

Offentligt ansattes medbestemmelse og nogle forestillinger om forvaltningens stilling i samfundet

1. Indledning

Emnet: Offentligt ansattes medbestemmelse kan naturligvis behandles på mange måder. Der er brug for en detaljeret fremstilling af gældende ret bygget på kendskab til alle eller dog mange eksisterende medbestemmelsesordninger. Sådant kendskab har jeg ikke. Og i denne artikel har jeg valgt at gribe emnet an fra en meget almen indfaldsvinkel.

Udformningen af enhver medbestemmelsesordning er afhængig af svarene på disse tre spørgsmål: Hvem skal medbestemme? Om hvad? Hvordan? Bestemmende for svarene er naturligvis først og fremmest vurderinger. Jeg prøver i det følgende at pege på svar - eller dog tilløb til svar -, der er i harmoni både med nogle grundlæggende forestillinger om forvaltningens stilling i samfundet og med de grundlæggende idealer bag kravet om offentligt ansattes medbestemmelse.

Der er naturligvis ingen, der siger, at der skal være harmoni mellem disse to sæt forestillinger. Alle de hidtil eksisterende samfund, som har efterladt sig skriftlige kilder, og som jeg har læst eller hørt om, har været modsætningsfulde og uharmoniske. Men det hindrer naturligvis ikke, at det kan være en legitim opgave at prøve at vise, hvad svarene i grove træk

må gå ud på, hvis man vil tilstræbe harmoni.

Det følgende er derfor bygget således op:

Først en kort og grovmasket beskrivelse af, hvad den offentlige forvaltning overhovedet foretager sig.

Dernæst et forsøg på at skildre nogle for emnet relevante forestillinger om forvaltningens stilling i vort samfund.

Så et forsøg på at beskrive idealerne bag kravet om medbestemmelse for forvaltningens ansatte.

Og så på dette grundlag et forsøg på i al fald et tilløb til svar på de tre spørgsmål: Hvem skal medbestemme? Om hvad? Hvordan?

2. Forvaltningens virksomhed.

Den offentlige sektor er - hvad enten man måler på grundlag af andelen af arbejdsstyrken eller på grundlag af de økonomiske ressourcer, som sektoren forbruger - mere end en tredjedel af samfundet. Og da vi ikke i noget nævneværdigt omfang har nationaliserede industrier, er den offentlige sektor stort set identisk med den offentlige forvaltning.

Det er derfor en selvfølge, at forvaltningens virksomhed er omfattende og meget forskelligartet. Der kan ikke peges på en systematiseringsmetode, der både er overskuelig og får det hele med. En meget omtrentlig, men handy og ganske nyttig inddeling af forvaltningens virksomhed ser sådan ud:

*Professor, dr. jur.
Københavns Universitet*

Betragter man først forvaltningens virksomhed udefra, altså *fra borgernes side* - borgerne betyder: individer og virksomheder i den private sektor og offentligt ansatte i anden egenskab end i deres hverv - falder forvaltningens virksomhed groft i tre kategorier. Den første er forvaltningens medvirken i *den retlige regulering*. Kendetegnene for retlig regulering er, at en regel eller en enkeltafgørelse sprogligt beskriver borgernes ønskede eller uønskede adfærd, og at der kan reageres mod anden adfærd med reaktioner, som offentlige myndigheder - forvaltningen og domstolene - råder over. Intens retlig regulering og forvaltningens meget rigelige andel heri er karakteristisk for alle udviklede samfund. Men endnu mere karakteristisk for dansk og anden vesteuropæisk forvaltning er den anden kategori: forvaltningens *ydelser*. Ydelserne er meget brogede. De vigtigste består i pengeydelser og tjenesteydelser til borgerne. De sociale transfereringsydelser er for tiden de vigtigste pengeydelser. Undervisning, sygebehandling og personlig pasning for tiden de dominerende tjenesteydelser. Andre former for ydelser såsom indretninger: veje, parker, kirkegårde osv. og transportydelser som DSB og P&T er dog også betydningsfulde. Den tredje kategori er den virksomhed, der tilvejebringer det økonomiske grundlag for de to andre kategorier, nemlig *opkrævning* af skatter og afgifter.

Denne udadvendt virksomhed over for borgerne er kun en del af, hvad forvaltningen foretager sig. Forvaltningen er så stor, at *intendanturopgaverne* bliver meget omfattende. Der skal skaffes personale, og det skal bestyres. Der skal skaffes bygninger, møbler, maskiner osv., og de skal bestyres. Der skal holdes orden i pengene og i det bjerg af oplysninger, som forvaltningen skaffer sig. Karakteristisk

for forvaltningen er dernæst, at en meget stor del af overvejelserne om, hvordan samfundet kan tænkes at udvikle sig og bør udvikle sig, udføres i eller dog konkretiseres i forvaltningen. *Planlægning* er således en forvaltningsopgave par excellence. En meget væsentlig del af denne planlægning består i fjernere eller nærmere forberedelser af beslutninger, der senere skal træffes i de politiske forsamlinger. Og endelig er der de opgaver, der følger med at ville og evne at være en stat blandt stater, - *udenrigspolitik* og *forsvar*.

3. Nogle forestillinger om forvaltningens stilling i samfundet.

3.1. Om at beskrive sådanne forestillinger.

At forsøge at beskrive nogle forestillinger om forvaltningens stilling i samfundet af betydning for offentligt ansattes medbestemmelse er både nødvendigt og svært.

På den ene side har sådanne forestillinger helt afgørende betydning både for den måde, som samfundsmedlemmerne i og uden for forvaltningen oplever denne og dens virksomhed på, og for bedømmelsen af forvaltningen. Forestillingerne er nemlig hvad man kunne kalde: normative beskrivelser. De danner på én gang referensrammer, der tillader, at den daglige strøm af kaotiske indtryk af, hvad der sker med og i forvaltningen, kan blive nogenlunde sammenhængende og meningsfulde, og idealer, som indtrykkene kan vurderes i forhold til, og som kan fungere som pejlemærker for fremtidige forsøg på at ændre den oplevede virkelighed.

På den anden side er en beskrivelse af sådanne forestillinger et ganske tvivlsomt forehavende. I al fald når man ikke begrænser sig til teori- eller litteraturhistorie; og det har jeg ikke faglige forudsætninger for. Forsøgene på at beskrive al-

mene forestillinger om forvaltningens stilling i samfundet ledsages - i al fald hos en skeptiker som denne artikels forfatter - af en ubehagelig oplevelse af usikkerhed. Er det, man skriver, ren subjektiv vurdering? Eller er det blot og bar efterplapring af resultatet af en lang socialiseringsproces? Eller indeholder det en stump af én eller anden form for sandhed? Usikkerheden er imidlertid uundgåelig. De grundlæggende forestillinger har en sådan betydning for opfattelsen og bedømmelsen af forvaltningen, at man må prøve at formulere dem. Der er ikke andet for end at tage fat, vel vidende at der ikke findes anden verifikation end læserens eventuelle genkendelse af den beskrivende del af formuleringen og hans bekræftelse eller forkastelse af den normative del.

3.2. Demokrati. De folkevalgte som styrende.

Hvor statsstyrelsen - som hos os - bygger på det repræsentative demokrati, er den grundlæggende forestilling om forvaltningen den, at de folkevalgte - politikerne - har det sidste ord. Når det kommer til stykket, er det dem, der bestemmer i og om forvaltningen.

Denne grundlæggende forestilling kan - i al fald tilnærmelsesvis - deles op i to, efter hvilke folkevalgte der tænkes på.

3.2.1. De folkevalgte forsamlinger.

Forestillingen har det mest præcise indhold, når man har forholdet mellem forvaltningen og de folkevalgte forsamlinger - folketetinget og kommunalbestyrelserne - for øje. Grundsynspunktet er her, at forvaltningens virksomhed skal være uselvstændig og afledet af de folkevalgte forsamlinger. Statsforvaltningens virksomhed skal hvile på bemyndigelse fra folke-

tinget og foregå inden for de grænser, som folketetinget sætter. Og kommunalforvaltningen skal, hvor dens virksomhed ikke beror på folketingets bemyndigelse, hvile på bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen, og skal i øvrigt respektere de grænser, som folketetinget og kommunalbestyrelsen sætter. Forvaltningen skal - med grundlovens gammelmodige ord - være »udøvende«. Grundlaget for dens virksomhed skal hentes i beslutninger truffet af folketetinget og kommunalbestyrelserne.

Dette forfatningsretlige udgangspunkt er utvivlsomt. Men dets udmøntning i detaljer er naturligvis mindre sikker, og især har udgangspunktet ikke samme gennemslagskraft ved alle former for forvaltningssvirksomhed. Kravet om bemyndigelse fra de folkevalgte forsamlinger føles særligt påtrængende, når forvaltningen foretager noget, der kan betegnes som indgreb over for borgerne. Indgreb foreligger i al fald ved opkrævning af skatter og afgifter. Forvaltningens andel i den retlige regulering har ligeledes næsten altid karakter af indgreb. Uden for indgrebene er forestillingen om nødvendigheden af de folkevalgte forsamlings bemyndigelse mindre kategorisk. Men også megen anden forvaltningsvirksomhed skal være afledet og behøver bemyndigelse. Det er folketetinget og kommunalbestyrelserne, der råder over hhv. statens og kommunernes midler. Allerede af den grund gælder kravet om bemyndigelse også et langt stykke ind på ydelsernes område. Det er således de folkevalgte forsamlinger, der bestemmer, hvilke ydelser forvaltningen skal stille til rådighed for borgerne, og det er folketetinget og - inden for de rammer tinget sætter - kommunalbestyrelserne, der skal fordele ressourcerne mellem forvaltningens mange forskellige slags virksomhed og dermed fastlægge den enkelte

virksomheds kvalitetsniveau. Men kravet om bemyndigelse er alligevel mindre preserende ved ydelserne end ved indgreb. Det gælder særligt ved ydelsernes nærmere udformning. Sundhedspersonellet, lærerne og togfolkene »udøver« ikke de folkevalgte forsamlings vilje i samme forstand som skattevæsenet gør det, når det opkræver skat, bygningsvæsenet, når det påser overholdelsen af byggelovgivningen, og levnedsmiddelkontrollen, når den undersøger, om der er ulovlige tilsætningsstoffer i maden.

Og vender man sig til forvaltningens *indre* virksomhed, særlig intendanturvirksomheden og planlægningen, er forestillingen om behovet for bemyndigelse fra de folkevalgte forsamlinger vistnok begrænset til krav om, at der ikke må bruges penge uden bevilling.

3.2.2. De politiske chefer.

Forestillingen om de folkevalgte politikere som de endelige beslutningstagere har et mere konfust indhold, når man har relationen mellem forvaltningens ansatte og forvaltningens politiske chefer for øje.

Forholdene er så forskellige i statsforvaltningen og kommunalforvaltningen, at de to slags forvaltning må behandles hver for sig.

Siden parlamentarismen slog igennem i 1901, har regeringen været direkte afhængig af folketinget. Folketingets politiske sammensætning bestemmer regeringens farve, og folketinget kan når som helst skille sig af med en regering eller en minister. Når parlamentarismen kan betragtes som en udbygning af det repræsentative demokrati, skyldes det, at den enkelte minister er chef for sin del af statsforvaltningen. Ved at den folketingsafhængige politiker bliver minister, sættes kronen på de folkevalgtes styrelse. Inden for gældende

rets rammer kan ministeren styre sin forvaltning ned i den mindste detalje. Han kan selv bestemme, hvilke afgørelser han personligt vil træffe, og han kan ved ordre styre alle ansattes beslutninger og handlinger. Hierarkiet er således et led i de folkevalgtes dominans. Hierarkiet er forudsætningen for, at ministeren virkelig kan være chef. Han kan umuligt selv træffe alle afgørelser. Pyramiden af under- og overordnelsesforhold er derfor nødvendig for at sikre, at ministerens intentioner kan trænge igennem.

Ser man på gældende ret, viser det sig imidlertid, at forestillingen om ministeren som øverste chef ikke svarer alt for godt til virkeligheden. Ministrene har aldrig været chefer for den - stadig voksende - del af forvaltningen, der er kommunalforvaltning. Og ankenævn, hvis afgørelser i klagesager er urørlige for ministeren, og kollegiale organer, der uafhængig af ministeren fordeler ydelser, er blevet stadig mere almindelige. Oprettelsen af flere og flere direktorater med faglig ekspertise er vistnok også på vej til at svække forestillingen om ministeren som den almægtige politiske chef.

På ét ganske væsentligt punkt lever forestillingen om ministeren som chef dog i bedste velgående. Ministeren kan virkelig styre den del af forvaltningens indre virksomhed, der består i planlægning og forberedelse af fremtidige handlinger, herunder forberedelse af folketingsbeslutninger. Centraladministrationens vækst, herunder ved rekruttering af alskens ekspertise, som man tidligere måtte hente udefra, i konkurrence med andre rekvirenter, har gjort ministerens herredømme over netop denne form for forvaltningsvirksomhed særlig væsentlig, både i den daglige, permanente politiske valgkamp og på længere sigt.

I kommunalforvaltningen er forestillin-

gen om politikerne som de endelige chefer endnu sværere at formulere nogenlunde klart og korrekt. Der er forvirrende forskelle på de få store magistratskommuner med borgmestre og rådmænd som chefer for hver sin del af kommunalforvaltningen og de mange kommuner, hvor den daglige forvaltning styres af kommunalbestyrelsernes stående udvalg. Borgmestrens rolle som chef for hele forvaltningssapparatet, men ikke for de »saglige« materier i hver gren af forvaltningen, volder desuden både forståelsesmæssige og praktiske problemer. Trods uklarhederne er det væsentlige dog vistnok, at politikerne styring af forvaltningens virksomhed er intensere i kommunalforvaltningen end i staten, og at alle større politiske grupperinger deltager i denne styring. Bevidstheden om den intensere politiske styring i kommunalforvaltningen har nok været én af bevæggrundene bag den kraftige forøgelse af kommunalforvaltningens opgave i forhold til statsforvaltningens, som er sket i de sidste 10 år.

3.3. Nytte. Behovstilfredsstillelse.

En stor del af den organiserede virksomhed i samfundet søger sin berettigelse i, at den gør nytte, - eller anderledes udtrykt: tilfredsstiller et behov, er effektiv. Det er vel - når det kommer til stykket - legitimationen for det meste af den virksomhed, der foregår i den private sektor. Og markedsøkonomien tilbyder en relativt enkel løsning på, hvordan konkurrerende behov kan tilfredsstilles.

Men nytte eller behovstilfredsstillelse spiller naturligvis også en hovedrolle for den offentlige forvaltning. Det er særlig åbenbart for ydelseernes vedkommende. Disse søger ikke blot deres berettigelse i de folkevalgte forsamlings bemyndigel-

se, men også i at de dækker et behov hos modtagerne. Der er vistnok tilmed en vis balance. Der, hvor forestillingen om demokratisk bemyndigelse har mindst gennemslagskraft - ved udformningen af tjenesteydelser -, har nyttebetragtninger og behovstilfredsstillelse særlig vægt.

Behovstilfredsstillelsen har imidlertid ikke alene betydning ved ydelser, men også ved store dele af den retlige regulering. Det hænger sammen med de vanskelige grænsedragninger mellem forskellige slags forvaltningsvirksomhed. For den som politiet arresterer for tasketyveri, eller for den forurenende virksomhed som miljøværnet nedlægger forbud eller påbud overfor, er der tale om indgreb fra forvaltningens side. Men for dem, der færdes på gaderne, eller som bor i nærheden af den forurenende virksomhed, er der tale om en væsentlig ydelse.

3.4. Pluralisme.

Ordet pluralisme bruges ofte til at karakterisere den samfundsorden, der findes i Vesteuropa og Nordamerika. Ordet kan - som så mange af den slags ord - bruges i mange betydninger, uden at man af den grund kan beskyldte sprogbrugeren for fusk.

Pluralisme betyder i al fald: flertalsparti-system i modsætning til en forfatning bygget på ét statsbærende parti.

Ofte bruges pluralisme imidlertid i en meget videre betydning. Så står ordet i modsætning til det, man ofte i ældre statsteori kaldte suveræniteten, til koncentration af magten på ét sted. Så peger ordet på, at i vort samfund findes et mangefold af magtcentre: partierne, organisationerne, virksomhederne, massemedierne, græsrodsbevægelser osv., og at forvaltningen, ja endog de enkelte forvaltningsorganer,

også hører til blandt magtcentre. Med til billedet af dette polycentriske samfund hører, at magtcentre befinder sig i konstant indbyrdes konkurrence, præget af stadig skiftende alliancer. Med i billedet hører også en væsentlig socialpsykologisk iagttagelse. Magtcentre består næsten altid af grupper, og én af forudsætningerne for en gruppes styrke er gruppemedlemmernes følelsesmæssige tilknytning til netop denne gruppe, dette magtcentrum. Jo mere den enkelte virksomhed eller det enkelte forvaltningsorgan kan få sine ansatte til at identificere sig med netop *dette* magtcentrum, jo større styrke vil de kunne få i konkurrencen med andre.

Dette billede af samfundet som en permanent gruppekonflikt står i klar modstrid til et af grundtrækkene i vores forfatning. Forfatningen bygger nemlig på, at folketetinget som lovgivningsmagt - inden for grundlovens rammer - kan bestemme hvad som helst; og har folketetinget først besluttet, må alle rette sig efter det. Men modsætningen er kun eklatant, så længe man bruger pluralisme i den angivne betydning som beskrivelse af en øjeblikstilstand. Tager man tidsdimensionen - dynamikken - med i betragtning, forsvinder det meste af modstriden. Folketinget - det suveræne beslutningsorgan - træffer jo ikke beslutninger ud i luften. Dets beslutninger er resultatet af en kompliceret proces, hvis grundlag - input - først og fremmest kommer fra netop de mange magtcentre, derunder fra forvaltningen og de enkelte forvaltningsorganer. Samtidig med at forvaltningen og de enkelte forvaltningsorganer er afledede og uselvstændige over for folketetinget, når dette først har truffet beslutning, er forvaltningen og forvaltningsorganerne én af de utallige kilder, hvorfra input til nye folketingsbeslutninger, herunder ændringer i tidligere beslutninger, kommer.

4. Hvorfor medbestemmelse for offentligt ansatte?

Kravet om medbestemmelse for offentligt ansatte bygger naturligvis på eller ledsages af idealer eller normative forestillinger om de offentligt ansattes stilling i samfundet.

En del af idealerne hører til dem, som mange kalder utopiske. De har en lang historie og dukker op med særlig gennemslagskraft fra tid til anden. Een af grundene til, at mange kalder disse idealer utopiske, er, at de ikke er meget operative. Det er svært at omsætte dem i nogenlunde holdbar praksis. Det drejer sig om sådanne idealer som: selv at være herre over sin egen situation og ikke at skulle rette sig efter andres beslutninger om én, selvudfoldelse og menneskelig værdighed.

Andre af idealerne bag kravet om offentligt ansattes medbestemmelse er lettere at omsætte i noget praktikabelt. Medbestemmelse for offentligt ansatte kan betragtes som led i den langsomme, men støtte nedbrydning af statusforskelle, som har præget de sidste par århundreder. Hierarkiet, som stadig præger den offentlige forvaltning, og som et stykke på vej er nødvendigt for at sikre politikerne en styrende rolle, understreger statusforskellene. At lade de, som står lavt i hierarkiet, medbestemme, er derfor i god overensstemmelse med ligheds- eller nivelleringsbestrebelse og har som anden statusudligning følger for omgangstone og gensidig respekt.

Et andet håndgribeligt ideal bag kravet om ansattes medbestemmelse er hensynet til sagkundskab. De ansatte er sædvanligvis mere sagkyndige end politikerne og har derfor - ud fra nyttebetragtninger - krav på at være medbestemmende om den del af forvaltningens virksomhed, der kræver sagkundskab. Sagkundskaben er lettest genkendelig, når den beror på ud-

dannelse eller erfaring fra særlig vanskeligt arbejde. Men også de, der udfører rutine- eller hjælpefunktioner i den offentlige forvaltning, har en sagkundskab, der giver krav på medbestemmelse. Plejepersonale, rengøringspersonale, kontorassistenter osv. har sagkundskab vedrørende deres job og bør derfor være med, når der bestemmes herom. Sagkundskabsbetragtningen optræder undertiden i en anden, mere subtil udformning. De, som har den mest direkte kontakt med forvaltningens omgivelser, har størst sagkundskab vedrørende omgivelsernes behov og derfor om, hvordan forvaltningen bør virke over for omgivelserne, altså om forvaltningens nytte. Det er derfor dem ligeså vel som politikerne og i al fald snarere end de hierarkiske chefer blandt de ansatte, der bør medbestemme.

5. Medbestemmelse om hvad?

Når opgaven er en rimelig grad af harmoni mellem de forestillinger og idealer, der er søgt beskrevet ovenfor i afsnit 3 og 4, er det vigtigste af de tre spørgsmål, der er bestemmende for medbestemmelsesordningers udformning, åbenbart dette: Hvilke dele af forvaltningens virksomhed skal de ansattes medbestemmelse især omfatte?

I et vist omfang er svaret ikke tvivlsomt.

De ansattes medbestemmelse er ganske særligt velbegrundet vedrørende intendantopgaverne. De angår direkte de ansatte, og de har - når man blot respekterer, at de økonomiske rammer endeligt lægges af de folkevalgte forsamlinger - mindst betydning for politikernes position som de endelige beslutningstagere. Det stemmer vel hermed, at det mest generelle udtryk for offentligt ansattes medbestemmelse: samarbejdsudvalgene i stat og

kommune, først og fremmest har arbejdspladsforhold og personalepolitik som område.

Offentligt ansattes medbestemmelse passer også godt med de grundlæggende vurderinger, når den angår ydelsernes nærmere udformning inden for de økonomiske rammer, der er lagt af folketing og/eller kommunalbestyrelse. Det gælder f.eks. den nærmere tilrettelæggelse af postens besørgelse eller toggangen, undervisningens tilrettelæggelse, sygebehandling osv. Her taler hensynet til sagkundskab klart for medbestemmelse. Og virksomhedens forankring i nyttebetragtninger gør politikernes indflydelse i detaljer mindre påkrævet. Det er da også karakteristisk, at medbestemmelsesordninger på disse felter er meget almindelige, og at problemet her ikke så meget er medbestemmelsens omfang i forhold til politikerne, som hvem blandt de ansatte der skal udøve den.

På den anden side er der virksomhedsformer, hvor politikernes overvægt må akcepteres, og de ansattes medbestemmelse får begrænset råderum. Det drejer sig først og fremmest om indgrebene. Det er ikke de ansatte, men folketinget og kommunalbestyrelserne, der skal bestemme skattens størrelse; de ansattes opgave er blot at udøve folkeforsamlingernes vilje. Det samme gælder i al fald i princippet kravene til sikkerheden ved en bil eller et skib eller på private arbejdspladser, eller de krav, der skal stilles til miljøet. I praksis sløres billedet af de ansattes manglende medbestemmelse vedrørende den retlige regulering imidlertid af to forhold. For det første har politikerne ofte ikke praktisk mulighed for at udforme indgrebene præcist, men må overlade den nærmeste udformning til de ansattes skøn. Og selv om skønnet skal udøves på de politiske forsamlings præmisser, får de ansatte

faktisk et ikke ringe råderum. For det andet spiller hensynet til sagkundskab på mange retlige reguleringsområder en stor rolle, som tilmed understreges af nyttebetragtningen. Det er - i al fald et stykke på vej - de sagkyndige ansatte, der kan bedømme det behov, der skal tilfredsstilles, og hvordan. Et eksempel kan illustrere sløringen. Er det politikerne, der skal afgøre, hvilken grad af fare for miljøet, sundheden osv., der skal akcepteres, eller er det de sagkyndige ansatte, som har viden om faremomenterne og deres eventuelle afbødning? Her giver de skildrede forestillinger eller idealer intet klart svar.

Særlig tvivl volder dog den del af forvaltningens indre virksomhed, der ovenfor under 2 er betegnet som planlægning og forberedelse. På den ene side er det afgørende for politikernes herredømme over forvaltningen, at de kan dirigere planlægningen og især forberedelsen af de folkevalgte forsamlings beslutninger. På den anden side viser det dynamiske aspekt af pluralismen sig netop ved forberedelsen af fremtidige politiske beslutninger. Der er da heller ingen tvivl om, at de offentligt ansatte faktisk medbestemmer vedrørende planlægning og forberedelse af politiske beslutninger. Medbestemmelsen kan begrundes med hensynet til egen arbejdssituation, der naturligvis påvirkes stærkt af ressourcefordelingen, og af sagkundskab, herunder bedst kendskab til de behov, der skal dækkes. Men det er nok tvivlsomt, om netop denne form for medbestemmelse af alle opleves som legitim.

Medbestemmelsen udfolder sig i forskellige former: som saglige råd, som protester fra forvaltningsorganer - tjenesteydende forvaltningsorganer fører i disse år kraftige kampanjer for større andel i ressourceerne end den politiske ledelse ønsker at give -, som input fra de ansattes organisationer osv. I Sverige er denne form for

de ansattes medbestemmelse formaliseret på den måde, at statsbudgettet i princippet skal forhandles med de ansattes organisationer, førend det forelægges folkeforsamlingen.

6. Hvem skal medbestemme?

Når man spørger, hvem af de offentligt ansatte der skal medbestemme, har man især to grupper af ansatte for øje: de menige i modsætning til embedsmandscheferne, og de sagkyndige.

De meniges medbestemmelse er den nyeste og mest omtalte. Denne form for medbestemmelse er ikke først og fremmest vendt mod politikernes styrende rolle, men mod hierarkiet. Den søger derfor i al fald sin begrundelse i de utopiske idealer og i ønsket om nivellering af statusforskelle. Men de meniges medbestemmelse anses også for at kunne styrke de ansattes identifikation med vedkommende forvaltningsorgan og dermed dettes gennemslagskraft i pluralismens dynamiske fase. Og de meniges medbestemmelse kan ofte tillige støttes på sagkyndighedsbetragtninger.

Ofte angår de meniges medbestemmelse intendanturopgaverne, hvor medbestemmelsen klart også kan støttes på hensynet til sagkundskaben. Samarbejdsudvalgene i staten, hvor repræsentanter for de menige medbestemmer sammen med embedsmandscheferne, er et karakteristisk eksempel. De meniges medbestemmelse kan imidlertid også angå anden forvaltningsvirksomhed. Folkeskolens lærerråd er velbegrundede både i arbejdspladsbetragtninger og i hensynet til sagkundskaben vedrørende den nærmere udformning af en offentlig ydelse. Rengøringspersonalets repræsentation i Københavns Universitets konsistorium finder derimod nok udelukkende sin begrundelse i de utopiske

idealer og i ønsket om nivellering af statusforskelle.

Sagkyndigheden har især betydning for de ansattes medbestemmelse i forhold til politikerne. Den frihed i forhold til politikerne ved den nærmere tilrettelæggelse af undervisning og sygebehandling, som er almindelig, beror på sagkyndighedsbetragtninger. Ofte er de sagkyndige i denne forstand et højt eller ret højt uddannet mindretal inden for vedkommende forvaltningsorgans kreds af ansatte. I så fald kan der opstå en modsætning mellem de sagkyndiges medbestemmelse og de meniges. Hvor der i samme forvaltningsorgan findes grupper, der repræsenterer forskellige former eller grader af sagkundskab, opstår ligeledes vanskeligheder ved udpegningen af de medbestemmende. Den stadig ulmende strid om de forskellige gruppers medbestemmelse på universiteterne illustrerer disse vanskeligheder.

7. Hvordan medbestemmes?

Når man først har besluttet, hvad offentligt ansatte skal medbestemme om, og hvem der skal udøve medbestemmelsen, kan denne teknisk udformes på mange måder. I en artikel, der i det hele holder sig til det meget almene, nøjes jeg med at pege på tre væsentlige dimensioner i den tekniske udformning af medbestemmelsen.

Skal medbestemmelsen udøves sammen med politikerne eller ikke? Her i landet er det sædvanlige, at medbestemmelsen ikke sker sammen med politikerne, dog at der er kommunalpolitikere i visse samarbejdsudvalg i kommunerne. Det sædvanlige hænger nok sammen med, at man har villet understrege politikernes rolle som beslutningstager i sidste instans. Undtagelserne er måske begrundet i, at politikernes reale indflydelse bliver større, når

de optræder tidligere end i sidste instans.

De ansatte kan medbestemme sammen med de politiske chefer eller embedsmandscheferne, eller chefstillingerne kan erstattes med et kollegium af ansatte eller et kollegium, hvori ansatte er repræsenteret. Såvidt jeg véd, findes der ikke i dansk forvaltning eksempler på, at man af hensyn til de offentligt ansattes medbestemmelse har erstattet en chef med et kollegium. De ansatte medbestemmer enten sammen med chefer eller i kollegier, der var rester af en gammel tradition - som universiteternes selvstyreorganer -, eller som er oprettet af andre grunde, f.eks. for at styrke repræsentationen for udenforstående interesser, af hensyn til retssikkerheden eller lignende.

Skal medbestemmelsen udøves af alle de offentligt ansatte, der nu i denne sammenhæng skal medbestemme, eller af repræsentanter for disse? Den sidste udvej er den almindelige, oftest af rent praktiske grunde. Hvor denne udvej vælges, opstår spørgsmålet om, hvorvidt de faglige organisationer skal være den autoriserede repræsentationskanal eller man skal bruge særskilte valg. I samarbejdsudvalgene er de faglige organisationer valgkanal. I universiteternes selvstyreorganer holdes der særlige valg. Medbestemmelse udøvet af alle ansatte er dog ikke ukendt. Folkeskolens lærerråd og de fleste institutråd på universiteterne er eksempler.