



KØBENHAVNS UNIVERSITET

En forvalter/administrator-etos? Elementer til en diskussion

Torben Beck Jørgensen og Karsten Vrangbæk
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet





Forvalter-etos: Hvorfor egentlig?

“Forvaltning” har trængt fagligheden tilbage, generalister har erobret positioner længere nede i hierarkiet

Og de fagligt uddannede har smidt kitlen og har fået en MPG e.l.

“Forvaltning” fylder en del. De er mange – 24.000 djøfere, 105.000 HK'ere i stat og kommune



Forvalter-etos: hvem?

Forvaltere/administratorer er en meget uensartet gruppe.

Kandidater (jur., øk., scient.pol./adm. etc.), plus alle de fagligt uddannede med administrative opgaver.

Meget varierende opgaver: politisk rådgivning, planlægning, analyse, styring/ledelse af implementering



Forvalter-etos: Realistisk? Nødvendigt?

Har vi at gøre med en gruppe?

Pro: Uensartet gruppe -> behov for en favnende etos, der kan definere kerne i en "forvalter/administrator-identitet (gælder måske især hvis uensartetheden skyldes uddannelse?)

Contra: Uensartet gruppe -> generel etos-> varm luft

Pro: en etos skal ikke være specifik, skal kunne rumme fortolkninger.

Særligt problem: hvad hvis opgaverne varierer meget?



Forvalter-etos: inspiration til indhold – en universel etos

En universel etos??? På tværs af niveauer, lande, politiske systemer og kulturer?? En umulig tanke men to argumenter:

- 1) Forvaltningens væsentligste opgave er at tjene, uanset hvem er der er herre og uanset hvorledes herren er blevet herre (**politisk loyalitet, neutralitet**).
- 2) Forvaltningens væsentligste rolle er at administrere efter regler og faglige standarder (**retssikkerhed, integritet**).



Universel etos: Danmark, Kina, USA, Taiwan

Hvilke værdier bør være de vigtigste? Topscorerne er:

Korpsånd (støtter hypotese 2):

- Personlig integritet
- Etisk bevidsthed
- Juridiske værdier
- Ansvarlighed over for samfundet generelt
- Professionelt engagement
- Lige behandling
- Uafhængige professionelle standarder



Universel etos: Danmark, Kina, USA, Taiwan

Organisationsetos (støtter i overvejende grad hypotese 2). Topscorerne er:

- Commitment til organisationens opgave/mission
- Loyalitet overfor regler
- Læring og udvikling på jobbet
- Godt arbejdsklima
- Tilpasningsdygtighed
- Produktivitet



Universel etos: Danmark, Kina, USA, Taiwan

Værdier der IKKE kom med på "verdensranglisten":

A) Vertikale værdier

- Politisk loyalitet
- Gode relationer til højere myndigheder
- Evne til at fortolke politiske signaler
- Anerkendelse fra ledelsen
- Høj løn og karriere som motivationsfaktorer

B) "Moderne værdier" der relaterer til

- NPM
- netværk



Universel etos: Danmark, Kina, USA, Taiwan

Variationer mellem lande

Kina scorer højest på værdier relateret til vertikalitet/hierarki, Danmark lavest (kulturforklaring)

USA scorer højt på vigtigheden af at lytte til opinionen og lavt på politisk loyalitet, Danmark modsat (amerikansk politisk kultur: skepsis over for politikere og myndigheder)

Dansk forvaltnings selvtillid: ansvar over for samfundet generelt og uafhængige professionelle standarder vigtigere end den offentlige opinion, politisk loyalitet og gode relationer til brugerne.



2377 danske offentlige ledere (2001)

Hvilke værdier er faktisk de vigtigste at iagttage i organisationens kerneproduktion? Topplaceringer er:

- Innovation og fornyelse
- Ansvar over for samfundet generelt
- Offentligt indseende
- Retssikkerhed
- Uafhængige faglige standarder



2377 danske offentlige ledere (2001)

Vigtigste personsegenskaber:

- Faglighed
- Personlig integritet
- Evne til at kunne omgå andre

Mindst vigtige

- Politisk fornemmelse
- Økonomisk sans

I øvrigt ikke meget marked og konkurrencestat



Codes of Good Government

Er kodeks for Good Government så ens, at de afspejler

- En international diskurs om acceptable offentlige værdier?
- En rationel løsning på det samme problem?

Eller antyder variationer mellem kodeks, at de mest sandsynligt afspejler ...

- En unik politisk-administrativ kultur?
- En rationel løsning på unikke problemer?



Codes of Good Government - selektionskriterier

Skandinavien: Norge, Danmark

Anglo-saksiske lande. Canada, UK, New Zealand

Sydeuropa: Spanien, Italien

Østeuropa: Polen, Estland, Rumænien

Andre: Korea, Tyrkiet, Syd Afrika

Model kodeks: UN, EC



Codes of Good Government - De vigtigste værdier

- Public interest, regimeværdighed
- Politisk loyalitet
- Åbenhed, neutralitet, upartiskhed
- Effektivitet
- Ansvarlighed
- Retssikkerhed



Codes of Good Government - værdivariationer

Skandinavien: afslappet, tilbagelænet fokus på dialog, brugerorientering, de ansattes udvikling

Anglo-saksiske lande: fokus på politisk loyalitet, neutralitet, upartiskhed

Sydeuropa: nedtoning af politisk loyalitet (serve the nation with discipline and honor)

Østeuropa: Overraskende vægt på klassiske værdier. Dydsmønster? Strategisk tilpasning til EU

Sydafrika: Afspejler i nogen grad en nation med behov for enhed

Korea: Afspejler en anderledes social organisering (f.eks. er religiøse organisationer og "friendly societies" nævnt i kodeks)



Stillingsannoncer Danmark og Holland 1966-2006

Værdier sjældent afspejlet direkte. Udgangspunkt i selektionskriterier:

- Merit: sagkundskab, akademisk grad, specifikke erfaringer
- Patronage: politisk tilhørsforhold, specifik politisk loyalitet
- Repræsentivitet: forvaltningens personale afspejler de borgere, den betjener eller regulerer.



KØBENHAVNS UNIVERSITET





Stillingsannoncer Danmark og Holland 1966-2006

Resultater

Repræsentativitet: fra ingen betydning til en vis rolle (ligestilling, lige muligheder fsva køn, etnicitet, race, religion, afspejle samfundets mangfoldighed), mangfoldighed godt for en organisation. Aldrig afspejling af betjente borgere.

Patronage: kan ikke spores. Derimod udvikles politisk funktionalitet, udvikle politik, kende politiske handlerum, kunne det politiske håndværk, lægge strategier



Stillingsannoncer Danmark og Holland 1966-2006

Merit: dominerende i hele perioden. Udvikles fra snæver faglighed (cand.jur. med første karakter) til at inkludere en række personlige egenskaber som f.eks.

- Kommunikationsevner
- Social intelligens
- Robusthed
- Resultatorientering
- Humoristisk sans
- Sprogkundskaber

Nationale symboler på vej ind, f.eks. Rigsvåben og kongekrone



Stillingsannoncer Danmark og Holland 1966-2006

Konklusion:

- Traditionen består for så vidt,
- fagligheden er det vigtigste,
- men merit udvandes (eller udvides), og
- suppleres med repræsentativitet og politisk funktionalitet.



Konklusion

- Korpsåndsværdierne står centralt
- Vigtige nationale forskelle pga. forskelle i politisk system og national kultur
- Dansk særpræg: høj generel tillid, høj tillid til offentlige organisationer (højere end tillid til politiske institutioner, medier, fagforeninger), samt lav korruption



Kritik

- Ord og snak, ingen realiteter
- Feel-good-values
- Selvtilstrækkelighed, overdreven betagethed af egen rolle,
- cover up for egennytte og Sir Humphrey-agtige intriger
- Arv fra enevælden



Variationer i opgavekontekst

- **Sygehus, skole etc.:** faglighed, brugerorientering
- **Statsligt eller kommunalt selskab:** brugerorientering, forretningsmæssig drift
- **Byrådssekretariat, departement:** politisk loyalitet, systemloyalitet
- **Skatteforvaltning, socialforvaltning:** retssikkerhed, brugerorientering
- **Justitsministeriets lovafdeling:** retssikkerhed, systemloyalitet



Nyt problem?

"Du gode, gamle mand, du er et billed
på en forsvunden oldtids trofasthed,
da pligt og ikke løn var sliddets grund;
du ynder ikke disse tiders mode,
hvor tjeneste betyder egennytte,
og hvor en tjener glemmer alt om troskab,
så snart han er forfremmet et par grader."

**(Shakespeare: *Som man behager*. Anden akt.
Scene 3.)**

Varig konflikt mellem pligt, troskab og egennytte



Diskussionspunkter

Større mobilitet i forvaltningen. – Øger behovet for eksplicitte værdier? Men mindsker sandsynlighed for institutionel prægning?

New Public Governance og opblødning af grænser mellem offentlig og privat.

- Hvad sker der med værdiforståelsen, når større dele af aktiviteterne i den offentlige sektor lægges ud til private aktører (markedsaktører, civilsamfund, brugere).
- Indarbejder de private aktører nogle af de offentlige værdier? Bliver det nødvendigt at formalisere værdier i kontrakter? Hvordan håndhæves i givet fald?
- Bliver forvaltningsaktørerne mere eller mindre fokuserede på klassiske værdier, eller tager "købmandsskabet" over?
- Understøttes koordination og netværk af eksisterende offentlige værdier, eller kræves nye



Diskussionspunkter

Burde vi interessere os mere for forvaltningens rolle for opretholdelse og fornyelse af samfundsmæssige værdier?

- *Putnam: Democratic values.*
- *Bouckaert og Halligan: "Trust" (legitimitet) som et værdibaseret performance mål for den offentlige sektor*
- *Offentlig værdiskabelse* målt som: Respekt for loven, ejendomsretten mv. – Interesse for gennemsigtighed, deltagelse, deliberation. – Respekt for mindretal, lighed mv