værdier der er på spil, og hvorledes værdier og organisering hænger sammen. Ellers opstår nemt problemer, f.eks. *u*tilsigtede værdikonflikter (for værdikonflikter er der altid), manglende viden om værdikonsekvenser ved ny organisering, eller måske værst af alt: værdiblindhed eller værdiforvirring, som gør det vanskeligt for borgerne og politikerne at have præcise og realistiske forventninger til den offentlige sektor.

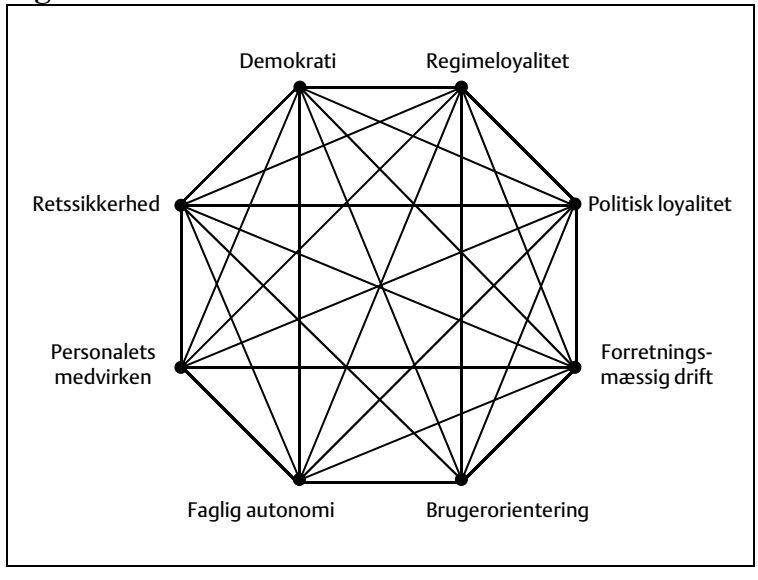
Heldigvis er diskussionen i gang. Der er en voksende international litteratur om spørgsmålet. Mange gange – med rette eller urette – tematiseret som "de tabte offentlige værdier". Og der er en stigende interesse i både offentlige og private virksomheder for at formulere et værdigrundlag. Men der er behov for en systematisk behandling af spørgsmålet. Tre hver for sig illustrative – men langtfra udtømmende – temaer tages op:

- præges forskellige dele af den offentlige sektor af forskellige værdier?
- hvad indeholder offentlige organisationers værdigrundlag ud fra egne opfattelser?
- kan offentlige organisationer varetage for mange værdier? Eller for få?

Værdiernes art og deres fordeling

Det store normative spørgsmål er naturligvis: hvilke værdier bør ligge til grund for offentlig organisering? Det forbigås her. I stedet postuleres det, at en række værdier er vigtige. Disse værdier former tilsammen nedenstående *værdidiamant*:

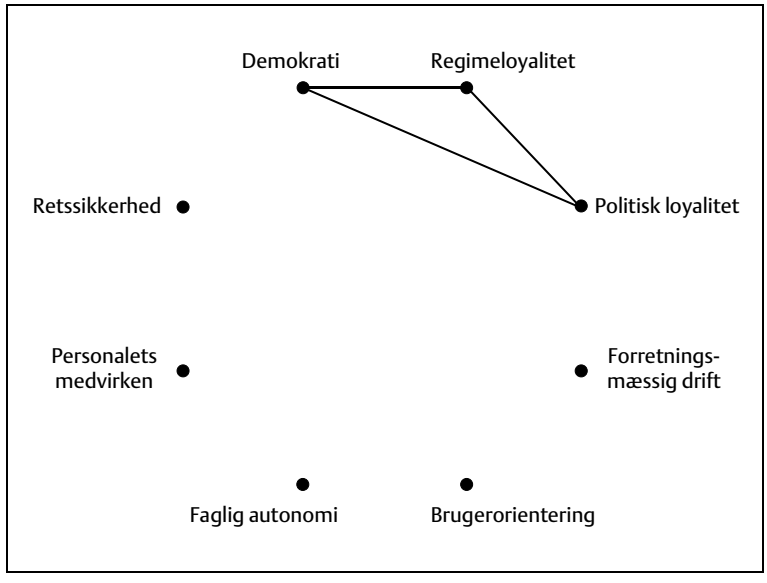
Figur 9.1. Værdidiamanten.



Det karakteristiske er, at alle disse værdier ikke gælder med lige stor styrke alle steder i den offentlige sektor. Ud fra et alment kendskab til forholdene må vi tværtom forvente nogle systematiske forskelle, dvs. forskellige *værdiprofiler* rundt om i det offentlige landskab. Nogle eksempler.

I det *ministerielle departement og borgmestersekretariatet* er der næppe megen tvivl om, at politisk loyalitet må være den vigtigste værdi. Hvis ikke en ledende politiker kan stole på sine nærmeste embedsmænd...? Dernæst må regimeloyalitet (kunne også kaldes konstitutionel loyalitet) spille en rolle. En forståelse af og en loyalitet mod regimet kan gøre det klarere for embedsmanden, hvorfor politisk loyalitet er vigtigt, og hvorledes denne kan fortolkes.

Figur 9.2. Det ministerielle departement og borgmesterkontoret.



I ekstreme tilfælde kan man forestille sig, at embedsmanden må afbalancere politikere, som optræder illoyalt over for regimet. Set på den måde er regimeloyalitet en højere værdi end politisk loyalitet. Endelig er en demokratisk bevidsthed vigtig. Demokrati kan udmøntes i forskellige konkrete regimer, og ånden bag det formelle regime er vigtig at forstå. Tager vi mere konkret justitsministeriet som eksempel, bør vi naturligvis tilføje retssikkerhed.

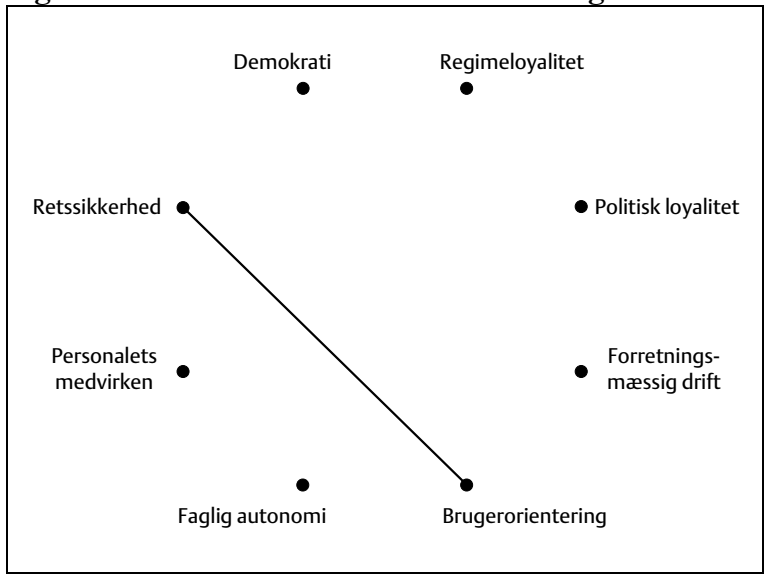
I den *kommunale skatteforvaltning* er værdiprofilen noget anderledes. Her er retssikkerheden i centrum. Men for at det hele ikke skal udvikle sig til skrankepaveri, kan vi supplere med brugerorientering.

Nogenlunde samme værdiprofil ville vi forvente i den *kommunale socialforvaltning*. En del skattefolk og nok især en hel del socialrådgivere ville gerne have tilføjet faglig autonomi, men den reserverer vi til næste eksempel.

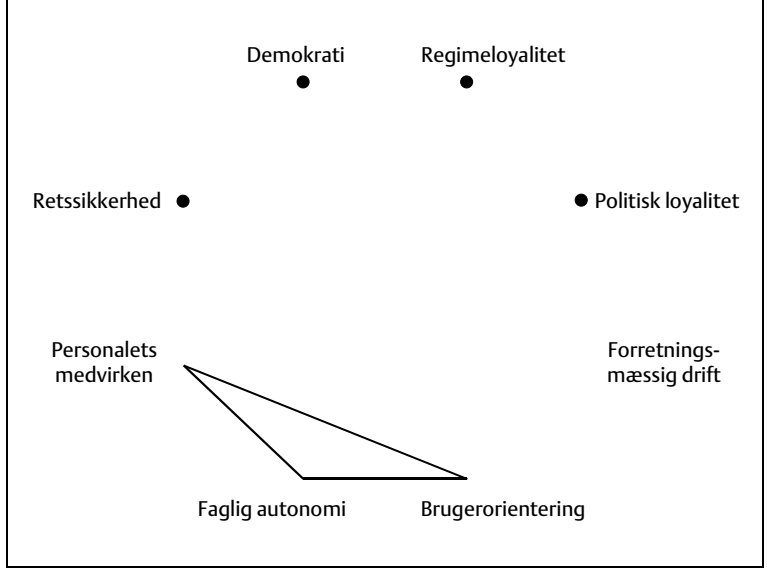
Universitetet, hospitalet, skolen og kirken har en tredje værdiprofil. Alle steder er den faglige autonomi vigtig. Ingen ville for alvor bryde sig om, hvis ikke-fagkyndige skulle begynde at forske, operere eller undervise. Derfor

gør man meget de pågældende steder for netop at sikre fagkyndighed ved rekruttering.

Figur 9.3. Den kommunale skatteforvaltning.



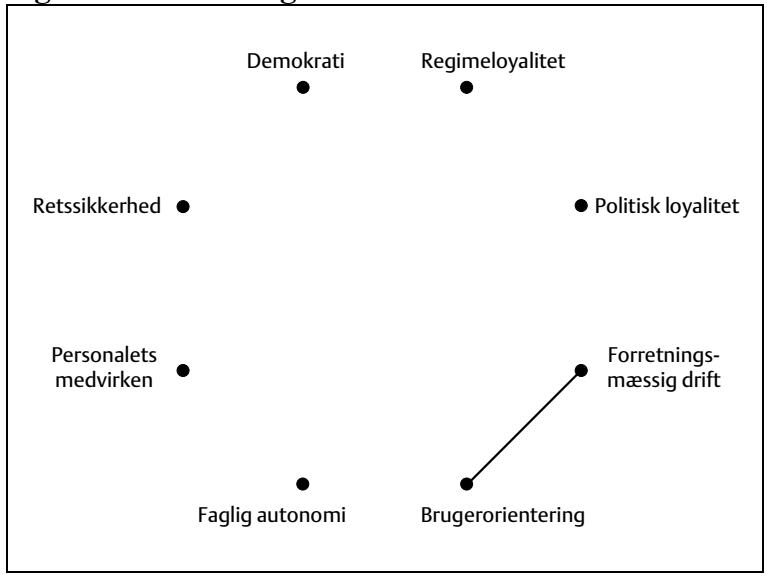
Figur 9.4. Universitetet, hospitalet, skolen og kirken.



Da det faglige personale er vigtigt, er det også typisk, at personalets medvirken traditionelt spiller en stor rolle de pågældende steder, f.eks. ved kollegialt styre. Endelig skal nævnes brugerorientering.

I det *statslige eller kommunale selskab* står den forretningsmæssige drift i højsædet sammen med brugerorienteringen, der her søges sat igennem ved hjælp af et marked eller markedslignende kræfter. Det er jo typisk hele meningen med at organisere en aktivitet på netop denne måde.

Figur 9.5. Det statslige eller kommunale selskab.



En sådan værdimæssig differentiering af den offentlige sektor er nyttig, fordi der herved peges på nogle centrale problemstillinger. For det første kan der skabes en bevidsthed om, at alle værdier ikke er lige vigtige alle steder. Banalt men vigtigt, fordi der nogle gange kan være en tendens til ureflekteret at tale om den offentlige sektor som sådan. Det handler om at kunne have en *specifik* tillid: når X varetager opgave Y, kan vi regne med, at værdi A og B ligger til grund.

Men der skal for det andet holdes fast i, at en værdidifferentiering ikke nødvendigvis fjerner værdikonflikter. Snarere kunne man måske sige, at hver værdiprofil har sit karakteristiske værdidilemma. Topembedsmanden skal balancere mellem politisk loyalitet på den ene side og regime/demokratiloyalitet på den anden side. Tamilsagen var udtryk for en

konflikt mellem retssikkerhed og politisk loyalitet. Og lægen skal balancere mellem faglig autonomi og brugerorientering. Spørgsmålet er også, om systemer uden værdidilemmaer absolut er ønskværdige? Albert Speer – Hitlers hofarkitekt og rustningsminister – skrev i sine erindringer, at Hitlers idé var at skabe systemer, hvor de ansatte ikke selv behøvede at tænke.

For det tredje er det nødvendigt at dyrke relationen mellem værdiprofil og organisering, for en bestemt værdiprofil kommer ikke af sig selv. Der skal skabes en bias. Når man vælger aktieselskabsform er det, som nævnt, typisk for at fremme mulighederne for forretningsmæssig drift. Faglig autonomi forudsætter, at bestemte uddannelser er blevet "autoriseret" til varetagelse af en bestemt opgave, og at andre er blevet afskåret muligheden for at blande sig. Brugerorientering kan fremmes gennem repræsentation (f.eks. brugerbestyrelser, studienævn og menighedsråd). Regimeloyalitet kan fremmes ved tjenestemandsansættelser og edsaflæggelse (f.eks. på at man vil overholde grundloven). Og i organiseringsspørgsmålet indgår dét at skabe mekanismer, der sørger for, at en værdi ikke "udarter sig". F.eks. at lægelig autonomi ikke bliver til lægeligt hovmod.

Offentlige organisationers værdigrundlag

Hvad mener offentlige organisationer så selv, er deres værdigrundlag? Med udgangspunkt i otte forskellige organisationer skal vi prøve at pejle os ind på, hvad offentlige organisationer mener, deres værdigrundlag bør være (eller allerede er). De otte organisationer er Udlændingestyrelsen (US), Statens Indvandrerverk (SIV), Utlendingsdirektoratet (UD), Vejdirektoratet (VD), Told•Skat (T•S), Flyvevåbnet (FV), Folketingets Administration (FA) og SAS. Som det ses, er den danske Udlændingestyrelse suppleret med sine skandinaviske søsterorganisationer, og de mere traditionelle offentlige organisationer er suppleret med Folketingets Administration og SAS.

Det metodiske problem er, at disse organisationer har særdeles forskellige måder at fremstille deres værdigrundlag på. "Ansvarlighed" er f.eks. en kategori, der dækker over ganske varierende forhold. Derfor er så at sige de mindste bestanddele – "værdiatomerne" – registreret (ansvarlighed over for hvad?), herudfra er der så dannet 9 værdier, som igen for at

opnå lidt overskuelighed er samlet i 3 hovedgrupper. Resultatet heraf fremgår af *skema 9.1.*

Skema 9.1. Nogle organisationers værdigrundlag.

	US	SIV	UD	VD	FA	T•S	FV	SAS
Systemværdier								
Organisation	x	x	xx	xx	xx		x	x
Personale	xx	xx	x	x	x	xx	x	x
Økonomi	x		x	x	xx			x
Procesværdier								
Faglighed	x			x				
Retssikkerhed	x	x			x			
Offentlighed/åbenhed					x			
Organisation-omverden								
Interessent-ansvarlighed							xx	xx
Brugerorientering	x	xx	x		x			xx

xx = stor vægt
x = middel vægt
manglende markering = ingen vægt eller fremgår ikke.

Dette skema skal tages med forbehold. De otte organisationer kan naturligvis ikke siges at være repræsentative, og det er yderligere et problem, at det tilsyneladende er forskelligt, hvad man overhovedet forstår ved værdier. Det svenske Statens Indvandrerverk opererer således med opgaver, visioner, værdier og verksfilosofi. Andre kategoriserer f.eks. visse forhold som værdier, som hos svenskerne opfattes som verksfilosofi. Men når det er sagt, hvad kan vi så læse ud af skemaet?

For det første er det tydeligt, at der lægges meget stor vægt på *systemværdierne*, altså hvilke egenskaber systemet som sådan skal have. Topscoreren er værdier, der relaterer sig til personaleforhold. Fokus er her på, hvorledes mennesker skal omgås med hinanden på en arbejdsplads. For Udlændingestyrelsen betyder det f.eks.

- at vi interesserer os for hinanden som mennesker og viser hinanden venlighed i ord og handling,
- at vi lytter til hinanden og har en omgangsform, der er personlig, uformel og åben og så vidt muligt direkte og mundtlig.

Det nævnes, at "(v)i har et helhedssyn på hinanden", og et fotografi viser en mandlig medarbejder, der bærer på en (fysisk) tung sag for en højgravid kvinde. Told•Skat nævner, at ledelse er baseret på menneskesyn, der indebærer, at medarbejderne som udgangspunkt f.eks.

- gerne vil yde en optimal indsats,
- føler ansvarlighed overfor opgaverne i Told•Skat,
- er loyale overfor Told•Skat.

Det virker, som om det er moderne at have et menneskesyn, et menneskesyn der som et gennemgående træk har, at tillid er godt og kontrol kun en uheldig nødløsning. Den konkrete udformning spænder fra "at have det rart med hinanden" til Flyvevåbnet, der mere principielt henviser til "vor kristne kulturkreds".

Disse personalerelaterede værdier spiller ret direkte over i organisationsrelaterede værdier. Her dyrkes "vi-følelsen". Organisationen er en helhed, der skal være samarbejde på tværs, ingen må grave sig ned i båse, der skal være korpsånd, fællesskab og fælles ansvar. Andre værdier findes dog også. Vejdirektoratet lægger vægt på en innovativ organisation, og SAS vil være offensiv.

De økonomiske værdier går typisk på resultatorientering, ressourcebevidsthed, prioritering, målopfyldelse o.l.

Procesværdier – faglighed, retssikkerhed og åbenhed/offentlighed – spiller en overraskende lille rolle. Ordet retssikkerhed nævnes endda kun af Statens Indvandrerverk, men det er naturligvis muligt, at jeg har overset det andre steder. Her tvinges man ind i en venlig fortolkning: de procesrelaterede værdier må være underforståede, eller de må fremgå af andre dokumenter.

Organisation-omverdenværdier handler om, hvad der skal kendetegne forholdet mellem organisationen og dens omverden. Brugerorientering er tydeligvis slået igennem. Men ellers spiller disse værdier en tilsvarende lille rolle som procesværdier. Det er egentlig pudsigt, at en eksplicit ansvarlighed over for interessenter kun og netop fremgår af værdigrundlaget i Flyvevåbnet og SAS.

Det har ikke noget at gøre med, at de begge flyver. SAS fremhæver f.eks., at de er et public service selskab, er engagerede i reduktion af miljøskadelige effekter af flyvirksomhed, og at de støtter kultur, idræt og uddannelse. Flyvevåbnet "tjener som en del af det danske forsvar et demokratisk samfund, som skal kunne forsvare sin eksistens og sine værdier. Forsvaret er en integreret del af og under kontrol af dette samfund." Og videre antages det, at dets personel bl.a. udviser "respekt for og accept af demokratiet og dets vilkår."

Tager man disse værdigrundlag bogstaveligt, og antager man videre, at det er dokumenter, der skal præsentere organisationerne udadtil, hvilket indtryk får man så? En koncentration om systemværdier, en vis indadvendthed, som kun brydes for alvor af Flyvevåbnet og SAS. De svære spørgsmål er også udeladt. SAS er et public service selskab, men i samme åndedrag betones lønsomhed og forretningsmæssig drift. Hvordan afvejer man? Flyvevåbnet nævner, at opgaveløsningen indebærer et ansvar for menneskers liv. Sætningen gives næsten kun mening, hvis man læser: "at slå ihjel." Og hvordan kan personalet i Udlændingestyrelsen dag ud og dag ind behandle hinanden som hele mennesker?

Nu er det jo nemt nok at sidde og kloge sig i elfenbenstårnet. Har den kritiske forfatter ikke misforstået noget? Jo, det har jeg. For disse værdigrundlag skal sandsynligvis forstås på en helt anden måde: de handler nok frem for alt om ledelse, organisationsudvikling og konsensusbygning (materialet fra Vejdirektoratet og Told•Skat handler direkte om ledelse og organisationsudvikling), og hvert enkelt værdigrundlag skal således relateres til den specifikke situation, den pågældende organisation stod i. Men er ordet "værdigrundlag" ikke mere krævende? Handler "værdigrundlag" ikke om mere, end at få "systemet" til at fungere?

For mange eller for få værdier?

Nu kunne man få det indtryk, at de nævnte offentlige organisationer så er orienteret mod for få værdier. Men er en bred værdiprofil nødvendigvis lykken? I hvert fald er der en sammenhæng mellem værdimængde og organisering. Så spørgsmålet er nu: Hvilken rolle spiller det, om offentlige organisationer varetager mange eller få værdier?

Ja, hvis man skal dømme ud fra en undersøgelse af statslige direktorater, styrelser og institutioner, så spiller antallet af værdier, der skal varetages,

ikke nogen uvæsentlig rolle. De adspurgte organisationer blev kategoriseret efter hvilke og hvor mange hensyn, de mente havde betydning for deres status som *offentlige* organisationer. Var der specielle forhold, der gjorde, at det var vigtigt, at de var *offentlige* organisationer? Den ene gruppe med mange og vigtige hensyn kalder vi nu for værdi-brede organisationer, den anden gruppe med få og mere inferiøre hensyn kalder vi for værdi-smalle organisationer. Derefter blev disse to grupper sammenlignet systematisk på en lang række punkter.

De to grupper har et forskelligt forhold til omgivelserne. De værdi-brede organisationer har mere komplicerede omgivelser. Der er mange aktive interessenter (ministeriet, folketingspolitikere, faglige organer, medierne og offentligheden i øvrigt), der primært fokuserer på organisationens ydelser, dens ressourceanvendelse, de administrative forhold og personaleforhold. I modsætning hertil har de værdi-smalle organisationer få interessenter, der mest interesserer sig for, om brugerne ser ud til at være tilfredse. Mere specifikt har ressortministeriet en større interesse i styring af værdi-brede organisationer end i de værdi-smalle, og kommunikationen er hyppigere og mere formel.

De interne forhold afviger også. De værdi-brede bruger flere kræfter på at koordinere internt og med flere bureaukratiske virkemidler end de værdi-smalle, og mens koordineringen i begge grupper har til formål at sikre ydelsernes kvalitet og at de bliver leveret til tiden, så har de værdi-brede i høj grad også regelefterlevelse og ensartede afgørelser som formål med koordineringen. De værdi-brede organisationer har tillige et tungere ledelseslag – men de er ikke desto mindre gennemsnitligt noget mindre end værdi-smalle organisationer.

De værdi-brede organisationer har et mindre forandringsvolumen end de værdi-smalle, og disse sidste har især en forkærlighed for at gennemføre "moderne" New Public Management forandringer, som f.eks. ledelses- og personaleudvikling, økonomistyring, udliciteringer m.v. Når de to grupper bliver udsat for besparelseskrav i løbet af finansåret, er det også de værdi-brede der i størst grad griber til traditionelle besparelsesmetoder (procentbesparelser, udskyde stillingsbesættelser o.l.)

Ledelsesforholdene varierer. Ledelsen i værdi-brede organisationer oplever en presset situation, og nogle af de væsentligste strategier til at tackle aktuelle problemer med, er såmænd at skaffe flere ressourcer og at få re-

duceret ressortministeriets indflydelse i modsætning til værdi-smalle organisationer, hvor der f.eks. lægges mere vægt på investeringer og på at få smidiggjort lønsystemet. Og endelig: mens ledelsen i værdi-brede organisationer ofte rekrutteres fra organisationens kerneprofession, er der en større tendens i værdi-smalle organisationer til at rekruttere administrativt uddannede.

Hvad kan vi nu bruge det til? For det første kan man pege på, at værdibredde har sine omkostninger. Værdi-brede organisationer har en tungere gang på jord, de er mere bureaukratiske, er udsat for mere ekstern styring og mere forandringstræge. De værdi-smalle har et lettere liv. Jamen skal vi så ikke se at få høvlet alle offentlige organisationer af, så de alle bliver værdi-smalle? Det kan man ikke konkludere. Man skal i hvert fald inddrage i den diskussion, at de værdi-smalle organisationer har deres achilleshæl også: de er ensidige. Og derfor er det måske nemt for dem at se ud, som om de er effektive.

Måske skulle man snarere stille spørgsmålet på en anden måde: Er der visse opgaver, der bedst kan løses i værdi-smalle organisationer? Hvor vi ønsker dynamik og handlekraft uden for meget snak? Og er der andre opgaver, hvor det netop er vigtigt, at der bliver taget udgangspunkt i flere værdier med de problemer dette indebærer, med mere offentligt indseende og med mere politisk medleven, selvom det jo selvfølgelig er besværligt?

En helt anden problematik – som den refererede undersøgelse ikke kan give noget svar på – er om der en naturgiven dynamik i enhver organisation hen imod inddragelse af flere værdier og større kompleksitet? Og derefter – når man har nået et vist kompleksitetsniveau – en reaktion der søger forenkling gennem opsplitning?

Afslutning

På det internationale plan har værdierne – pudsigt nok – haft en mere fremtrædende plads. "Københavner-kriterierne" (juni 1993) for optagelse af nye medlemmer i EU er bl.a.: demokrati, retsstat, menneskerettigheder og mindretalsbeskyttelse. Hvorfor skulle vi ikke have en levende værdidebat i forbindelse med konkret offentlig organisering?

På det individuelle plan kan etik ikke løsrives fra spørgsmålet om værdier. Tværtom er det netop i situationer prægede af værdikonflikter, at en

etisk stillingtagen er nødvendig. Her skal embedsmandens personlige integritet og hæderlighed stå sin prøve.

På det konkrete organisatoriske plan – f.eks. i forbindelse med udliciteringer – må man spørge, hvilke værdier, der kan fremmes respektive hæmmes. Hvilken diskussion af værdier har man eksempelvis haft i Farum og Græsted-Gilleleje Kommuner? Og hvilke værdiproblemer kan man løbe ind i, i forbindelse med joint ventures mellem det offentlige og det private? Af Rigsrevisionens beretning fra 1997 om Socialministeriets engagement i systemeksportselskabet "Export of Social Systems" fornemmer man et sammenstød mellem to værdier: retssikkerhed og forretningsmæssig drift.

Når det gælder mere almene forvaltningspolitiske virkemidler som f.eks. resultatkontrakter, er det relevant at tage stilling til, om et eksplicit værdigrundlag burde fremgå af kontrakten. Har effektivitet ikke været en ganske dominerende værdi gennem mange år, og skal et sådant værdiherredømme blot fortsætte?

Kapitel 10
Arbejdets mening

Af biskop Jan Lindhardt, Roskilde Stift

Henrich Böll fortæller om en turist i Portugal, som overfor en søvnig fisker udvikler sin ide om at udnytte det smukke vejr for at gøre ikke kun en, men to eller tre eller fire fangster om dagen. "Du skulle senest om et år kunne købe en motor, om to år en båd til; om tre eller fire år kunne du måske have en lille kutter; med to både eller en kutter kunne du naturligvis kunne fange mere... Så skulle du bygge et lille kølehus, måske et røgeri og sidenhen en konservesfabrik, flyve omkring i egen helikopter, lokalisere fiskestimerne og dirigere din kutter med radio. Du kunne erhverve lakserettigheder, åbne en fiskerestaurant, eksportere hummer direkte til Paris uden mellemhandlere og så..." Fiskeren dunker ham i ryggen som man gør med et barn, der har fået noget i den gale hals. "Ja og så", spørger han stille. "Så", siger den fremmede stille henført, "så kunne du sidde her roligt på havnen, dase i solen og se på det herlige hav". "Men det er jo det jeg gør allerede nu", siger fiskeren, "jeg sidder roligt på havnen og daser".

Historien siger noget centralt om vort begreb om arbejde. På en mærkelig vis drømmer vi om at blive færdige med det. Fiskeren er nået derhen, hvor turisten gerne vil. Men skulle han komme det, turisten med den moderne arbejdsmoral, så lægger han sig ikke på stranden og daser, men kaster sig ud i nye projekter. Hvad er det, der driver ham til at arbejde selvom han forlængst har tjent til dagen og vejen? Når man i dag diskuterer arbejdsmarkedsproblemer, som f.eks. om hvor mange der står til rådighed for arbejdsmarkedet, om det ulykkelige i at være arbejdsløs, om orlovsordninger osv. – så har vi en skjult dagsorden, som er værd at drage

frem. Det er den der bestemmer at vi "bør" arbejde, dvs. at det i sig selv er en grundlæggende "værdi" at arbejde.

To tidsbegreber

I det gamle Grækenland og Rom talte man ikke om at være arbejdsløs, men om at være arbejdsfri. Kun hvis man var fri for at arbejde kunne man være et rigtigt menneske. De "frie kunstarter" (grammatik, dialektik, retorik, musik, geometri, aritmetik og astronomi), som udgjorde fagene i det antikke gymnasium, var "frie" fordi de kun sømmede sig for mennesker, der var "fri" for at arbejde og havde tiden til åndelige sysler og til at drive politik. For os skal derimod gymnasiet som enhver anden uddannelse forberede til arbejdslivet. Vi taler ikke om at være arbejdsfri men om at være arbejdsløs og det er der ikke noget glorværdigt i. Sproget ved godt hvad det gør, når det lægger os vurderinger i munden: benfri sild er fint, men det er benløse fugle ikke.

Kigger man nærmere efter i historien, så tyder meget på, at det er de middelalderlige munke, der har skabt det moderne arbejdsbegreb og dermed lagt grunden til vort industrisamfund. I klostrene gør man nemlig to "opfindelser", som skulle vise sig at være skelsættende. Man inddelte døgnet i bedetimer: hver tredje time blev munkene kaldt til bøn. Herved opstår en nyt tidsbegreb, nemlig den "tomme tid". Det var uret, der bestemte, hvornår munke skulle bede. Det er en tidsforståelse, der er ganske selvfølgelig for os, men som i virkeligheden har været meget vanskelig for kulturen at nå frem tid. Hvis man siger at man spiser kl. 18, så er det uret/tiden, der bestemmer, hvor vi skal spise. Hvis man derimod siger: når vi spiser er det spisetid, så er det handlingen, der bestemmer hvornår det er tid. Sådan tænkte man i antikken og sådan tænker mange folk i andre verdensdele endnu den dag i dag.

Og hvad der måske er endnu mærkeligere: hvis man ikke handler og der ingenting sker, så går tiden ikke. Europæere undrer sig over at indere kan ligge i ventesalen på en banegård og med stor tålmodighed vente på et tog, som måske først kommer dagen efter. Hvordan kan de dog holde ud at ligge der og spilde tiden, siger vi. Inderen – hvis han ikke mentalt er trådt ind i den moderne verden og har fået et armbåndsur – kan med rette svare udfra sine forudsætninger: ja, men her sker jo ingenting og derfor går tiden ikke. Han ved derfor i princippet heller ikke hvad det er at kede sig, fordi kedsomhed forudsætter at man ikke har noget at fylde

tiden ud med. Vi siger, at hvis man keder sig, kan man prøve at "slå tiden ihjel" på forskellig vis. Eller måske kan situationen ændre sig, så at "tiden løber fra een". Alle disse moderne udtryk forudsætter at tiden er en selvstændig størrelse, som går uanset om der sker noget eller ej. Det er en fiktion, som vore ure har gjort helt selvfølgelig for os. Det er en slags kunstig virkelighed, som munkene lagde grunden til (selvom deres vand- og sandure ikke var nær så pålidelige som vore små kvarts-maskiner), og som vi slet ikke kan tænke os foruden. Vi kan jo stirre på armbåndsuret og følge viserne, og se at tiden går sekund for sekund.

Evnen til at tænke tiden som tom, og tiden som en ressource, der stilles os til rådighed (men i begrænset omfang) synes at være den ene vigtige forudsætning for vort syn på arbejdet: det gælder jo om ikke at spilde den kort tid, men tværtom at udnytte den bedst muligt. Dette tidsbegreb tvinger os til en række opfindelser, som øger produktionen og transporthastigheden. I middelalderen f.eks. bedre og mere dybtgående plove, vand- og vindmøller, hurtiggående store skibe til søs etc. Vore dages maskiner, cykler, biler, flyvemaskiner etc. kan ses under det samme perspektiv: tiden er begrænset og det gælder derfor om at proppe så meget som muligt ind i den. Tiden går jo hvadenten vi vil eller ej, og det gælder derfor om at udnytte den bedst muligt.

Arbejdet som terapi

I forlængelse af deres nyvundne opfattelse af tiden gjorde munkene en anden erfaring , der skulle blive skelsættende. Hvad skulle de lave mellem bedetiderne? Nogen tid måtte de bruge for at skaffe sig føde og klæder. Men der var tid til overs. Så skulle man synes at de blot kunne sætte sig til at meditere eller trille tommelfingre. Det kunne de nu ikke uden videre. Munkene havde ganske vist viet deres liv til Kristus og hele deres opmærksomhed skulle være himmelvendt og ikke rettet mod det jordiske. Men det er dog nemmere sagt end gjort.

Man bliver jo nemt grebet af de forkerte tanker, hvis man blot sidder og tænker, for tanker er ikke blot toldfrie men også ustyrlige. Ikke mindst tiden efter frokost kunne være farlig. Middagsdæmonen var en slem frister, der nok kunne lokke en ung munks tanker på afveje. Midlet mod dette var arbejdet. Arbejdet blev brugt som en terapi, for det kunne holde hænder og tanker beskæftiget, så man undgik fæle fristere af forskellig slags. Lediggang er derimod fandens hovedpude.

Men når arbejdet er beskæftigelsesterapi, så ændrer det jo helt karakter. Så er det sådan set ligegyldigt, hvad man laver eller fremstiller, fordi det er ikke resultatet, der tæller, men derimod selve processen, beskæftigelsen. Derfor indskærpes det også i klostertraditionen, at det er ligegyldigt om man tømmer latriner eller afskriver bibelske eller antikke håndskrifter; selvom man jo umiddelbart kunne tro at det sidste var det "fineste".

Arbejdet løsgøres fra sit formål. Man skal arbejde – fordi man skal arbejde. For at få tiden til at gå, så man ikke sidder og keder sig og derved kommer på gale veje. Man skal ikke arbejde for at tjene penge eller for at fremstille noget bestemt, men med til det at være munk – og senere at være menneske – hører det at arbejde. Et nyt syn på arbejdet er opstået.

Jeg skal ikke her trætte med de mellemregninger som fører frem til vore dages avancerede økonomi og produktion, som jo langt overstiger at tømme latriner og skrive håndskrifter af. Men karakteren af arbejdet har ikke ændret sig så meget. Hvis man f.eks. i ældre tid, inden grønlænderne var indtrådt i den moderne verden, ville lave et rejepilleri på Grønland, så kunne man støde ind i følgende vanskeligheder (som er de samme i Afrika, Asien og alle andre steder, hvor den vesteuropæiske bevidsthed endnu ikke har sat sig på sindene), nemlig at de lokale arbejdere bestilte noget mandag og tirsdag og så ikke mødte resten af ugen. Hvilket for dem var helt meningsfuldt, for de havde tjent nok og kunne nu bruge tiden til noget andet. Men det kan direktøren for rejepilleriet naturligvis ikke acceptere. Er man ansat, skal man også arbejde onsdag, torsdag og fredag. Også selvom man ikke har brug for pengene. Hvorfor skal man det? Grønlænderne havde svært ved at forstå det. Vi kan sagtens forstå det, men vi har også været 1.000 år om at lære det.

Dette begreb om arbejde som er uden egentligt formål og som udfolder sig i en tom tid, skulle vise sig at være en enorm produktivkraft, som omdannede hele vor kultur og skabte rigdom og ekspansion over den ganske verden. Ja, men vi er jo ikke munke, vil nogen indvende. Ja hvem ved. Meget taler for at munkevæsenet, som jo blev afskaffet ved reformationen i det 16. århundrede, i virkeligheden lever videre inden i hver enkelt af os. Den indre munk lyder vækkeurets kalden hver morgen, hvadenten han har lyst til det eller ej. Sig så ikke at religion kun hører til i en anden verden.

Reformation og økonomi

Vi kan nemlig føje endnu en vigtig indsigt til i hvorledes hvorledes religion og økonomi griber ind i hinanden. Denne gang er det efter reformationen og kun i det protestantiske Nordeuropa; og på en måde, der skaber en hidtil uset kapitalistisk udvikling. Den tyske sociolog Max Weber (1864-1920) har vist, hvorledes de protestantiske, og særligt de reformert-calvinske kirkesamfund, var i stand til at give den kapitalistiske udvikling åndelig støtte, som gav den ny vind i sejlene efter reformationen. I klostrene havde man et motto som hed »ora et labora«, bed og arbejd. Det blev overtaget af protestanterne, som lod det gælde for det enkelte menneske i dets daglige verdslige tilværelse. Arbejdet blev gjort til en kristelig pligt og var ikke kun tidsfordriv eller terapi.

Forklaringen ligger i at man havde en meget asketisk holdning til denne verdens goder. Det betød, at man var meget sparsommelig og forsigtig med at bruge, hvad man havde indtjent. I stedet måtte man så investere det overskydende. Nu gentog det samme sig igen. Man fik påny overskud, denne gang større, og der blev endnu mere, som man måtte investere. Man havde sat en udvikling igang, der ligesom en rullende snebold antog stadig større dimensioner. De arbejdsomme puritanere blev rigere og rigere.

Hertil kom, at Det gamle Testamente spillede en meget stor rolle hos protestanterne, næsten på linie med Det nye Testamente. Her kunne man få et andet syn på penge, end det, som havde været herskende i middelalderen. Dengang var det nærmest fattigdom, som var idealet. Måske tydeligst udtrykt gennem tiggermunkene, der ikke måtte eje noget og som fortrinsvis skulle ernære sig ved tiggeri. I 1. Mosebog kunne man derimod læse om patriarkerne, Abraham, Isak og Jacob, som var umådeligt rige på gods, ikke mindst kvæg. Og det var ikke nogen tilfældighed, for når Gud velsignede dem, så viste det sig netop i, at kvæget formerede sig ekstra og patriarkerne blev endnu rigere.

Nu lærer ganske vist al protestantisk kristendom, at mennesket ikke retfærdiggøres ved gerninger. Det kan altså ikke nytte noget at tjene en masse penge sammen og tro, at man så har gjort sig fortjent til Guds kærlighed. Sådan tænkte man da heller ikke. Man hyldede i stedet tanken om at frelsen tilhørte Gud alene: den er slet ikke menneskets sag Gud har forudbestemt (prædestineret) fra evighed af, hvem der skal frelses og

hvem der skal fortabes, og det kan mennesket ikke gribe ind i. Men af Det gamle Testamente havde man som sagt lært, at Guds velsignelse kan give sig kontante udslag. Hvad var så mere nærliggende end at sige til sig selv: måske er der en mening med at jeg tjener så mange penge. Måske er det fordi Guds velsignelse hviler over mig, og jeg hører derfor ikke til de fortabte. Mange fjernede "måske" fra deres tankegang. Derfor ser vi det mærkværdige, at en lære om at alt er forudbestemt, er i stand til at drive folk ud i rastløst arbejde for stadig at nå videre af rigdommens vej. Hermed går man udover den middelalderlige opfattelse af arbejdet som terapeutisk tidsfordriv og gør det at arbejde til et tegn på at man har Guds nåde. Men som i klostrene kræves der ikke noget bestemt arbejde. Det skal ikke være nyttigt eller til gavn for næsten og samfundet eller have et bestemt formål. Men det skal give profit, som kan være et tegn på Guds velvilje. Hermed får man en økonomisk struktur, som ved siden af klostrenes opfindelse af den tomme tid, kræver stadig mere: nye teknologiske opfindelser, som kan øge profitten, afskaffelse af toldgrænser, som hindrer handelen, indførelse af et liberalt demokrati, hvor man har næringsfrihed uden øvrighedens indblanding, fjernelse af alle hindringer for investering og profit. Man fik også et nyt værdisæt, idet ret (menneskerettigheder) i forhold til andre trådte i stedet for *pligt*, for dermed at beskytte individet mod overgreb fra myndigheder og andre og samtidig sikre at individet så vidt muligt ikke blev hæmmet af at have pligter overfor andre.

På denne måde kommer der noget økonomisk ind i gudsforholdet. Men nok så vigtigt er det, at økonomien bliver guddommelig. Derfor bliver arbejdet i protestantismen en pligt i sig selv, hvad det formentlig aldrig har været i nogen anden kultur. I antikken var et menneske »frit« – og frie mennesker var de eneste der betød noget i samfundet dengang – hvis man var fri for at arbejde og kunne hengive sig til politik, kunst eller videnskab. At arbejde hørte slaverne til. Og i middelalderen havde man formentlig en langt kortere arbejdsdag end i dag, og i hvert fald havde man langt flere fridage. Det klosterlige arbejde i middelalderen er nok det, som kommer det protestantiske arbejdsideal nærmest, men her havde arbejdet trods alt karakter af beskæftigelsesterapi for at holde uheldige tanker væk. I protestantisk kultur bliver arbejdet i sig selv noget værdifuldt og gudvelbehageligt. Her kan man ikke være arbejdsfri, men arbejdsløs og det er noget helt andet. Arbejdsledighed er nemlig noget nær gudsbespottelse. I vort moderne sekulariserede samfund gælder dette stadigvæk, selvom vi ikke længere giver det en religiøs begrundelse. Arbejdet er det, som mere end noget andet giver livet værdi. Derfor ser vi med stor

bekymring på de psykisk og fysisk invaliderende følger for dem, der er ramt af arbejdsløshed. Et synspunkt, som man vanskeligt ville have forstået i tidligere tider.

Hvis ovenstående analyse er træffende, kaster den et lys over vore motiver til at arbejde. De er således kun i begrænset omfang "meningsfulde" i retning af at opnå en god indtjening eller at frembringe et nyttigt produkt. Noget andet er at dette som resultat ofte vil være vanskeligt at undgå, når man glad og gudhengivent kaster sig over arbejdets møje. Vi bilder os ganske vist ind at vi gør det for pengenes skyld, men det er kun i begrænset omfang tilfældet. Rolf Jensen, direktør for Institut for Fremtidsforskning, har engang udtalt at han mener at dette vil blive endnu tydeligere i fremtiden. For eksempel vil man ikke længere i ansættelsessamtaler diskutere løn. Det vil føles ligeså taktløst som at spørge den udkårne den første aften, hvor man har inviteret hende ud: "Og hvordan ligger det så med de formuemæssige forhold?"

Dette medfører paradoksalt nok, at der ikke bliver så stor forskel mellem offentligt og privat ansatte. De første kan jo vanskeligt siges at udføre arbejdet for lønnens skyld, mens man ofte kunne antage dette om de sidste, som i hvert fald i ledende stillinger vil være betydeligt bedre aflønnede. Men i virkeligheden er det udfra det allerede sagte ikke en nyhed at lønnen spiller en sekundær rolle. Det ser nemlig ud til at vi er nødt til at arbejde, næsten ligegyldigt hvad lønnen måtte være. Hvis man dog heraf ville udlede, at man kan operere med meget store forskelle mellem de forskellige former for ansættelse, har man dog nok presset synspunktet mere end det kan bære. De offentligt ansatte vil i givet fald blive vrede over at være behandlet meget uligt andre, men det vil på den anden side sikkert ikke medføre nedgang i deres arbejdsindsats, som bæres at en helt andet grundlag.

Pligten

Der er næppe tvivl om, at den moderne industrielle udvikling ikke havde været tænkelig uden den religiøse pligtbegrundelse. Vækkeuret er et protestantisk dogme, som kan måle sig i vigtighed med mange teologiske læresætninger. Fremtiden må så besvare det spændende spørgsmål om den tekniske og industrielle fremgang lader sig opretholde, hvis mennesker ikke længere har en religiøs baggrund for at stå op om morgenen og gøre sin gudgivne pligt: at gå på arbejde.

Så vidt man kan se er det denne "arbejdsreligion" der ligger bag vort syn på arbejdet, som vi som ingen anden kultur sætter i højsædet og som vi bruger til at presse de arbejdsløse ud på arbejdsmarkedet; det er jo det, der giver livet mening, mener vi. De fleste af de arbejdsløse behøver dog ikke noget pres, for de har selv indbygget denne arbejdsreligion og føler det derfor uholdbart at gå ledig. Det giver mening at gå på arbejde – fordi selve det at arbejde er meningsfuldt. Det er en ren cirkelslutning og vi lever indenfor denne cirkel.

Nu kunne man så spørge: hvis vort arbejdsbegreb er historisk betinget, kan vi så ikke forholde os frit til det og eventuelt tage afsked med det? Måske – men det er sandelig lettere sagt end gjort. Vor psykologi og vore forestillinger om religion, politik og andre vigtige ting som bl.a. arbejdet, er ganske vist historisk betingede. Men derfor er de lige gennemslagskraftige. Det føles ikke 'naturligt' for os at gå ledig.

Spørgsmålet er også om vi skulle tage afsked med denne livskraftige forestilling – hvis vi altså kunne. Burde man ikke snarere holde fast ved dette arbejdsbegreb, som har vist sig at være så produktivt ved at skabe en rig og facetteret kultur. Også fordi alle andre lande i verden har – eller er ved at anskaffe sig – dette syn på arbejdet og vi derfor lever i en verden med hård konkurrence. Vor forestilling om arbejdet er ganske vist paradoksal, fordi den på en gang fratager arbejdet forbindelsen med dets formål (man skal arbejde under alle omstændigheder ligegyldigt hvad meningen er) og samtidig foregiver denne forestilling at være vort livsindhold. Kan vi leve med dette paradoks? Ja, vi kan formodentligt. "En travl mand har tid til meget", sagde den socialdemokratiske statsminister Jens Otto Krag. Et moderne motto, som munkene ville have nikket genkendende til.

Litteratur

Lindhardt, Jan & Anders Uhrskov (1997): *Fra Adam til robot. Arbejdet historisk og aktuelt*, København: Gyldendal.

Kapitel 11
Nationale bestræbelser i globalt perspektiv: Integritetsfremmende tiltag i OECD-landene

Af administrator Janos Bertok, OECD Public Management Service

Integritet er en afgørende bestanddel af god regeringsførelse

De offentlige institutioner i OECD-landene står i dag over for vanskelige udfordringer og krav. Embedsmændene må forholde sig til nye og forskelligartede målsætninger og modstridende interesser i forbindelse med uddelegering af ansvar, forandringer i forholdet mellem den offentlige og den private sektor og øget afhængighed af markedsmekanismerne. Globaliseringen spiller også en væsentlig rolle og har betydet øget kontakt med anderledes etiske og kulturelle normer og bevirket at samfundets opfattelse af det offentlige har forandret sig. Begrænsede ressourcer har desuden skabt nye udfordringer for de offentlige institutioner i nogle OECD-lande og ført til nedskæringer og omstruktureringer, hvilket igen har ført til konvergens mellem offentlig og privat beskæftigelse. Tilliden til myndighederne er tilsyneladende faldende, og det er en vigtig politisk udfordring for landene i og uden for OECD. De offentlige institutioners pålidelighed og embedsmændenes troværdighed er helt centrale faktorer i god regeringsførelse, og politikernes og embedsmændenes fortsatte integritet er en grundlæggende bestanddel af det demokratiske samfund[1].

[1] Artiklen er baseret på en rapport fra OECD, skrevet af Public Management Committee (PUMA), og giver en sammenlignende fremstilling af tendenserne inden for de etiske ledelsesinitiativer, der anvendes af regeringerne i OECD-landene. Yderligere oplysninger, herunder udgivelser og links, kan findes på Internetadressen http://www.oecd.org/puma/gvnance/ethics/index.htm.

Integritet drejer sig også om at knytte stærke bånd mellem forventede idealer og formel handlemåde

OECD-landenes regeringer har gennemført reformer af deres offentlige sektorer for at sikre øget fleksibilitet i opfyldelsen af offentlige målsætninger. Decentralisering og uddelegering af ledelsesansvar har reduceret kontrolapparatet og gjort systemerne mere fleksible, så embedsmændene i højere grad har mulighed for bruge deres egen dømmekraft. Den stigende anvendelse af metoder fra den private sektor har forbedret effektiviteten i den offentlige sektor, men samtidig har den ført til en opsplitning af det offentlige systems 'traditionelle' værdier, standarder og arbejdsmetoder. Det har skabt behov for forbedrede mekanismer til at fremme embedsmændenes ansvarlighed i forbindelse med deres udvidede beføjelser og til at sikre, at de retter sig efter de nye værdier og lever op til borgernes forventninger. Den rette balance mellem uddelegering og ansvarlighed er en væsentlig faktor i bestræbelserne på at sikre en velfungerende, professionel offentlig sektor. Når den traditionelle centrale regulering og kontrol reduceres, bliver værdierne – og de fælles interesser, som de indbefatter – endnu vigtigere, både som en rettesnor for korrekt handlemåde og som et fælles referencepunkt for hele embedsværket. For fortsat at fremme integriteten må der etableres en række støttemekanismer med særlig fokus på:

- At formidle og indskærpe kerneværdier og etiske standarder for embedsmændene (som en klar rettesnor og hjælp til at løse etiske dilemmaer).
- At sætte etik i højsædet og forebygge potentielle interessekonflikter, samt at satse på karriereudvikling som belønning til embedsmænd, der i deres handlemåde udviser en høj moral.
- At overvåge at disse målsætninger overholdes og at rapportere, påvise og påtale enhver forseelse.

Udvikling af en omfattende Etisk Infrastruktur

OECD-landene har erkendt, at det er nødvendigt med en række forskellige mekanismer hvis man skal fremme etisk adfærd. PUMA har udviklet begrebet den Etiske Infrastruktur, der er rettet mod at fremme en samvittighedsfuld adfærd i den offentlige sektor som helhed. Hver funktion og hvert element i den Etiske Infrastruktur er i sig selv en væsentlig byggesten. Men de enkelte elementer bør supplere og understøtte hinanden for at opnå den nødvendige synergi og blive til en sammenhængende og inte-

greret infrastruktur, der tager hensyn til det kulturelle og politisk-administrative miljø i hvert enkelt land. Infrastrukturens elementer kan inddeles i kategorier efter deres hovedfunktioner – vejledning, ledelse og kontrol – med den vigtige tilføjelse, at hvert element kan have flere funktioner:

- *Vejledning* får man gennem en *politisk ledelses* stærke engagement; *erklæringer om grundlæggende værdier*, for eksempel regler for korrekt handlemåde og *arbejdsmæssige socialiseringsaktiviteter* som uddannelse og kurser.
- *Ledelsen* kan operationaliseres via formulerede ledelsesprincipper og retningslinier *inden for organisationerne*, så man sikrer gunstige vilkår for den offentlige service, og ved at *koordinere regeringens etiske tiltag og initiativer* hos en særlig instans eller i et eksisterende organ i den centrale ledelse.
- *Kontrollen* sikres især gennem en *juridisk struktur*, der muliggør uafhængig efterforskning og retsforfølgelse; effektive *mekanismer* til kontrol og ansvarsplacering; *gennemsigtighed*, *offentligt engagement og tilsyn*.

Regeringer vælger én af to generelle tilgange til at forbedre den etiske adfærd i det offentlige. Den ene tilgang fokuserer på en streng overholdelse af foreskrevne administrative procedurer, på kontrolmekanismer og et detaljeret regelsæt, der definerer, hvad embedsmændene skal gøre, hvordan de skal gøre det, og hvad de ikke skal gøre. Det kalder man *etisk ledelse baseret på føjelighed*. Den anden tilgang, der er baseret på ambitioner og idealer, lægger vægt på motivation og ansporer således til god adfærd i stedet for at lægge vægt på overvågning og straffe fejl og forseelser. Det kalder man *etisk ledelse baseret på integritet*.

Trods de politiske, administrative og kulturelle forskelle medlemslandene imellem er OECD nået frem til en konsensus om den stærke *komplementaritet* mellem den føjeligheds- og den integritetsbaserede ledelses traditionelle tilgange. I et nyt storstilet tiltag betragtes bestemmelser og kontrol som centrale elementer, der dog ikke er tilstrækkelige til at sikre integriteten uden rådgivning og motivationsfaktorer. Med denne målsætning for øje har PUMA udviklet en checkliste bestående af 12 principper for etisk ledelse i den offentlige sektor[2]. Principperne afspejler fælles holdninger til

[2] Principperne samt en kort forklaring af hver enkelt af dem kan læses i *PUMA Policy Brief No.4 on Principles for Managing Ethics in the Public Service,* OECD, Paris, maj 1998, og på Internetadressen http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.

god etisk ledelse og fungerer som et praktisk redskab for landene, når de skal vurdere dueligheden af elementerne i deres Etiske Infrastruktur.

Disse principper behandler for første gang i et internationalt dokument behovet for en gennemsigtig beslutningsproces, som offentligheden bør have mulighed for at følge med i. Desuden dækker principperne de forskellige former for synligt politisk engagement, ledernes rolle i sikringen af et frugtbart organisationsmiljø og de betingelser, der skal være opfyldt, før man slår alarm og afslører embedsmisbrug blandt offentligt ansatte. I april 1998 godkendte OECDs råd disse principper i en anbefaling. I anbefalingen gav medlemslandene tilsagn om løbende at vurdere principper, procedurer, kutymer og institutioner, der fremmer en høj integritet i embedsførelsen, forebygger embedsmisbrug og imødegår korruption. En kommende OECD-rapport præsenterer for første gang en omfattende database over integritetsfremmende initiativer i de 29 medlemslande, ligesom den giver et overblik over tendenser og gode fremgangsmåder inden for etisk ledelse.

Kerneværdier er grundlaget for den offentlige sektors arbejde

Definition af kerneværdier er det første skridt, når man skal skabe en kultur, hvor embedsmændene og samfundet har en fælles forståelse af, hvordan personer, der bestrider et offentligt embede, forventes at optræde. Selv om disse kerneværdier kommer til udtryk på en række forskellige måder, herunder i juridiske dokumenter, som for eksempel forfatninger, og kampagneskrivelser, så henter OECD-landene værdierne fra de samme væsentlige kilder, nemlig samfund, demokrati og profession.

Miljøet i den offentlige sektor er under forandring, og det skaber behov for en opdatering af kerneværdierne. Over en tredjedel af medlemslandene har opdateret kerneværdierne i deres offentlige systemer inden for de seneste fem år, og den løbende vurdering fortsætter. I forbindelse med ændringerne har OECD-landene lagt vægt på de 'traditionelle' værdier, men de har samtidig givet værdierne et moderne indhold og kombineret dem med 'nye' værdier for at afspejle, at kulturen i den offentlige sektor i stigende grad er resultatorienteret. Upartiskhed rangerer højest på listen over kerneværdier. Det indebærer i dag også lige adgang til det offentliges serviceydelser og lighed for loven. De opdaterede 'traditionelle' værdier udgør stadig rygraden i det offentlige systems værdier: *upartiskhed, lovgyldighed* og *integritet* er de tre kerneværdier, der oftest omtales i OECD-landene, og det er

dem, der *afgør det offentlige systems særlige karakteristika*. Men de er blevet suppleret med 'nye' værdier, eksempelvis *effektivitet* og *gennemsigtighed*, hvilket afspejler udviklingen af de sociale krav og ændringerne inden for offentlig ledelse. Og selv de 'nye' værdier har ændret indhold: For eksempel betyder gennemsigtighed også, at man aktivt udleverer oplysninger, og ikke blot at man sikrer adgang til offentlige oplysninger.

Kerneværdierne er vejledende for embedsmændene, når de i deres daglige arbejde skal bedømme, hvad der er godt og korrekt. For at føre værdierne ud i livet har næsten alle OECD-lande udarbejdet en mere *detaljeret beskrivelse af de principper*, som embedsmænd forventes at overholde i følsomme situationer. Disse principper afstikker grænserne for embedsmændenes handlemåder, særligt med hensyn til behandling af tjenstlige oplysninger, anvendelse af offentlige ressourcer, modtagelse af gaver eller goder samt arbejde uden for tjenesten. I hele OECD-området har der været en gennemgående tendens til at lovgive om principperne for embedsførelse, selv om de principper, der forventes, også er formuleret i vejledende dokumenter. I Sverige blev der i slutningen af 1999 nedsat et parlamentsudvalg, der skulle analysere reglerne for bibeskæftigelse i hele den offentlige sektor og om nødvendigt foreslå forbedringer.

Der er behov for at skærpe opmærksomheden over for specifikke grupper, der arbejder med følsomme områder, eller som har en høj risiko for at havne i interessekonflikter. Det drejer sig særligt om funktioner af central betydning for staten og områder, hvor borgerne er helt afhængige af offentlige serviceydelser. Langt de fleste OECD-lande anvender supplerende retningslinier for særlige grupper eller professioner ud over de generelle standarder, der gælder for alle embedsmænd. Medlemslandene fokuserer særligt på retsvæsen og told- og skattevæsen samt på politi og forsvar. Et af de nye områder, der viser sig, er den politisk-administrative grænseflade, som godt halvdelen af landene allerede har udstukket særlige retningslinier for. Nogle lande har også udarbejdet et kodeks for ministre, der skal vejlede dem i varetagelsen af regeringens arbejde. Den største udfordring, landene nu står over for, består i at sikre, at der gælder konsekvente regler for embedsførelse i hele det offentlige system, og samtidig tage hensyn til de respektive sektorer og instansers særpræg.

Generelt er det lovgivningen, der udgør grundlaget for efterforskning, anmeldelse, disciplinærsager og retsforfølgelse, når embedsmænd ikke lever op til de foreskrevne regler for embedsførelse. Dog har stadig flere

lande inden for den seneste tid inkorporeret elementer fra deres Etiske Infrastruktur i lovgivningen, eksempelvis kerneværdier og regler for korrekt handlemåde.

Øget bevidsthed i det offentlige system

Når værdier skal føres ud i livet, må man først udbrede kendskabet til kerneværdierne og gennemføre uddannelse, der skærper embedsmændenes bevidsthed. Et stort flertal blandt medlemslandene formidler viden om kerneværdierne, og over halvdelen af landene gør en særlig indsats for at *oplyse nye medarbejdere* om værdierne, når de træder ind i tjenesten. I en tredjedel af landene er værdierne anført i ansættelseskontrakten. Næsten alle OECD-lande gennemfører *uddannelse*, der som overordnet mål har at skærpe tjenestemændenes bevidsthed om etiske spørgsmål, men der lægges i stigende grad vægt på at give embedsmændene de fornødne færdigheder til håndtere etiske dilemmaer. Desuden er embedsmændene ikke alene, når de står over for etiske dilemmaer på arbejdspladsen. I de fleste lande har de mulighed for at bede deres overordnede om råd, ligesom der i nogle lande er adgang til eksterne instanser, for eksempel særlige centrale institutioner der skal sikre en neutral *rådgivning*. Et stigende antal lande anerkender fordelene ved at anvende ny teknologi, særligt Internettet og cd-rommer, til at give oplysninger om værdier og forskrevne principper og til at undervise embedsmænd i etiske spørgsmål.

En tredjedel af OECD-landene har *rådført* sig med særlige grupper i og uden for det offentlige system, og de har endda offentliggjort deres udkast om værdier i det offentlige system for at give offentligheden mulighed for at kommentere udspillet. Det berørte personale blev inddraget i revideringsprocessen, og det var en afgørende forudsætning for etableringen af en gensidig forståelse mellem embedsmændene, ligesom det siden lettede implementeringen af ændringerne.

Opbygning af et gunstigt arbejdsmiljø

Opbygningen af et gunstigt arbejdsmiljø begynder med nogle generelle ledelsestiltag. OECD-landene lægger stor vægt på at skabe et miljø, der sikrer gennemsigtighed. Initiativer fra ledelsens side, eksempelvis fastsættelse af standarder for rettidighed, krav om begrundelser for beslutninger og procedurer for kompensation efter fejlagtige beslutninger, betragtes som de væsentligste redskaber til at sikre gennemsigtighed. Risikovurde-

ring er et nyt redskab, der bruges til at indkredse sårbare områder og indføre særlige forholdsregler og kontrolforanstaltninger, for eksempel princippet om fleres samtidige tilstedeværelse. *Forvaltningen af menneskelige ressourcer spiller desuden en vigtig rolle* for sikringen af et etisk miljø gennem udvikling af professionalisme og håndhævelse af gennemsigtighed i det daglige arbejde. OECD-landene er opmærksomme på betydningen af en god forvaltning af de menneskelige ressourcer, og stort set alle medlemslande tager udgangspunkt i en persons hidtidige indsats inden for det offentlige ved udnævnelser og forfremmelser. Langt de fleste lande sikrer åbenhed i udvælgelsesprocessen ved at offentliggøre såvel rekrutteringsregler som stillingsopslag, og desuden tager over halvdelen af landene etiske forhold med i betragtning ved ansættelser og vurdering af medarbejderes indsats.

Langt de fleste OECD-lande *retter opmærksomheden mod interessekonflikter* ved at kræve udpegning af og rapportering om sådanne. To tredjedele af landene har udviklet særlige forholdsregler mod korruption på følsomme områder, eksempelvis inden for offentlige anskaffelser. OECD-landene lægger stadig større vægt på at rette ekstra opmærksomhed mod embedsmænd i stillinger, der er særligt udsatte i forbindelse med korruption, og landene er ligeledes opmærksomme på behovet for at indføre særlige forholdsregler for de embedsmænd, der beskæftiger sig med disse områder. Forholdsreglerne kan eksempelvis bestå i særlige regler og retningslinier, skærpet kontrol eller hyppige omrokeringer.

Offentliggørelse af private interesser gør beslutningsprocessen i det offentlige mere gennemsigtig. Med få undtagelser kræver OECD-landene afdækning af personlige, økonomiske interesser for at minimere muligheden for, at der opstår konflikter mellem offentlige pligter og private interesser. Omkring halvdelen af landene kræver også redegørelse for beskæftigelse uden for det offentlige og modtagelse af gaver. Kravet om indsigt gælder typisk folkevalgte og højtstående embedsmænd, og kun i enkelte lande er alle embedsmænd underlagt kravet. Fra og med marts 2000 gælder kravet dog også dommere i Finland. Visse følsomme sektorer, for eksempel told- og skattemyndigheder, har også skærpede krav om redegørelse. Det altoverskyggende formål med redegørelsespligten er at forebygge interessekonflikter og yde vejledning. Nogle lande anvender dog indsigtsretten til at opklare sager om ulovlig berigelse og som et redskab i efterforskning og disciplinærsager. Generelt er der krav om redegørelse, når en person indtræder i embedsværket og derefter på årsbasis i godt halvdelen af OECD-landene. I de fleste tilfælde er oplysningerne kun til intern, officiel

brug og behandles fortroligt, men nogle lande gør dem offentligt tilgængelige for at opretholde den offentlige indsigt.

Ledelsen har også pligt til at overvåge, at de forskrevne principper overholdes. *Interne kontrolforanstaltninger* er et redskab, der gør lederne opmærksomme på individuelle uregelmæssigheder og generelle svigt i organisationen. OECD-landene har enten styrket eksisterende juridiske redskaber eller skabt et juridisk grundlag for den interne kontrol. Intern kontrol er et almindeligt anerkendt redskab i OECD-området, der forebygger korruption gennem overvågning af forvaltningen af offentlige ressourcer og påvisning af og rapportering om individuelle overskridelser og generelle svigt i systemet. Desuden resulterer den interne kontrol i anbefalinger af ledelsesmæssige forbedringer, og i nogle tilfælde rapporteres der direkte til det politisk niveau. De fleste lande har intern kontrol i hver instans og hvert departement, og der udarbejdes kontrolredegørelser på årsbasis eller efter behov. Resultaterne af redegørelserne meddeles sædvanligvis ledelsen af de pågældende instanser, og kun få lande gør rapporterne offentligt tilgængelige. De interne kontrolredegørelser suppleres ofte af en form for ekstern overvågning, der også tjekker effektiviteten af de interne kontrolsystemer.

De institutioner, der gennemfører *uafhængige undersøgelser* af det offentlige systems arbejde, holder i sidste instans embedsmændene ansvarlige over for offentligheden. *Intern og ekstern revision* anerkendes i mange lande som vigtige redskaber til afsløring og efterforskning af svig og korruption, da disse har til formål at føre tilsyn med lovgyldigheden og rigtigheden af statens indtægter og udgifter. Nogle få lande anvender intern revision, men i langt de fleste OECD-lande anvendes ekstern revision, der generelt udføres af de højeste revisionsinstanser, der har jurisdiktion over hele det offentlige system. For at holde offentligheden orienteret er det fast kutyme at offentliggøre de eksterne revisionsrapporter i to tredjedele af landene.

Embedsmisbrug skal anmeldes

Anmeldelse af embedsmisbrug og beskyttelse af anmelderne er anliggender som regeringerne i OECD-landene tager sig af i stadigt stigende omfang. To tredjedele af medlemslandene kræver enten af deres embedsmænd, at de skal anmelde embedsmisbrug, og/eller indfører foranstaltninger, der skal gøre det lettere at rapportere om embedsmisbrug. Blandt de lande, der

gør en målrettet indsats for at fremme anmeldelser, har to tredjedele defineret de regler og procedurer, der skal følges i landets lovgrundlag, mens andre lande har defineret reglerne og procedurerne i deres interne regelsæt. Desuden er både ledere og særligt udpegede instanser forpligtet til at tilbyde assistance og efterforskning i de enkelte sager. Der er et synligt og generelt behov for at yde beskyttelse til anmeldere i OECD-landene. Næsten halvdelen af medlemslandene tilbyder generel beskyttelse, særligt inden for rammerne af det offentlige system. De mest udbredte forholdsregler er juridisk beskyttelse og anonymitet.

Landene styrker også offentlighedens muligheder for at afsløre fejl og embedsmisbrug. OECD-landene har meget til fælles, hvad angår procedurer for borgere, der vil afsløre misbrug eller fejl begået af embedsmænd. To tredjedele af medlemslandene giver borgerne tilsvarende muligheder, for eksempel fastlagte klageprocedurer, ombudsmand og rådgivningscentre eller mulighed for telefonisk henvendelse. Nu til dags er Internettet et nyt redskab, som borgerne kan bruge til at anmelde embedsmisbrug.

Indgreb over for overskridelse af principper

OECD-landene anerkender enstemmigt, at overskridelse af det offentlige systems principper følges op af **disciplinærsager** ved den institution, hvor fejlen er forekommet. Alle regeringer har udviklet generelle rammer for disciplinærsager, som dels giver lederne et praktisk redskab til at gribe ind i tide og på et retfærdigt grundlag, og dels sikrer de berørte embedsmænd en retfærdig sagsbehandling. I de fleste lande er lovgivningen – såvel på det civilretslige område som de særlige paragraffer, der gælder det offentlige system – det vigtigste grundlag for disciplinærsager og sanktioner mod embedsmænd. Dog fungerer særlige dokumenter for de respektive instanser samt offentlige ansættelseskontrakter ofte som et supplement til det generelle juridiske grundlag. I nogle sager er brud på de administrative regler samtidig et brud på straffeloven. Lederne spiller en afgørende rolle for, at de disciplinære tiltag iværksættes rettidigt i deres afdelinger, men de kan også modtage assistance fra eksterne institutioner. I mange lande er det lederne i de respektive institutioner i den offentlige sektor, der har pligt til at opdage brud på reglerne og til rettidigt at straffe regelbrud med administrative og disciplinære tiltag. Landene søger også at *sikre en retfærdig behandling* af disciplinærsager, hovedsageligt ved at yde embedsmændene garantier under sagsbehandlingen. En af de væsentlige

garantier, som de fleste lande yder, er muligheden for juridisk assistance i disciplinærsager.

Selv om ledere i den offentlige sektor har det primære ansvar for at indlede efterforskningen af påstået embedsmisbrug, så er *eksterne institutioner* fortsat det vigtigste redskab til efterforskning og prøvelse af sager om embedsmisbrug i det offentlige system. To tredjedele af landene har oprettet efterforskningsenheder, der opererer med jurisdiktion i hele embedsværket, mens der i næsten halvdelen af landene allerede gennemføres intern efterforskning i de enkelte offentlige instanser. Færre end en tredjedel af landene benytter sig af specialiserede efterforskningsenheder, der opererer med jurisdiktion over en bestemt sektor. Desuden har to tredjedele af landene anført, at de har særlige mekanismer og procedurer til rådighed, der påpeger embedsmisbrug over for organer, der udfører uafhængig efterforskning af aktiviteterne i den offentlige sektor. OECD-landene søger at garantere objektiv og upartisk efterforskning og prøvelse af sager og at opretholde uafhængigheden hos de involverede institutioner gennem særlig lovgivning.

Forvaltning af regeringens integritetsfremmende tiltag indebærer koordination og vurdering af en række handlinger

Vellykkede integritetsfremmende tiltag består af en kombination af handlinger, der er indbyrdes **forenelige**, og som er indrettet efter det generelle miljø i den offentlige sektor. Denne erkendelse fører til behovet for at koordinere de mange forskelligartede aktiviteter og sikre, at disse integritetsfremmende tiltag er forenelige, samt at de supplerer hinanden. Enkelte lande har udviklet en kompleks række af tiltag, mens lige godt halvdelen af landene har givet en eller flere centrale institutioner til opgave at koordinere iværksættelsen af integritetsfremmende tiltag, herunder at sikre at de forskellige lovmæssige regulativer er indbyrdes forenelige og at yde national rådgivning i forbindelse med udvikling af forebyggelsesstrategier inden for de enkelte instanser. Der lægges stadig større vægt på at inddrage NGOer og fagforeninger i såvel udarbejdelsen som gennemførelsen af integritetsfremmende tiltag.

Inden for den enkelte instans er det ledelsens opgave at vurdere medarbejderens adfærd, men de fleste OECD-lande har udviklet særlige procedurer for og pålagt bestemte organisationer at *vurdere effektiviteten af integritetsfremmende tiltag* og forebyggelse af embedsmisbrug inden for det offent-

lige. Generelt har centrale instanser, ministerier med ansvar for det offentlige systems politik samt revisionsinstitutioner, til opgave at udarbejde vurderinger og opsummere deres konklusioner i rapporter hvert eller hvert andet år. Det mest anvendte redskab i OECD-landene er analyse af generelle svigt i systemet og af udviklingen inden for strafferets- eller disciplinærsager. Selv om nogle lande ikke har en overordnet procedure eller en central institution til at vurdere effektiviteten af tiltag, der skal fremme etisk adfærd og forebygge embedsmisbrug i hele det offentlige system, så gør disse lande en indsats for at vurdere særligt følsomme områder af den offentlige sektors aktiviteter.

Fokus på nye, centrale spørgsmål

Det offentlige system har behov for en veldefineret målsætning i en verden i hastig forandring, der kræver nye arbejdsmetoder af embedsmændene. Regeringerne bør formulere denne målsætning i en erklæring, der skal vejlede embedsmændene om deres mål, roller og værdier. Det er et afgørende skridt i fornyelsen og indarbejdelsen af en moderne kultur i den offentlige sektor. Men målsætningserklæringer skal formidles på en sådan måde, at de på den ene side bliver tydelige og forståelige for offentligheden og på den anden side bliver integreret i den offentlige sektor. For at opretholde tilliden til de offentlige institutioner er det af afgørende betydning, at målsætningen og de forskrevne principper er synlige for offentligheden.

Det er nødvendigt yderligere at justere de mekanismer der skal sikre værdier, så at de afspejler de fortsatte forandringer inden for offentlig ledelse. De seneste tendenser inden for offentlig ledelse tyder på, at landene har erkendt behovet for at justere grundlaget for integritetsfremmende tiltag og for at *integrere disse tiltag i den generelle ledelse*. Integritetsfremmende tiltag bør ikke betragtes som en isoleret og separat aktivitet, men som en integreret del af alle ledelsessystemer. I de fortsatte bestræbelser på at opbygge en Etisk Infrastruktur, bør *vægtningen ændres fra bekæmpelse til forebyggelse*. Landene erkender i stigende grad behovet for forebyggelse, da de har konstateret, at jo mere de gør for at forebygge, jo mindre bliver behovet for bekæmpelse. Forebyggelse er billigere på længere sigt og har i sig selv en positiv indvirkning på det offentlige systems kultur og på forholdet mellem det offentlige og civilsamfundet.

Regeringerne må forberede sig på situationer, der kan svække respekten for det offentlige systems særlige værdier og forskreven opførsel, og udarbejde passende

indgreb, der kan forebygge skadevirkningerne heraf. Borgerne har tillid til offentlige institutioner, når de ved, at offentlige embeder bruges til at gavne almenvellet. I forhold til for blot få år siden kræver borgerne en langt højere grad af gennemsigtighed og ansvarlighed hos embedsmænd og statslige institutioner. Eksempelvis forventer offentligheden flere oplysninger om private interesser, der griber ind i offentlige institutioners beslutningsprocesser, særligt på grænsefladen mellem den offentlige og den private sektor. Kravet om større gennemsigtighed i det offentlige er en væsentlig drivkraft i OECD-landene, herunder forventningen om korrekt afdækning af private interesser inden for lobbyvirksomhed.

Fremtidens udfordring består i at finde frem til, hvordan man bedst anvender de nye metoder, der skal indarbejde integritet i en verden, der hele tiden forandrer sig. Strukturforandringer har i de seneste to årtier gjort ansættelse i den offentlige sektor stadig mere lig ansættelse i den private sektor. Desuden kræver den forbedrede udveksling mellem den offentlige og den private sektor en hurtig indarbejdning af kerneværdier og principper, så man sikrer, at værdierne afpasses efter de ydelser, der udføres, og efter offentlighedens interesser i bredere forstand. Men det bliver stadig vanskeligere for et offentligt system at indarbejde etik, og opretholdelse af det offentliges særlige forskrifter kræver at lederne yder en stor indsats for at motivere embedsmændene. Ved at udforske metoder hvormed man kan udnytte de nye teknologier optimalt, får man mulighed for at finde utraditionelle teknikker og praktiske løsninger, der afspejler de udfordringer, som embedsmænd vil stå over for i de kommende år.

Formålet med en debatbog om etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor er at inspirere til debat om kultur, normer og værdier i offentlig virksomhed. Målgruppen for bogen er ledere og medarbejdere i offentlige institutioner – små og store – der ønsker inspiration til diskussionen på arbejdspladsen om værdier i det daglige arbejde.

De forandringer i det offentliges samspil med borgerne, i teknologi, i organisationsformer og i embedsværkets rolle, der gennemføres i disse år, kan medføre behov for at debattere regler og værdiers betydning. Hvordan virker regler og værdier, og hvordan bør de virke under nye betingelser?

Bidragyderne til bogen har hver deres indfaldsvinkel til „ansvar, etik og værdier i den offentlige sektor". Indlæggene indeholder en mangfoldighed af viden og holdninger, som på den enkelte arbejdsplads kan anvendes til at reflektere over og debattere dagligdagens problemstillinger.

Denne publikation indgår i Finansministeriets administrations- og personalepolitiske småskriftsserie, som har til formål at formidle analyseresultater og nye temaer i debatten om den offentlige sektors udvikling.

Denne publikation vil blive fulgt op af en række møder under Service & Velfærd. Se www.service-og-velfaerd.dk.

Denne publikation er blevet udarbejdet som et projekt under Service og Velfærd. I dette regi vil publikationen blive fulgt op af et erfaringsudvekslingsforum i form af et netværk for særligt interesserede institutioner.
Se www.service-og-velfaerd.dk.

Service & Velfærd er et projekt, der sigter på at skabe rammer for nytænkning, debat og forsøg i den offentlige sektor.

SERVICE & VELFÆRD