

Poul Bjergved

Den satans statskundskab?

En undersøgelse af yngre sekretær/fuldmægtiges uddannelsesbaggrund og administrative arbejdsfunktioner viser, at der er en specialiseringstendens i dansk offentlig forvaltning. Der synes at være en tættere kobling mellem uddannelsesbaggrund og arbejdsfunktioner end tidligere. Denne udvikling kombineret med en øget konkurrence på de samfundsvidenskabelige uddannelsers arbejdsmarked, synes at stille det traditionelle generaliststudium, statskundskab, over for en række udfordringer.

Men også den offentlige forvaltning står i sin opgaveløsning over for den udfordring at skulle formulere en personalepolitik – og rekrutteringsstyring – som i højere grad knytter en øget kompleksitet i kvalifikationsbehovene sammen med de samfundsvidenskabelige uddannelsers differentierede Fachwissen.

Indledning

Denne artikel handler om samspillet mellem forvaltningsændringer og kvalifikationer i dansk offentlig forvaltning. Ikke mindst inden for den sidste snes år er der sket væsentlige ændringer i omfanget og arten af den offentlige forvaltnings aktiviteter. Men der har samtidigt fundet en væsentlig udvikling sted i det uddannelsessystem, som "producerer" embedsmænd til den offentlige forvaltning. Samtlige danske universiteter er gået ind i "embedsmands-produktionen" og her især med kandidat typer, som nedenfor skal betegnes som: politologer.

Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet var den første créateur af en politologisk uddannelse i Danmark. Omkring tidspunktet for statskundskabs oprettelse var der enighed om, at "den undervisning, der for tiden gives jurister og økonomer, ikke tager specielt sigte på centraladministrationens behov". Det var opfattelsen, at

undervisningen om forvaltning og forfatning i relativ høj grad er retligt præget. Oplysningerne om den faktiske magtbalance og myndighedernes daglige virksomhed er mindre udpenslede. (Betænkning nr. 256, 1960:7)

Men mens der på instituttet vel nok bredte sig den lidt "sataniske" opfattelse, at man skabte administratoren – generalisten – par excellence, fandt man i andre kredse en vis skepsis over for alt for retningbestemte højere uddannelser:

Indrettelsen af en akademisk uddannelse, der tager direkte sigte på virksomhed som højere tjenestemand i offentlig forvaltning er nok en nærliggende udvej; men der knytter sig alvorlige betænkeligheder ved at vælge den. (Christensen, 1967:399)

Først og fremmest fordi arbejdsmarkedet for højere uddannelser i reglen vil være begrænset, hvis erhvervssigtet bliver for snævert.

Men hvad har fremkomsten af de politologiske uddannelser betydet for kvalifikationsstrukturen i dansk offentlig forvaltning? Hvor er politologerne beskæftiget, hvad beskæftiger de sig med? Kan der i den forbindelse peges på nye udviklingstendenser i den offentlige forvaltnings rekrutteringspraksis og – hvis det er tilfældet – kan der så peges på nogle forklaringsmomenter i samspillet mellem forvaltningsændringer og kvalifikationer?

En del af denne artikel baserer sig på den undersøgelse af de administrative – det vil sige samfundsvidenskabelige – uddannelser, som Administrationsdepartementet gennemførte i 1980-82 som led i turnusgennemgangen på Undervisningsministeriets område (Administrationsdepartementet, 1981). Denne redegørelse havde blandt andet til formål at danne grundlag for Det faglige landsudvalg for de samfundsvidenskabelige og sociale uddannelser's – FLUSA's – dimensionering af de omhandlede kandidatuddannelser.

Heri indgik en spørgeskemaundersøgelse vedrørende uddannelsesmæssig baggrund og administrativt arbejde, som omfattede alle nyrekrutterede samfundsvidenskabelige kandidater i dansk offentlig forvaltning i perioden 1976-80. Den totale population bestod af 1461 personer, hvoraf 762 – eller godt 52 pct. – svarede.

Den relativt lave svarprocent synes at være symptomatisk for denne type undersøgelser (jvf. Grønnegård Christensen, 1982), og i én væsentlig henseende måtte der – i relation til undersøgelsens hovedsigte – tages et vist forbehold: Juristers svarprocent lå på 45, mens de øvrige kandidater som helhed havde en svarprocent på 62 (scient.pol.'er højest med 71 pct.).

Men inden der tages fat på nogle af denne undersøgelses svar på de rejste spørgsmål, skal problemstillingen først beskrives lidt bredere. Her gribes først tilbage til den klassiske bureaukratiteoris placering af kvalifikationsproblematikken i den offentlige forvaltning.

Bureaukratiteorien: Forvaltning og sagkundskab

For Max Weber var embedsmændenes kvalifikationer af fundamental betydning for den moderne, legalt-rationelle stats udvikling. De væsentligste kendetegn for den moderne stats bureaukratiske forvaltningsstab er ifølge denne opfattelse embedsmændenes kontinuerlige, *regelbundne* virksomhed inden for funktionelle kompetenceområder i et embedshierarki. Forvaltningen er baseret på skriftlige dokumenter, og embedsmændene udnævnes på kontraktligt grundlag. De "regler", der arbejdes efter, kan enten være tekniske regler eller normer og: "Für deren Anwendung ist in beiden Fällen, zur vollen Rationalität, die *Fachschulung* notwendig" (Weber, 1922:126).

Den bureaukratiske forvaltningsstabs adskillelse fra forvaltningsmidlerne¹ og dens faglige kvalifikationer viser sig at være konstituerende elementer i teorien om det legalt-rationelle herrredømme.

Adskillelsen fra forvaltningsmidlerne indebærer, at embedsmændene træffer saglige, upersonlige beslutninger efter en sat orden – et regelsystem. Dette legali-

tetsprincip er grundlaget for en forvaltningsteknik, som tilfredsstillende det moderne samfunds – og fremfor alt de moderne erhvervsvirksomheders – ”Bedarf nach stetiger, straffer, intensiver und kalkulierbarer Verwaltung” (Weber, 1922:129). Weber sammenligner i den forbindelse forvaltningens kalkulerbarhed med en maskines: Det fuldt udviklede bureaukrati arbejder præcist, hurtigt, og dets resultater er entydige og kontrollerbare gennem akter.

Embedsmændenes faglige kvalifikationer er den anden side af forvaltningshandlingernes binding til retsregler. Den bureaukratiske forvaltning betyder nemlig: ”Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter” (Weber 1922:129). Dette er først og fremmest en teknisk viden om herredømmeformens procedureregler – om ”maskinens” operationelle muligheder.

Denne bureaukratiets ”viden”, som udgør essensen af dets ”rationalitet” og overlegenhed i forhold til andre herredømmeformer, deler Weber i to typer af viden: Fachwissen og Dienstwissen (eller Tatsachenkenntnis).

Ved Fachwissen forstås den gennem en (længerevarende) faglig uddannelse erhvervede viden. Den kan dels bestå af viden om forvaltningens ”teknik”, dels af viden om den forvaltede genstand. Dienstwissen sigter på viden erhvervet gennem embedet, og betydningen heraf øges i kraft af, at embedsmanden får indsigt i og viden om forhold og sagsakter, som ikke er tilgængelige for andre (”Amtsgeheimnisse”).

I tysk (kontinental) forvaltningstradition har bureaukratiets og retsstatens fremvækst ofte været forbundet med et juristmonopol på forvaltningsstabens højere embeder. I en tilspidset formulering skitserer Weber ligefrem en alliance mellem ”den moderne stat” og juristerne:

Die Schaffung eines solchen Rechtes (das sich ähnlich berechnen lässt wie eine Maschine) wurde dadurch erreicht, dass der moderne Staat sich mit den Juristen verbündete, um seine Machtansprüche durchzusetzen”. (Weber, 1922:817)

Den bureaukratiske forvaltningsstab repræsenterer et bestemt funktionsprincip, som på et givet tidspunkt er nødvendigt i den samfundsmæssige rationaliseringsproces, og den bureaukratiske forvaltningsstabs særlige bidrag hertil er den egenskab, at den besidder Fachwissen. (jvf. Häussermann, 1977:33)

Denne rationaliseringsproces, som bureaukratiseringen af alle samfundsorganisationer er en del af, består generelt set i, at der sker en udvidelse af de samfundsmæssige områder, som er underkastet målestokke for rationel afgørelse (målrational adfærd):

Bureaukratiet har en ”rationel” karakter: regel, formål, middel, ”saglig” upersonlighed... Dette er den samme virkning, som ”rationalismen’s fremmarch generelt plejer at have på alle (samfundsmæssige) områder. (Weber, 1971:157)

Habermas har taget Webers rationaliseringsbegreb op på ny. Han siger, at den fremvoksende moderne stat rigtigt nok allerede på et tidligt tidspunkt var henvist

til juridisk skolede embedsmænds sagkundskab (Fachwissen og Dienstwissen). Men han påpeger, at deres tekniske viden og rådgivning var af en art, som ikke adskilte sig væsentligt fra f.eks. den militære sagkundskab: deres opgave var at udøve en kunst snarere end en videnskab. Her overfor stiller Habermas "rationaliseringens" andet stadium:

Nach strikt wissenschaftlichen Empfehlungen orientierten sich Bürokraten, Militärs und Politiker in Ausübung ihrer Funktionen erst seit etwa einer Generation, ja, in grösserem Stile erst seit den Tagen des Zweiten Weltkrieges. (Habermas, 1968:120)

"Rationaliseringens" andet stadium har efter Habermas' opfattelse ændret forholdet mellem sagkundskab og politisk praksis. Behovet for videnskabelig politikrådgivning er øget under presset fra "die Sachgesetzmäßigkeit neuer Technologien und Strategien" (Habermas, 1968:121).

Her tænkes naturligvis ikke mindst på konsekvenserne af den teknisk-videnskabelige udvikling som sådan, men også på de heraf afledte krav til embedsmændenes omgang med den forvaltede genstand. Herved accentueres også den moderne forvaltnings ændrede funktionskrav til embedsmændene og samspillet med den sagkundskab, som "rationaliseringen" i stigende grad synes at forlange.

Anvendes det Weber'ske begrebspaar kan tesen formuleres sådan: I rationaliseringsprocessens første stadium var visse faglige grundkvalifikationer (Fachwissen) af juridisk-teknisk art tilstrækkelige, men også nødvendige for at opnå adgang til forvaltningsstabens højere embeder. Men den væsentlige del af vidensbehovet for at udøve "kunsten" forvaltning blev erhvervet gennem erfaring og den eksklusive adgang til informationer (Dienstwissen). Anderledes stiller forholdet sig i rationaliseringens andet stadium: den offentlige sektors/forvaltnings kvantitative og kvalitative vækst øger og differentierer behovet for videnskabelig politik-rådgivning *grundet* på Fachwissen, herunder også viden om den forvaltede genstand. Embedsmændenes faglige kvalifikationer får i konsekvens heraf principielt øget vægt i forhold til Dienstwissen.

I dette perspektiv øges kravene til den personalepolitik, som skal sikre den offentlige forvaltning en optimal kvalifikationstilførsel. I det følgende afsnit tages udgangspunkt i en heuristisk model for kvalifikationstilførslen til den offentlige forvaltning.

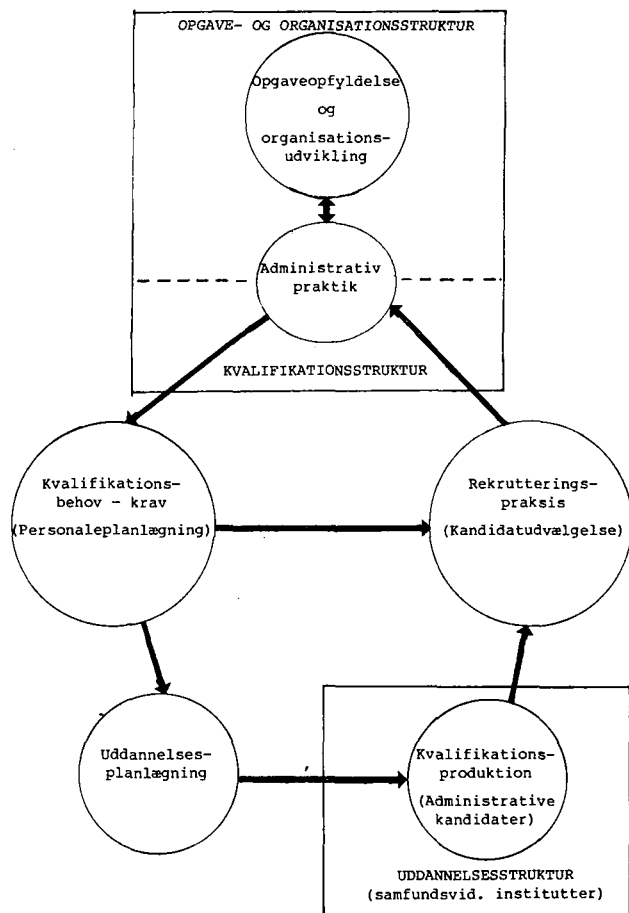
Dernæst gives en kort karakteristik af kvalifikationsproblematikken i den officielle personalepolitik relateret til de ændringer, der har fundet sted i den samfundsvidenskabelige kandidatproduktion.

På den baggrund trækkes nogle hovedresultater fra den nævnte undersøgelse op. De munder ud i en hypotese om, at der findes en specialiseringstendens i dansk offentlig forvaltning, som har en vis sammenhæng med kandidaternes uddannelsesbaggrund. Afsluttende drøftes baggrunden for og konsekvenserne af denne specialiseringstendens.

En model for kvalifikationstilførslen

Problemstillingen kan fremstilles ved hjælp af en heuristisk model for kvalifikationstilførslen til den offentlige forvaltning via rekrutteringsprocessen, se figur 1 nedenfor.

Figur 1. En heuristisk model for kvalifikationstilførslen til den offentlige forvaltning i rekrutteringsprocessen



Note: Modellens kvadrater betegner strukturvariable, mens cirklerne betegner procesvariable. Pilene angiver påvirkningsretningen i en tidsrækkefølge.

Af modellen fremstår tre strukturer, hvor kvalifikationsstrukturen via rekrutteringsprocessen sammensættes ved en kombination af de kvalifikationsbehov, som udgår fra opgave- og organisationsstrukturen på den ene side, og det kvalifikationsudbud, som på den anden side udgår fra uddannelsesstrukturen.

Kvalifikationstilførslen til den offentlige forvaltning betragtes som et input, som

har betydning for dennes opgaveopfyldelse eller problemløsningskapacitet. Dermed er der indbygget en normativ antagelse i modellen, som der skal argumenteres for i denne artikel. Det antages nemlig, at den offentlige forvaltning – gennem formulering af kvalifikationsbehov/-krav i relation til opgaveopfyldelsen og organisationsudviklingen i øvrigt – alt andet lige vil kunne optimere sin problemløsningskapacitet.

En sådan personaleplanlægning vil – ganske vist med en længere tidsmargin – endvidere kunne anvende sig af uddannelsesplanlægning som instrument for den optimale kvalifikationstilførsel, idet uddannelsesstrukturen er en del af den offentlige sektor og styringsobjekt for den offentlige forvaltning eller mere præcist: for det politisk-administrative system.

Inden for de tre nævnte strukturer findes strukturernes dynamiske udtryk, processerne.

Det er ændringerne i og samspillet mellem disse processer/strukturer, som skal søges belyst, set ud fra en rekrutteringssynsvinkel. De tre processer, som er placeret uden for modellens strukturer, betragtes som reflektive processer i den forstand, at de ideelt set ud fra en mål-middeltænkning reflekterer de processer, der i modellen er placeret inden for strukturerne, med henblik på stabilisering eller ændring af disse.

Spændingsfeltet i analysen sammenfattes i begrebet den administrative praktik.² Den administrative praktik er et samlebegreb for den proces, hvor kravene til opgaveopfyldelsen transformeres til funktionskrav til embedsmændene og i næste skridt – postuleres det her – til kvalifikationskrav ved kandidatudvælgelsen. På den anden side må det antages, at den faktiske kvalifikationsstruktur sætter visse grænser for de funktionskrav, som embedsmændene på et givet tidspunkt kan opfylde.

I modellen er den administrative praktik placeret mellem opgave- og organisationsstrukturen og kvalifikationsstrukturen. Disse to strukturer er kun adskilt ved en stiplede linie for at angive, at strukturerne inden for visse – måske snævre – grænser er substituerbare i relation til opgaveopfyldelsen.

Kvalifikationsstrukturen forstås som en over tid foranderlig kvalifikationsmængde – og ikke som værende identisk med en stillingsstruktur, og den administrative praktik knyttes til samspillet mellem tre strukturer – opgavestruktur, kvalifikationsstruktur og uddannelsesstruktur.

Nogle af de spørgsmål, der stilles i denne artikel er derfor, hvilke faktorer, der bestemmer den administrative praktik. Den administrative praktik antages at have en styrende effekt på sin udøver, men på den anden side er den administrative praktik antagelig heller ikke uafhængig af sin "bærer" (jvf. Levinsen, 1983).

Disse spørgsmål belyses ikke kun ud fra en strukturel synsvinkel, det vil sige ved et forsøg på en udvikling af modellens strukturvariable. I det empiriske afsnit er objektet embedsmændene, og der er brug for en forbindelsesteori mellem embedsmændene på aktørniveau og det proces-/strukturniveau, som er søgt anskueliggjort i den heuristiske model.

Lundquist skelner mellem tre variable for at kunne fange de komplicerede samspil mellem niveauerne:

- *Socialisation*: individet får gennem sin socialiseringsbaggrund og strukturelle placering af visse målsætninger, et vist perceptionsmønster, en opfattelse af, hvilke handlinger som er forsvarlige "rigtige" og så videre,
- *Information*: individet har mere eller mindre fuldstændig information om strukturer/processer og følgelig muligheder for at tilpasse sine handlinger derefter eller søge at påvirke omgivelserne,
- *Restriktion*: aktørens strukturelle placering afgør hvilke af hans beslutninger og handlinger som fører til ønskede effekter og hvilke der ikke gør det (Lundquist, 1979:10).

Socialisationsvariablen opfattes som et grundlæggende element i analysen: Hvis den offentlige forvaltnings opgave karakteriseres som informationsbearbejdelse i bred forstand (Luhmann, 1966:84), så bliver embedsmandens perceptive og kognitive forudsætninger – erhvervet gennem en socialisationsproces – et led i analysen af embedsmændenes adfærd. Dertil skal føjes restriktionsvariablen, som er det strukturelle aspekt, der måske mest direkte sætter rammer for resultatet af informationsbearbejdelsen.

Både opgave- og organisationsstrukturen og uddannelsesstrukturen ses som rammen om to socialisationsprocesser, der i væsentlig grad – på aktørplan – danner embedsmændenes perceptionsmønster og problemløsningshorisont. Uddannelsessystemet anskues således som et socialisationsagentur, hvor det vigtigste element i denne sammenhæng er de kognitive færdigheder, som de administrative kandidater herigennem erhverver sig (Fachwissen).

Opgave- og organisationsstrukturen udgør et andet socialisationsagentur, hvor igennem embedsmanden integreres i en given organisation, som har et større eller mindre potentiale for påvirkningen af embedsmandens adfærd. Lægheid og Olsen (1978:30f) skelner mellem organisationens, socialiserende, disciplinerende og kontrollerende evne. I denne sammenhæng – inden for kvalifikationsproblematikken – er dette formuleret som Dienstwissen-aspektet.

Ud fra problemstillingen indebærer denne anskuelsesmåde et timelagproblem: Embedsmanden har som kandidat fysisk forladt uddannelsessystemets aktivt virkende socialisationsmiljø.³ Men: da problemstillingen vedrører uddannelse som instrument i den administrative udvikling – vil det være opgaven at drøfte betingelserne for uddannelsesbaggrundens fortsatte virksomhed (og potentiale) i det "nye" socialisationsmiljø, i den offentlige forvaltning. Herunder spørgsmålet om hvorvidt der kan peges på udviklingstendenser, der fremmer en mere differentieret kvalifikationstilførsel med henblik på opgaveløsningen.

Personalepolitik og generalistopfattelse

Den personalepolitiske kompetence er i dansk offentlig forvaltning delt. Kompetencen vedrørende løn- og normeringsforhold ligger uden for den enkelte administrative enheds kompetence. For centraladministrationens vedkommende er denne kompetence centraliseret i finansministeriets lønnings- og pensionsdepartement (normeringsforhold dog i budgetdepartementet), for amtskommunernes og kommunernes vedkommende i Amdsrådsforeningen henholdsvis i Kommunernes

Landsforening, som hver især har forhandlingsretten over for personaleorganisationerne.

Et andet vigtigt moment i personalepolitikken – ansættelseskompetencen eller rekrutteringsstyringen (Lundquist, 1976:29) – er derimod decentralt placeret.

I centraladministrationen er ministrene politisk ansvarlige personalechefer for deres ressort. Det enkelte ministerium er således relativt frit stillet i tilrettelæggelsen af rekrutteringspolitikken, og der er tradition for en betydelig autonomi i fastlæggelsen af personalepolitikken inden for det enkelte ministerium, og i praksis også ofte inden for det enkelte departement og direktorat, ja, ofte finder rekrutteringen sted på kontorniveau.⁴ Dette skyldes blandt andet, at ministre kun i undtagelsestilfælde udfylder deres rolle som personalechef (*Politiske ledelsesforhold*, 1979:12).

For kommunernes vedkommende er forholdet ikke væsentligt anderledes: borgmesteren er politisk ansvarlig personalechef, men rekrutteringsstyringen (under kontorchef-niveau) sker i større kommuner oftest decentralt, det vil sige på fagforvaltnings- eller kontorniveau (Administrationsdepartementet, 1981 III: 80ff).

Rekrutteringen af embedsmænd til dansk offentlig forvaltning finder sted efter meritprincippet, og generalistopfattelsen udgør kernepunktet i den officielle personale- og rekrutteringspolitik.

Begrebet om den generelt kompetente administrator blev introduceret omkring samme tidspunkt som departements-direktoratsfilosofien. Administrationsudvalget af 1960 formulerede sammenhængen klarest, idet man ønskede den teknisk-videnskabelige ekspertice placeret på direktoratsniveau, mens administrative stillinger i almindelighed og stillinger i departementer i særdeleshed skulle besættes med generalister, det vil sige samfundsvidenskabeligt uddannede kandidater (Betænkning nr. 301, 1962).

Principielt skelnes inden for generalistopfattelsen ikke mellem forskellige samfundsvidenskabelige kandidater, omend det traditionelle juristmonopol – især fra tiden før 1960 – fortsat gør sig gældende for mange stillinger i den offentlige forvaltning.

Man kan sige, at generalistopfattelsen – som personalepolitik – tværtimod sigter på at udjævne forskellene i de kvalifikationer, som samfundsvidenskabelige kandidater fra forskellige uddannelser faktisk besidder ved indgangen til den offentlige forvaltnings (højere) stillinger. Synspunktet kan tilspidses: Generalistopfattelsen nivellerer et differentieret kvalifikationspotentiale, sådan som det udgår fra de højere læreanstalter, og betragter den "rene" Dienstwissen som det væsentligste potentiale i embedsmændenes problemløsningshorisont.

Den officielle personalepolitik ses blandt andet konkretiseret i de efteruddannelsesprogrammer (for sekretær/fuldmægtige), som planlægges på Danmarks Forvaltningshøjskole i forlængelse af personalebevægeligheds-betænkningens arbejde (Betænkning nr. 786, 1976). Sigtet hermed er over et ti-årigt rotations- og efteruddannelsesforløb at stille alle samfundsvidenskabelige kandidater kvalifikationsmæssigt lige, det vil sige generelt kompetente uanset uddannelsesbaggrund.⁵

Der flyder to, tilsigtede konsekvenser af denne personalepolitik. For det første muliggør generalistopfattelsen – ud fra et arbejdsgiversynspunkt – en høj grad af

mobilitet i organisationen: en ændret opgavestruktur kan gennemføres organisatorisk uden skelen til personalets specielle kvalifikationer. For det andet er konsekvensen et "åbent" karrieresystem: embedsmændene kan principielt rekrutteres til lederposter på tværs af sektor- og funktionsområder. Spørgsmålet er imidlertid, om dette officielle personalepolitiske sigte også rent faktisk sætter sig igennem. Det er et af de spørgsmål, som søges besvaret nedenfor.

Kvalifikationsproduktionen: tre uddannelsesparadigmer

Indtil midten af 60'erne fandtes to videnskabelige uddannelser i Danmark, som blandt andet sigtede på den offentlige forvaltnings administrative stillinger: jura- og økonomiuddannelserne ved Københavns og Århus Universiteter (fire institutter).

Siden midten af 60'erne er produktionen af samfundsvidenskabelige kandidater undergået betydelige ændringer. Dels er der sket en voldsom vækst i kandidatproduktionen generelt, dels øgedes antallet af kandidat typer i løbet af 10-15 år fra 2 til 11 (13 institutter) jvf. tabel 1 nedenfor.⁶

Tabel 1. Produktionen af samfundsvidenskabelige kandidater i 1960, 1970, 1979 og 1982 (absolut og søjleprocent)

	1960		1970		1979		1982	
Jurister	136	76	286	69	463	62	441	56
Økonomer	43	24	112	27	148	20	162	21
Øvrige	-		17	4	136	18	178	23
I alt	179	100	415	100	747	100	781	100

Kilde: Undervisningsministeriets økonomisk-statistiske afdeling.

Det ses af tabellen, at den samfundsvidenskabelige kandidatproduktion fra 1960 til 1982 er steget fra 179 til 781 kandidater eller mere end firedoblet. I samme tidsrum er juristproduktionens relative andel faldet drastisk fra 76 til 56 pct., først og fremmest til fordel for de nyere samfundsvidenskabelige uddannelser. Også økonomi-uddannelsernes relative andel har været faldende fra 1970 til 1982.

Etableringen af de nye samfundsvidenskabelige uddannelser, hvoraf de fleste sigtede direkte på ansættelse i den offentlige forvaltning, har antagelig to overordnede aspekter: samfundsmæssige interesser i udviklingen af nye vidensområder og professioner på den ene side (Torgersen, 1972) og visse intravidenskabelige interesser på den anden side, for så vidt man kan tale om, at udviklingen af nye forskningsmiljøer og uddannelser i Danmark er væsentligt afhængig af videnskabsspecialiseringens internationale strømninger, især i de større vestlige lande (se f.eks. Levinsen, 1980).

I denne sammenhæng er det især det sidstnævnte aspekt, der har interesse, og her har Kuhns teori om videnskabelige paradigmer givet grundlag for en sociologisk tolkning af den videnskabelige specialisering og skoling som socialiseringsproces (Kuhn, 1970).

En videnskabs teoriudvikling og empiriske resultater dannes på grundlag af paradigmer og opstår i videnskabelige samfund. Paradigmers særlige ydelse er, at de indeholder problem- og løsningsmodeller for en videnskabs udøvere (Kuhn, 1970:viii). De videnskabelige samfund udgør på forskellige niveauer kommunikationsfællesskaber, der i deres videnskabelige udveksling afgrænser sig fra andre videnskabelige kommunikationsfællesskaber, fordi de beskæftiger sig med andre (sommetider inkommensurable problem- og løsningsmodeller).

Ritzer sammenfatter Kuhns paradigmebegreb således:

Et paradigme er en videnskabs grundlæggende opfattelse af, hvad der er dens emne. Herudfra defineres hvad der skal studeres, hvilke spørgsmål der skal stilles, og hvilke regler der skal overholdes ved tolkningen af de indhentede svar. Paradigmet er den mest omfattende enhed, der hersker enighed om inden for en videnskabsgren og tjener til at adskille et videnskabeligt samfund (eller subsamfund) fra et andet. Det indordner, definerer og forbinder en given videnskabs forbilleder, teorier, metoder og instrumenter (Ritzer, 1975:15).

Et paradigme kan altså være knyttet til et helt videnskabeligt samfund såvel som til særlige subsamfund inden for det større videnskabelige samfund.

Dette paradigme (med)strukturerer videnskabsmandens perception, eller med Kuhns ord: "What a man sees depends upon what he looks at and also what his previous visual-conceptual experience has taught him to see" (Kuhn, 1970:113). At lære at "se", at tilegne sig specialitetens eller det videnskabelige samfunds modelproblemer og – løsninger – dets "verdensbillede" udgør tilsvarende et vigtigt element i den socialisationsproces, som dette samfunds nyoptagne medlemmer – studenter – gennemgår:

Only after a number of...transformations of vision does the student become inhabitant of the scientist's world, seeing what the scientist sees and responding as the scientist does (Kuhn, 1970:112).

Videnskabelige samfund orienterede efter paradigme(r) socialiserer med andre ord sine medlemmer til en selektiv perception – en Fachwissen – med bestemte kognitive færdigheder i oplevelsesbearbejdelsen og visse hermed forbundne instrumentelle handlingsevner (Bjergved, 1984:40f & 85f).

Det er hypotesen, at de 11 samfundsvidenskabelige uddannelser i Danmark kan deles i tre "paradigmatiske" kategorier, hovedsageligt bestemt af deres grundlæggende opfattelse af, hvad der er deres emne, hvad der herudfra skal studeres, hvilke spørgsmål, der skal stilles, og hvilke regler der skal følges ved tolkningen af de indhentede svar. Der foreslås en kategorisering bestående af det retsvidenskabelige, det økonomiske og det politologisk/sociologiske "uddannelsesparadigme".

I nedenstående oversigt findes de 11 samfundsvidenskabelige kandidatyper indplaceret i tre uddannelsesparadigmer:

Kategorisering af de samfundsvidenskabelige uddannelser i Danmark

Paradigme	Kandidattype	Lærestalt
Juridiske uddannelser	cand.jur.	Københavns U
	cand.jur.	Århus U
Økonomiske uddannelser	cand.polit.	Københavns U
	cand.oecon.-driftsøkonomi	Århus U
	cand.oecon.-nationaløkonomi	Århus U
	cand.oecon.-administrativt grundprogram	Århus U
	cand.merc.	Handelshøjskolen
Politologisk/sociologiske uddannelser	cand.merc.	Handelshøjskolen
	cand.oecon.-administrativt grundprogram	Århus U
	cand.scient.pol.	Århus U
	cand.rer.soc.	Odense UC
	cand.scient.adm.	Roskilde UC
	kand.samf.	Ålborg UC
	cand.tech.soc.	Roskilde UC
	cand.mag.soc.	Københavns U
	(cand.adm.pol.)	Københavns U

Note: Cand.oecon. og merc.-uddannelserne kan afhængigt af det konkrete studieindhold placeres inden for to kategorier. I undersøgelsen nedenfor indgår cand.oecon'er statistisk under økonomer og cand.merc. under de politologisk/sociologiske uddannelser. Sidstnævnte indplacering er begrundet i, at næsten alle cand.merc.'er i den offentlige forvaltning er udgået fra Institut for organisation og arbejds sociologi på Handelshøjskolen.

Kategoriseringen baserer sig på en vurdering af de enkelte studiers hovedindhold (Administrationsdepartementet, 1981 I).

Inden for de enkelte kandidatstudier findes rigtignok større eller mindre frihedsgrader i indholdssammensætningen, men på baggrund af den foregående fortolkning af uddannelsens betydning er der lagt vægt på at udskille kandidatuddannelserne efter deres grundorientering inden for den videnskabelige specialisering. Der er med andre ord argumenteret for et fortolkningsgrundlag, som – hvad angår de enkelte uddannelsers indplacering – i sidste instans kun kan indfries empirisk – i anden sammenhæng. Dette fortolkningsgrundlag vil blive anvendt nedenfor.

En vis støtte finder kategoriseringen dog i en undersøgelse af de norske departementer, hvor embedsmændene, hvad angår uddannelsesbaggrund – deler sig i : jurister, socialøkonomer og samfunnsvitere. Det er et af undersøgelsens resultater, at de tre forskellige uddannelsesbaggrunde ytrer sig i forskellige tanke-, handlings- og kontaktmønstre hos de pågældende embedsmænd (Lægneid & Olsen, 1979:434 & 1978).

Den administrative praktik er præget af den sagkundskab, som er resultatet af videnskabsudviklingen og kvalifikationsproduktionen, og de væsentlige ændringer, der er sket i uddannelsesparadigmernes relative sammensætning, må antages at have en vis indflydelse på den administrative praktik.

Kvalifikationsstruktur og rekrutteringspraksis 1976-80

Den statistiske belysning af det offentliges personaleforhold er generelt af relativ overfladisk karakter og baseret på ret grove kategorier. En samlet beskrivelse af det offentlige arbejdsmarked må derfor for øjeblikket sammenstykkes på grundlag af forskelligt datamateriale, og udviklingen i forbruget af akademisk personale ofte angives ved indikatorer (se også Bruun, 1981).

På grundlag af oplysninger fra Statens Centrale Lønregister og uofficielle opgørelser fra Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening gives i nedenstående tabel en oversigt over de overenskomstansatte kandidaters uddannelsesmæssige baggrund i den offentlige forvaltning i 1980.

Tabel 2. De samfundsvidenskabelige overenskomstansatte kandidaters sammensætning i den offentlige forvaltnings administrative stillinger i 1980. Pct.

	Staten (Dept.)	Staten (Dir.)	Amts- kommunerne	Kommunerne
Jurister	69	74	64	70
Økonomer	> 31	> 26	36 < 22 14	30 < 23 7
Politologer				
Ialt (N)	1066	1190	434	731

På alle administrative niveauer finder man en juristdominans på mellem 2/3 og 3/4 af de overenskomstansatte kandidater. Størst er dominansen på direktoratsniveau, hvilket vel næppe er overraskende på baggrund af bestræbelserne for udlægning af enkeltsagsbehandling fra departementer til direktorater og styrelser. Relativt mindst er juristdominansen for amtskommunernes vedkommende, hvor man også finder en væsentlig andel af politologer. Den relativt ringere juristdominans her, skyldes formentlig, at især amtskommunernes akademiske personale helt overvejende er rekrutteret i anden halvdel af 1970'erne, hvor der også er sket væsentlige ændringer i udbuddet af samfundsvidenskabelige kandidater.

I øvrigt er det nok lidt af en tilsnigelse at tale om "juristdominans" på amts/kommunalt niveau: det akademiske personale udgør her en mindre del af det administrative personale som helhed, mens det akademiske personale er helt dominerende i centraladministrationen.

Det er vanskeligt at drage sammenligninger til tidligere opgørelser over danske embedsmænds uddannelsesbaggrund, både fordi der er anvendt forskellige afgrænsningskriterier, og fordi der over perioden er sket ændringer i organisationsstrukturen. Stjernquist opgjorde i 1946 juristandelen af centraladministrationens embedsmænd som helhed til 93 pct. (Stjernquist, 1948:147). I 1969 blev juristan-

delen af departementernes embedsmænd incl. chefer opgjort til 81 pct. (Betænkning nr. 786, 1976:145), mens Raus undersøgelse fra 1972 viste et yderligere fald her til 75 pct. (Rau, 1974:104).

Selv om disse opgørelser ikke er helt sammenlignelige, synes tendensen dog klar: jurister udgør fortsat den langt overvejende del – godt 2/3 – af de samfundsvidenskabeligt uddannede embedsmænd i såvel stat som kommune, men der er ikke længere tale om et (generelt) juristmonopol, og juristdominansen er væsentligt faldende.

Et mere markant billede af denne udviklingstendens fremstår af Administrationsdepartementets undersøgelse af rektrutteringspraksis i den offentlige forvaltning fra 1976 til 1980, se tabel 3.

Tabel 3. De nyrekrutterede samfundsvidenskabelige kandidaters fordeling på uddannelsesmæssig baggrund 1976-80 (absolut og søjleprocent).

Kandidattype	Antal	Procent
<u>Jurister:</u>	894	61
<u>Økonomer:</u>	302	21
- polit	212	
- oecon	90	
<u>Politologer:</u>	265	18
- scient.pol.	130	
- forv.udd.m.m.	106	
- merc.	29	
Total	1.461	100

Kilde: DJØF's pensionskasseregister, jvf. i øvrigt Administrationsdepartementet, 1981 II).

Det fremgår, at 61 pct. af de nyrekrutterede kandidater i perioden 1976-80 var jurister. Økonomer udgjorde 21 pct. og politologer 18 pct., hvoraf knap halvdelen var scient.pol.'er. Sammenlignet med kvalifikationsstrukturen som helhed – tabel 3 – udviser rektrutteringspraksis fra 1976 til 1980 en klar tendens til en lavere juristandel, en lidt faldende til konstant andel af økonomer og en tilsvarende klar tendens til en øget andel af politologer i den offentlige forvaltning.

Denne rektrutteringsstruktur svarer i øvrigt nogenlunde til kandidatproduktions sammensætning i 1979, jvf. tabel 3. Det henleder opmærksomheden på, at spillerummet for de ansættende myndigheders rektrutteringsovervejelser vedrørende bestemte uddannelser – i en situation med fuld beskæftigelse – i nogen udstrækning begrænses af den kvantitative sammensætning af udbuddet.

For svarpopulationens vedkommende viser tabel 4, hvordan de nyrekrutterede

kandidater fordelt på uddannelsesbaggrund fandt ansættelse på de forskellige administrative niveauer. I tabellen er ligeledes medtaget de pågældende kandidatuddannelsers regionale fordeling øst og vest for Storebælt.

Tabel 4. Uddannelsessammensætningen på de administrative niveauer samt øst og vest for Storebælt (rækkeprocent)

Uddannelses- baggrund	Jurister	Økonomer	Scient.Pol.	Øvrige	Uddannelser øst for Storebælt	Uddannelser vest for Storebælt	
Administrativt niveau							
Alle adm. niveauer	54	24	12	10	60	40	759=N
Retsvæsen	100	0	0	0	60	40	53
Departement	51	28	15	6	74	26	180
Dir./styrelse	51	27	8	14	75	25	227
Amtskommune	43	23	19	15	30	70	94
Kommune	58	17	16	9	38	62	111
Anden ansættelse	43	33	12	12	54	46	94

Bortfald: 3 = 0,4 pct.

Set på alle administrative niveauer udgjorde jurister 54 pct. af de nyrekrutterede kandidater (minimumstal på grund af juristers lavere svarprocent, jvf. indledningen), mens såvel økonomer som politologer – scient.pol.'er og øvrige uddannelser – hver udgjorde henimod 1/4. Det ses videre af tabellen, at der til retsvæsen, som her udgør en del af justitsministeriets ansættelsesområde, udelukkende rekrutteres jurister. Jurister anses her for at have et "naturligt" monopol, hvilket i øvrigt fortsat synes at gælde for en række stillinger i den offentlige forvaltning, f.eks. amtskommunernes nævnsekretariat og en række direktorater med udpræget enkeltsagsbehandling, især i form af ankesager.

Rekrutteringen til departementer og direktorater afviger ikke væsentligt fra hinanden set på de tre uddannelsesparadigmer. Juristrekrutteringen ligger lidt under gennemsnit for alle administrative niveauer, og økonomrekrutteringen lidt over gennemsnit. Derimod rekrutteres relativt mange scient.pol.'er til departementer, og relativt mange kandidater fra de øvrige uddannelser til direktorater og styrelser, men som helhed er de politologiske uddannelser næsten lige så godt repræsenteret i den centraladministrative rekruttering som økonomerne.

Kommunerne rekrutterer relativt flest jurister og færrest økonomer, mens politologer ligger på samme niveau som centraladministrationen. Den største afvigelse fra gennemsnit findes på det amtskommunale niveau. Hertil rekrutteres relativt færre jurister og økonomer, mens godt 1/3 af de nyrekrutterede kandidater var politologer.

Forskellen mellem de administrative niveauers rekrutteringspraksis synes til dels at skyldes en "regional arbejdsdeling" mellem uddannelserne. Der synes at være en klar tendens til, at kandidater fra uddannelser, der er placeret øst for Storebælt – dvs. i Københavns området – har lettere ved at finde ansættelse i centraladministrationen, mens uddannelserne vest for Storebælt i højere grad afsætter kandidater til det kommunale og amtskommunale niveau.

Denne "skæve" rekruttering synes at have en vis sammenhæng med de forskellige muligheder for at opnå faglig relevant studenterbeskæftigelse i de to regioner. Undersøgelsen viste således, at 73 pct. af kandidaterne uddannet øst for Storebælt oplyser at have haft faglig relevant studenterbeskæftigelse, mens det tilsvarende til for kandidater vest for Storebælt var 63 pct., og her helt overvejende inden for retsvæsen, amtskommuner og kommuner (Administrationsdepartementet, 1981 II: 41). Da rekruttering ofte finder sted på baggrund af studenteransættelse i pågældende institution, er det ikke overraskende, at uddannelser øst for Storebælt har lettere adgang til centraladministrationen.

Karaktergennemsnit synes også at være et væsentligt typificeringskriterium i rekrutteringspraksis. De rekrutterede kandidaters karaktergennemsnit er højest i departementer faldende til nogenlunde samme niveau for direktorater og amtskommuner og lavest i kommuner (Administrationsdepartementet, 1981 II). Her kan det tilmed antages, at den regionale faktor snarere virker lidt udjævnende på forskellene.

Både hvad angår studenterbeskæftigelse, den regionale faktor og karaktergennemsnit ændrer deres status dog ikke ved det, der kan betragtes som det vigtigste resultat: den ændrede sammensætning på uddannelsesbaggrund i rekrutteringspraksis set i forhold til kvalifikationsstrukturen, herunder først og fremmest den faldende juristandel.

Den juridiske og økonomiske kandidatproduktion har rigtignok en overvægt øst for Storebælt, mens den politologiske kandidatproduktion har en mindre overvægt vest for Storebælt. Men denne skævhed synes dog ikke større end, at det må antages at have en marginal betydning for uddannelsesbaggrunden som typificeringskriterium og i alt fald er uden betydning for lidt mere eftertragtede ansættelsessteder. Hvad angår karaktergennemsnit må forskellene mellem kandidatuddannelserne antages at være minimale.

Et andet karakteristisk træk ved udviklingen er, at kommunerne efter kommunalreformen er blevet væsentlige aftagere af samfundsvidenskabelige kandidater (djøf-bladet, 1983/13:499ff). Denne "professionalisering" var ventet og også anset som en nødvendig forudsætning for en effektiv decentralisering (Christensen, 1967:396; og Meyer, 1979:92). Man kan måske ligefrem sige, at den nødvendiggjorte opbygning af et professionelt kommunalt administrationsapparat har haft konsekvenser for den samlede administrationsstruktur (Harder, 1982:122). I denne forstand kan man tale om, at den ændrede rekrutteringspraksis øver indflydelse på (og tilsigter) en ændret administrativ praktik.

På denne baggrund ses i det følgende på undersøgelsens resultater vedrørende de forskellige kandidattypers funktionsvaretagelse som et aspekt af den administrative praktik.

Den administrative praktik: arbejdsfunktioner

Der er indenfor centraladministrationen tradition for at inddelle sagerne i funktionelle kategorier (f.eks. Betænkning nr. 786, 1976:34). Den baserer sig på en forestilling om, at de forskellige sagskategorier modsvarer arbejdsopgaver, til hvis løsning der stilles forskellige krav, ligesom de bidrager til løsningen af forskellige retligt, administrative og politiske problemer (Grønnegård Christensen, 1982: 326).

Der er ingen streng logik i den funktionelle kategorisering, og der findes derfor også flere forslag til en sådan opdeling. Den i undersøgelsens spørgeskema anvendte funktionskategorisering bygger på tidligere fremsatte forslag og opfattes her som et vigtigt element i den administrative praktik, jvf. den heuristiske model ovenfor.

Generelt kan man om den anvendte kategorisering sige, at den i sin udformning er redskabsorienteret i den forstand, at funktionerne søges begrebet ud fra de metodiske og/eller kundskabsmæssige forudsætninger, som funktionens udøver måtte afkræves. Derimod spurgtes ikke om det konkrete sagområdeindhold, om eksterne relationer eller respondenternes opfattelse af den organisatoriske kontekst (som f.eks. Lægread & Olsen, 1978).

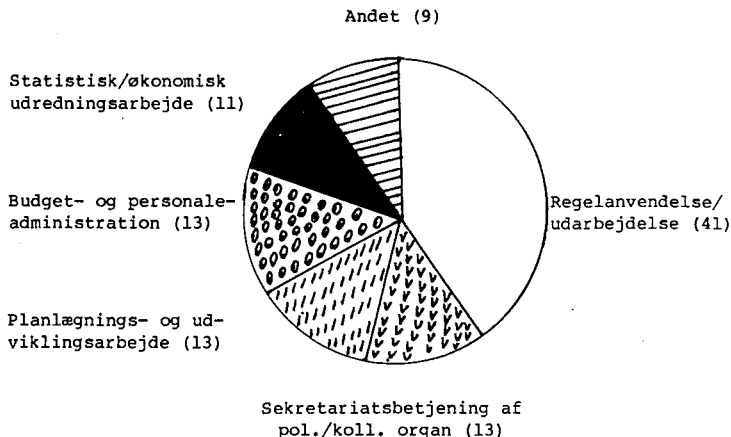
Respondenterne blev i administrationsdepartementets undersøgelse blandt andet bedt om at fordele en normal – gennemsnitlig – 40 timers arbejdsuge på ti forskellige funktionskategorier. Da flere af funktionskategorierne var indholdsmæssigt nært beslægtede, og det samtidig var ønskeligt at opnå et bedre overblik over materialet, blev der i den endelige analyse anvendt seks funktionskategorier:

- 1) Regelanvendelse og regeludarbejdelse.
- 2) Planlægnings- og udviklingsarbejde.
- 3) Budget- og personaleadministration.
- 4) Statisk-økonomisk udredningsarbejde.
- 5) Sekretariatsbetjening af kollegialt/politisk organ.
- 6) Andet, en residualkategori bestående af "policy-funktioner" og "internationale sager" (Administrationsdepartementet, 1981 II:48ff).

Et problem ved funktions-kategorisering er dels at indfange en "normaluge", dels at de anførte kategorier i praksis ofte er vævet ind i hinanden. Begge forhold kan kun vurderes skønsmæssigt og indebærer derved et subjektivt element, som blandt andet kan være uddannelsesbestemt.

I figur 2 nedenfor ses resultatet af respondenternes fordeling af en 40 timers normal arbejdsuge på de seks arbejdsfunktioner.

Figur 2. Sammensætningen af de administrative arbejdsfunktioner:
Samtlige respondents gennemsnitlige timeforbrug i en normal arbejdsuge. Procent



N = 722

Bortfald: 5,2 pct.

Regelanvendelse og -udarbejdelse udgør således 41 pct. af det administrative arbejde i en normal arbejdsuge, mens de øvrige arbejdsfunktioner – bortset fra residualkategorien andet – indgår med nogenlunde ligelig vægt, 11-13 pct. af timeforbruget. Det bemærkes dog her, at nogle af de nyere indslag i den administrative praktik – planlægnings- og udviklingsarbejde samt statistisk-økonomisk udredningsarbejde – tilsammen indgår med en relativt stor vægt, nemlig 24 pct. af timeforbruget.

Undersøgelsen viste, at arbejdsfunktionssammensætningen på de forskellige administrative niveauer – bortset fra retsvæsen – var relativt ensartet, at de arbejdsfunktioner, som (akademiske) embedsmænd varetager i den offentlige forvaltning med andre ord udviser en (formodentlig) stigende grad af ensartethed som følge af den omfattende opgaveudlægning til kommunerne (Administrationsdepartementet 1981 II:54).

Fordelingen af respondenternes timeforbrug på arbejdsfunktioner efter deres uddannelsesbaggrund udviser derimod nogle markante forskelle, jvf. tabel 5 nedenfor.

Juristers arbejdsfunktioner er generelt præget af regelfunktionens dominans: 66 pct. af juristernes totale timeforbrug svarende til 26 timer af en "gennemsnitlig" jurists normalarbejdsuge. Juristerne varetager kun i meget ringe udstrækning planlægnings- og udviklingsarbejde og statistisk-økonomisk udredningsarbejde.

Tabel 5. Kandidaternes arbejdsfunktioner fordelt efter uddannelsesbaggrund. Procent

Uddannelses- baggrund \ Arbejds- funktion	Regelanvendelse/ udarbejde	Sekretariatsbe- tjening af pol./ koll. organ	Planlægning og udviklingsarbejde	Statistik/økono- misk udrednings- arbejde	Budget/og persona- leadministration	Andet (int. sager og policyfunktion)	Ialt	N
Totale gennemsnit	41	13	13	13	11	9	100	722
Jurister	66	11	4	1	12	6	100	380
Økonomer	12	15	19	28	15	11	100	174
Scient.pol.	12	18	25	10	18	18	100	89
Øvrige	15	15	30	20	10	10	100	79

Bortfald: 5,1 procent.

De øvrige grupperinger udviser betydelig større spredning, men økonomernes markant højeste værdi findes dog ved funktionen økonomisk-statistisk udredningsarbejde – den er dobbelt så stor som den gennemsnitlige værdi for alle respondenter. Tilsvarende henholdsvis større vægt har funktionen planlægnings- og udviklingsarbejde hos scient.pol.'er og de øvrige politologiske uddannelser.

Hvad angår respondenternes fordeling på arbejdsfunktioner fremstår med andre ord et markant skel mellem jurister og ikke-jurister, og inden for de funktioner, som blev betegnet som nyere indslag i den administrative praktik, synes der at være en forskellig vægtning mellem økonomer og politologer.

Hypotesen: Tendens til specialisering i dansk offentlig forvaltning

De konklusioner, der er draget ovenfor, giver anledning til at forsøge en nærmere afprøvning af spørgsmålet om en funktionsspecialisering blandt de samfundsvidenskabelige kandidater i dansk offentlig forvaltning.

Materialet gav ikke i sig selv mulighed for yderligere at forfølge spørgsmålet, men i det følgende anlægges et "tilfældigt" valgt kriterium for en *funktionsspecialist*: De kandidater, der i mindst halvdelen af deres ugentlige arbejdstid (20 timer og derover) er beskæftiget med én eller flere nært beslægtede arbejdsfunktioner, jvf. ovenfor.

Opdelt på fem specialist-kategorier opfyldes dette kriterium for en funktionel arbejdsdeling af 641 respondenter svarende til 84 pct. af svarpopulationen. Disse kandidater fordeler sig således:

Regelspecialister

(Regelanvendelse, regeludarbejdelse)

Planlægnings- og udviklingsmedarbejdere

(Planlægning af administrative systemer, opgave- og udviklingsplanlægning)

Statistisk/økonomisk udredere

(Statistisk/økonomisk udredningsarbejde)

Budget- og personalemedarbejdere

(Budgetarbejde, personaleadministration)

Stabsmedarbejdere for politisk valgte organer

(Policy-funktion, sekretariatsbetjening af kollegiale og politiske organer, internationale sager)

Af tabel 6 fremgår det, hvordan specialist-kategorierne er fordelt på uddannelsesmæssig baggrund.

Tabel 6. Funktionsspecialisternes uddannelsesbaggrund. Procent

Specialist-kategori \ Uddannelsesbaggrund					
	Jurister	Økonomer	Politologer	I alt	N
Regelspecialister	89	5	6	100	292
Planlægnings- og udviklingsmedarbejdere	9	32	59	100	71
Statistisk-økonomiske udredere	4	71	25	100	56
Budget- og personalemedarbejdere	56	25	19	100	83
Stabsmedarbejdere for politisk valgte organer	42	28	30	100	139

N = 641

Regelspecialister udgøres for hele 89 pct. vedkommende af jurister. De resterende 11 pct. fordeles ligeligt mellem økonomer og øvrige uddannelser.

Planlægnings- og udviklingsmedarbejdere består helt primært – 50 pct. – af kandidater fra de øvrige uddannelser, som vi ovenfor – og altså i så henseende med en vis ret – betegnede som de planlægningsorienterede (eller politologiske) uddannelser. I denne kategori er økonomer også pænt repræsenteret, mens meget få jurister beskæftiger sig med planlægnings- og udviklingsarbejde som bestemt i undersøgelsen.

De statistisk-økonomiske udredere er helt overvejende økonomer – 71 pct. De øvrige uddannelser er forholdsvis beskedent repræsenteret i denne gruppe med 25

pct., og jurister findes her med den relativt laveste repræsentation overhovedet – 4 pct.

Budget- og personalemedarbejdere udgøres primært af jurister med 56 pct. af denne kategori. Økonomer og politologer er nogenlunde ligeligt repræsenteret med 1/4 henholdsvis 1/5. Skilles materialet op i en budgetside og personaleside, varetages sidstnævnte overvejende af jurister, og budgetsiden af økonomer og øvrige.

Stabsmedarbejdere for politisk valgte organer udviser den største spredning af de fem kategorier. Der er tale om en mindre overvægt af jurister (men omvendt er der tale om en relativt lille andel af juristerne).

Det er bemærkelsesværdigt, at fire af de fem specialistkategorier er der én uddannelsesgruppe der dominerer, det vil sige udgør væsentligt over halvdelen af pågældende medarbejdergruppe.

Denne pointe kan i skemaform sammenfattes således:

Specialist-kategori	Dominerende uddannelsesgruppe (over 50 procent)	
Regelspecialist	Jurister	89
Planlægnings- og udviklingsarbejder	Politologer	59
Statistisk-økonomisk udreder	Økonomer	71
Budget- og personalemedarbejder	Jurister	56
Stabsmedarbejder for politisk valgte organer	Ingen	.

N = 641

Den mest udprægede funktionsspecialisering i relation til uddannelsesbaggrund ses altså inden for kategorierne regelspecialist og økonomisk-statistisk udreder. Men også inden for to øvrige kategorier er der dog tale om et vægtigt indslag af én uddannelsesgruppe.

Dette resultat er så meget desto mere overraskende, som juristerne antalsmæssigt – ved en mere ligelig fordeling mellem kategorierne – i princippet kunne have domineret samtlige kategorier – og måske uden at det ville have undret.

En korrektion for juristernes lavere svarprocent viste, at dette resultat næppe ville blive forrykket væsentligt, hvis jurister havde haft samme svarprocent som de øvrige kandidater (Bjergved, 1984:147f).

Resultatet kan sammenfattes således: Jurister dominerer kategorien regelspecialist næsten fuldstændigt. Økonomer dominerer i udpræget grad kategorien økonomisk-statistisk medarbejder, og til trods for politologernes relativt lave andel af populationen, dominerer denne uddannelsesgruppe alligevel kategorien planlægnings- og udviklingsmedarbejder. Juristers fremtrædende plads inden for kategorien budget- og personalemedarbejder svækkes noget af, at det i praksis primært drejer sig om personalesiden. Økonomer dominerer budgetsiden. Endelig synes

der ikke at være tale om nogen entydig dominans i den sidste kategori – stabsmedarbejder for politisk valgte organer.

Afprøvningen af spørgsmålet om en funktionsspecialisering blandt de samfundsvidenskabelige kandidater synes at danne grundlag for en hypotese om, at der i dansk offentlig forvaltning findes en tendens til en funktionel specialisering og differentiering under (en vis) hensyntagen til embedsmændenes uddannelsesmæssige baggrund. Med andre ord synes den interne arbejdsdeling i stigende grad baseret på en sondring mellem forskellige administrative funktioner og i mindre grad på sag- og lovgivningsområder.

Hypotesen bestridt

Undersøgelsens tese om en specialiseringstendens i dansk offentlig forvaltning står umiddelbart i kontrast til en anden dansk undersøgelse. Grønnegård Christensen (1982) undersøgte – også i 1980/81 – de danske centraladministrative chefers (lønramme 35 og derover) opfattelse af forskellige aspekter af deres rådgivnings- og koordinationsfunktioner. Resultatet blev udarbejdet i form af såkaldte opinionsbalancer, det vil sige chefernes vægtning af de delopgaver, herunder arbejdsfunktioner, som indgik i deres administrative funktioner.

Grønnegård Christensens konklusion er, at der stort set er tale om en

manglende funktionel differentiering i såvel departementer og styrelser under hensyntagen til embedsmændenes uddannelsesmæssige baggrund samt (.) et tilsyneladende fravær af enhver form for funktionel specialisering i centraladministrationen... en nærliggende konklusion (er), at den interne arbejdsdeling i departementer og direktorater snarere er baseret på sag- og lovgivningsområder end på en sondring mellem forskellige administrative funktioner (Grønnegård Christensen, 1982:346).

En afgørende forudsætning for denne generelle konklusions holdbarhed må være, hvorvidt en undersøgelse af chefniveauets funktionsvaretagelse kan sammenlignes direkte med en undersøgelse af sekretær/fuldmægtig-niveauets funktionsvaretagelse. Problemet er i organisationsteorien tematiseret under den i vor sammenhæng lidt tilspidsede overskrift: diskrepansen mellem en underordnets og en overordnets ekspertice (Perrow 1974:65ff). Problemstillingen afspejler et forskelligt behov for ekspertice, for Fachwissen. Den embedsmand, der udarbejder en analyse, har et betydeligt mere indgående (og måske "snævert") kendskab til et problem end den ansvarlige chef som regel har behov for. Ikke alene perspektivet, men arbejdsfunktionen og kravene til den er forskellige.

Et andet problem ligger i den anvendte målemetode. Opinionsbalancer fremkommer ved subtraktion af den procentandel af respondenterne, der tillagde en funktion mindre eller ingen betydning, fra den procentandel, der tillagde samme funktion stor eller nogen betydning. Hvis man ser specielt på administrative arbejdsfunktioner på kontorchefniveau (lønramme 35 til 37) giver det et problem. Hvis der nemlig blandt kontorchefer er tale om en (organisatorisk) funktionel arbejdsdeling vil fordelingen af de kontorchefer med forskellige funktionelle ar-

bejdsområder, der indgår i undersøgelsen, påvirke opinionsbalancen. Hvis der f.eks. i populationen er tale om relativt få kontorchefer for planlægningsenheder vil opinionsværdien for "planlægningsorienterede opgaver" med stor sandsynlighed blive relativt lav. Måske forklarer denne "indbyggede" vægtning af opinionsbalancerne på kontorchefniveau også det forhold, at topcheferne f.eks. tillægger "planlægningsorienterede opgaver" noget større betydning end kontorchefniveauet (jvf. Grønnegård Christensen, 1982:330).

Konklusionen er, at Grønnegård Christensens undersøgelse næppe er sammenlignelig med nærværende undersøgelse, og at chefundersøgelsen mest hensigtsmæssigt kan anvendes til en sammenligning af forskelle i opinionsbalancer *mellem* departementer og direktorater, hvad der også er et af undersøgelsens formål.

Tilbage står imidlertid at forklare, hvorfor en specialiseringstendens sætter sig igennem på trods af en personalepolitik, som ud fra sin målsætning bestrider den. Det blev anført ovenfor, at den officielle personalepolitik har fastholdt generalistopfattelsen som det centrale moment i rekrutteringen af embedsmændene. For så vidt som hypotesen holder, sætter specialiseringstendensen sig med andre ord igennem "bag om ryggen" på den officielle personalepolitik.

Det er først og fremmest muligt, fordi rekrutteringsstyringen i den danske offentlige forvaltning helt overvejende er decentralt placeret, på organisations- eller kontorniveau. Den fremherskende decentraliserede rekrutteringspraksis øger umiddelbart mulighederne for at anvende uddannelsesbaggrund (Fachwissen) som typificeringskriterium: en organisations, et kontors faglige traditioner eller udvikling som følge af eksterne krav kan fastholdes, ændres eller styrkes uafhængigt af den officielle personalepolitik. Det kan indebære, at lederen og/eller personalet rekrutterer nyt personale ud fra den enkelte organisations eller det enkelte kontors konkrete kvalifikationsbehov. Men det kan også indebære, at f.eks. den juridisk uddannede leder og/eller personale har en tilbøjelighed til at rekruttere jurister og så fremdeles.

Under alle omstændigheder giver den herskende rekrutteringspraksis gode muligheder for at knytte det konkrete behov for sagkundskab inden for den enkelte organisation (kontor) til den rekrutterede kandidats Fachwissen.

En absolut undtagelse herfra udgør de organisationer (først og fremmest justits-, miljø- og udenrigsministerierne), som har indført rotationsordninger, hvis formål netop er at (ud)danne generelt kompetente administratorer. En sådan "generalistrekkruttering" indebærer, at karaktergennemsnit som regel er et betydeligere typificeringskriterium end uddannelsesbaggrund.

En rotationsordning – som den f.eks. er udformet i miljøministeriet – synes således at normere rekrutteringspraksis efter en overordnet målsætning. Det er en implicit forudsætning i denne overordnede (generalistiske) målsætning, at embedsmandens væsentligste potentiale ligger i den erfaring (Dienstwissen), som tilegnes gennem organisationens socialiseringsproces. Til denne tradition som "korpssånd" hører derfor også ofte et ønske om rekruttering af unge, "nybagte" kandidater, hvis (manglende) erfaring og dertil hørende "karakteregenskaber" ikke overstiger organisationens socialiseringsevne.

Derudover må det rigtignok antages, at generalistopfattelsen som officiel personalepolitik også fortsat ideologisk præger en ikke uvæsentlig del af den "unorme-

rede” decentrale rekrutteringsstyring (måske særligt i mindre organisationer). Men for rekrutteringspraksis gælder det, at hvad enten man ønsker at fremme generalistopfattelsen eller specialiseringstendensen, så sikres dette – som personalepolitik i den offentlige forvaltning – antagelig kun gennem et mere eller mindre formaliseret (efter)uddannelses- og dermed forbundet karriereforløb.

Administrativ praktik og sagkundskab

Det klare skel, der i undersøgelsen fremtræder mellem juristers og ikke-juristers funktionsvaretagelse, synes at underbygge et skel mellem to forskellige forvaltningstyper, to forskellige måder som den administrative praktik orienterer sig på, nemlig den regelorienterede og den målorienterede administrative praktik.

Den regelorienterede forvaltningstype er som administrativ praktik påvirket af de krav, som må stilles til en rets- og ordensforvaltning. Der er således ved fastlæggelsen af beslutningsprocedurer lagt stor vægt på, at der sikres ensartede og så vidt muligt forudselige afgørelser, ligesom man tilstræber hidtidige praksis kodificeret igennem etablering af regelsæt på de forskellige beslutningsområder.

Den regelorienterede forvaltningstype vil på en række forvaltningsområder, hvor der er tale om direkte regulering af enkeltpersoners adfærd og opkrævning af penge til offentlige kasser, være hensigtsmæssig (Christensen, 1972; og Mayntz 1978:212f).

Ved administrative afgørelser inden for den regelorienterede forvaltning er det en nærmere bestemt begivenhed, som udløser beslutningen. Afgørelsen er i princippet uafhængig af, hvem der træffer den. Inden for disse rammer kommer det fremfor alt an på, om afgørelsen er ”rigtig”, det vil sige om den svarer til de lovligt fastsatte forskrifter. Efterprøvelsen heraf kan ses som en rigtighedskontrol.

Enkeltogsbehandlingen er det centrale i denne forvaltningsvirksomhed, og løsningen af administrative problemer vil primært ske på grundlag af retssikkerhedshensyn. Det vigtigste udslag af retssikkerhedsbestræbelserne er tendensen til at judicialisere forvaltningen, det vil sige overføre domstolstræk til forvaltningen.

Det understreges, at der også ved udarbejdelsen af retsforskrifter findes et øget planlægningsbehov (konsekvensberegninger, behovsanalyser, lovmodeller eller forsøgsprojekter).

I den målorienterede forvaltningstype spiller anvendelsen af retsregler en mindre rolle i beslutningsprocessen.

Principielt har den målorienterede forvaltning til opgave at optimere ressourceanvendelsen på de forskellige sektorområder i forhold til den gældende målfastsættelse – samt overvåge og styre den fremtidige ressourceanvendelse.

Det er karakteristisk, at størstedelen af væksten i den offentlige sektor er sket inden for de ydelsesorienterede sektorer (f.eks. pengeydelse til den enkelte og offentlige tjenesteydelser). Det må derfor være naturligt at forvente en tilpasning af den administrative praktik i forhold hertil.

Afgørelser inden for den målorienterede administrative praktik bliver i vid udstrækning reguleret gennem retningslinier for en bestemt målopnåelse, og valget af midler træffes inden for visse grænser af den udførende institution. Inden for disse rammer er det afgørende kriterium den grad af målopfyldelse, som organisa-

tionen præsterer. Afprøvningen heraf kan ses som en opfyldelseskontrol.

Udviklingen af kriterier og teknikker til bestemmelse af mål-middelrelationen er det centrale i denne forvaltningsvirksomhed, og løsningen af administrative problemer vil primært ske på grundlag af effektivitetshensyn. Et udslag af effektiviseringsbestræbelserne kan være tendensen til at overføre virksomhedslignende træk til forvaltningen.

Elementer af denne administrative praktik findes i undersøgelsen især udmøntet i arbejdsfunktionskategorierne planlægnings- og udviklingsarbejde og statistisk-økonomisk udredningsarbejde, som i følge undersøgelsen udgør ca. 1/4 af arbejdsfunktionsmængden.

I praksis findes de to forvaltningstyper – og administrative praktikker – side om side, og vægten af den ene eller anden forvaltningstype afhænger primært af karakteren af det forvaltede område.

De to administrative praktikker stiller forskellige krav til embedsmændenes handlemønstre og problemløsningshorisont og – er der argumenteret for – dermed også til deres kvalifikationer. Følgelig også til personalepolitikken.

Men det, der som administrativ praktik på aktørniveau kan synes som en brydning mellem to traditioner blandt embedsmænd – jurister og ikke jurister – kan på systemniveau – det vil sige ud fra det politisk-administrative systems perspektiv – ses som to supplerende problemløsningsstrategier i forhold til omverdenen.

Den tilsyneladende øgede vægt af en målorienteret administrativ praktik afspejler formodentlig de stigende krav til det politisk-administrative systems styringskapacitet. Fladen for det politisk-administrative systems beslutningsadfærd er udvidet betydeligt og foregår samtidig i et væsentligt samspil med organiserede interesser uden for det politisk-administrative system. Beslutningsfeltets omfang og kompleksitet synes blandt andet at nødvendiggøre udviklingen af alternative og supplerende problemløsningsstrategier til den traditionelle regelstyring.⁷

De retlige implikationer af denne korporatistiske tendens er, at lovgivningen får stadig ringere betydning som bærer af de generelle retsregler og som middel til at forudberegne fremtidige retsafgørelser. Vedtagelsen af lovene bliver i stadig stigende omfang et tilfældigt punkt i den fortløbende, politiske justering af forholdene på de enkelte områder, hvor sagkyndige, politiske, interessebetonede og retlige betragtninger konstant sammenvæves i forskellige mønstre. (Dalberg-Larsen, 1984:123)

Denne udvikling synes at pege på behovet for en sagkundskab, som i mindre grad baserer sig på det juridiske uddannelsesparadigme. I princippet skulle en udvikling i det politisk-administrative system henimod alternative problemløsningsstrategier til regelstyringen derfor begunstige det økonomiske og måske ikke mindst det politologiske uddannelsesparadigmets placering blandt embedsmændene.

Nu findes der imidlertid ikke nogen formuleret personalepolitik i den offentlige forvaltning, der relaterer de samfundsvidenskabelige uddannelsers differentierede Fachwissen til den øgede kompleksitet i kvalifikationsbehovene. Og her gælder det, at hvad enten man ønsker at fremme generalistopfattelsen eller specialise-

ringstendensen, så sikres dette antagelig kun gennem et mere eller mindre formaliseret-styret- (efter)uddannelses- og dermed forbundet karriereløb. Personalepolitikken – herunder rekrutteringsstyringen – må med andre ord betragtes som et vigtigt instrument i den administrative reform. Indtil den bliver det, vil rekrutteringspraksis fortsat foregå efter et decentraliseret, ”anarkisk” princip. Her skal til sidst drøftes nogle træk ved statskundskabsstudiets situation.

Om statskundskab og kunsten at sætte sig på to stole

”(Statskundskabs)studiet er det længste og fagligt det bredeste samfundsvidenskabelige universitetsstudium” i Danmark, hedder det med nogen ret i studievejledningens fremstilling (djøf, 1980:7). Ud over de traditionelle politologiske hoveddiscipliner – international politik, komparativ politik og politiske sagområder – har studiet professorater i sociologi og forvaltningslære; der findes obligatorisk undervisning i offentlig ret svarende til jura 2. års-prøve og i nationaløkonomi på 1. delsniveau.

Der ligger således i studiestrukturen – og muligvis også fortsat i ”ånden” på stedet – en udpræget ”generalistisk” ambition – i yderste konsekvens måske et billede af generalisten par excellence, der omgives af jurister, økonomer, naturvidenskabsmænd og så videre som medhjælpende specialister og eksperter (”DNA-syndromet”).

Den ”generalistiske” ambition lod sig tilsyneladende opfylde i den offentlige forvaltnings ekspansive periode i 1960’erne og størstedelen af 1970’erne, hvor scient.pol.’er relativt let blev opsuget i en offentlig forvaltning, der manglede akademisk arbejdskraft. Det var også i denne periode planlægning vandt indpas som løsning for den offentlige sektors problemer (om ikke andet udløste det mange nye stillinger).

Der er imidlertid i dag flere faktorer, der vanskeliggør opfyldelsen af studiets ”generalistiske” ambition. I relation til den offentlige forvaltning kan studiets situation ses i sammenhæng med specialiseringstendensen, et øget udbud af beslægtede kandidatuddannelser (det politologiske uddannelsesparadigme), og den faldende offentlige efterspørgsel.

Specialiseringstendensen synes i rekrutteringspraksis klarest formuleret på de juridiske og økonomiske funktioner i den offentlige forvaltning. Det giver sig blandt andet udslag i, at der i opstillingsopslag nu ret hyppigt efterspørges jurister eller økonomer til specifikke funktionsområder. Scient.pol.’er optræder som regel kun i kombination med disse to uddannelser; i sjældne tilfælde nævnes scient.pol.’er, når myndigheden søger en økonom (de nyere forvaltningsuddannelser nævnes næsten aldrig). Der synes med andre ord hos de ansættende myndigheder at være en mindre klar forestilling om politologernes placering og særlige ydelse. Et forhold som næppe bedres af, at der mange steder findes en noget uklar opfattelse af, hvad planlægning er og kan bruges til, altså den arbejdsfunktion i undersøgelsen ovenfor, hvor de politologiske kandidater dominerede.

Denne situation skærpes for statskundskabsstudiets vedkommende af det øgede udbud af beslægtede uddannelser, især universitetscentrenes forvaltningsuddannelser. Disse uddannelser har i deres struktur og indhold i langt højere grad rettet

sig direkte mod administrative funktioner, som bredt har at gøre med behovet for "samfundsplanlægning". Men derudover øger studiernes modulopbygning, som er fastlagt bredt tematisk, de studerendes muligheder for fagkombinationer af tværvidenskabelig karakter. Der er med andre ord større muligheder for den enkelte studerende for at sammensætte studiet på en måde, så erhvervssigtet bliver mere præcist ("individuelle niche-strategier"). Hvis det er rigtigt, at sagområdespecialiseringen også har en stigende betydning i rekrutteringspraksis til den offentlige forvaltning, styrker dette naturligvis uddannelsernes konkurrenceevne yderligere.

Den tredje faktor, som vil øge konkurrencen mellem de omhandlede uddannelser generelt, består i, at den offentlige forvaltnings/sektors efterspørgsel efter samfundsvidenskabelige kandidater i de kommende år ikke forventes at stige i takt med produktionen (Undervisningsministeriet, 1984). Under forudsætning af en nogenlunde uændret dimensionering af uddannelserne og en balance i udbud og efterspørgsel, vil det derfor være nødvendigt, at den private sektor opsuger væsentligt flere kandidater, end det er tilfældet i dag. Her vil de politologiske uddannelser, som i dag afsætter langt den største andel af sine kandidater til den offentlige forvaltning, blive udsat for de største omstillingskrav.

Med en antaget årlig vækst i den offentlige efterspørgsel på 2 pct. forudsætter undervisningsministeriet således en årlig vækst (1982-2000) i den private efterspørgsel af scient.pol.'er på 21 pct., og for de øvrige politologiske uddannelser (undtagen sociologi) på 27 pct.

I den private sektor vil både universitetsøkonomerne, men måske især politologerne nok stå over for en voldsom konkurrence fra cand.merc.-uddannelsen (jfr. note 6). Handelshøjskolens 11 institutter dækker et overordentligt bredt område, og det er i vid udstrækning muligt for den enkelte studerende at sammensætte et program for kandidatstudiet med henblik på den specialisering, som ønskes opnået. Hertil kommer at fagene ofte er defineret så åbent, at uddannelsen måske i højere grad end de fleste er i stand til at fange nyere udviklingstendenser på fagområdet og arbejdsmarkedet. Fagudbuddet omfatter også muligheder for specialisering med et offentligt administrativt sigte.

Studiets fleksibilitet kombineret med kandidaternes helt overvejende tradition for rekruttering til den private sektor gør næppe de politologiske uddannelsers nødvendige indtog på det private arbejdsmarked lettere, og måske allermindst det mere traditionelt opbyggede statskundskabsstudiums. Der er altså flere forhold, der tyder på, at statskundskabsstudiet – engang det fremstormende generaliststudium – nu er konfronteret med flere dilemmaer.

Ovenfor er der argumenteret for, at der inden for den offentlige sektor og forvaltning findes en række tendenser, der tyder på en tættere kobling mellem de kvalifikationer, der opnås gennem de samfundsvidenskabelige grunduddannelser på den ene side og de kvalifikationskrav, der stilles til embedsmændene, på den anden side. Det blev her anset for sandsynligt, at der vil være et stigende politisk behov for den sagkundskab, som baserer sig på de økonomiske og politologiske uddannelsesparadigmer.

Men samtidig er studiet – som de øvrige politologiske uddannelser – tvunget til i langt højere grad end hidtil at orientere sig mod det private arbejdsmarkeds kvalifikationsbehov.

Den skærpede konkurrence mellem de samfundsvidenskabelige uddannelser i en offentlig og privat sektor med øgede specialiseringskrav, kunne friste den enkelte uddannelsessituation til at anlægge en "niche-tænkning" på – måske temporært – ekspansive ansættelses- og specialiseringsområder.

Det vil næppe være tilrådeligt. Derimod synes det vigtigt, at de enkelte uddannelser (eller uddannelsesparadigmer) – med hver deres grundorientering – gennem en øget fleksibilitet i studiestruktur og fagkombination fremmer mulighederne for at knytte uddannelsesbaggrund og erhvervssigte (kvalifikationsbehov) tættere sammen.

Det vil ikke være nogen let opgave for et studium med mange år på bagen, men man kan også som udgangspunkt tage professor Bent Christensens ord med på rejsen:

Som forsker er jeg glad for, at jeg er blevet i juraen. Her er synsvinklen givet. Statskundskaben og dermed forvaltningslæren er så forbandet svær, vist nok især, fordi "virkeligheden" kan betragtes under så mange synsvinkler. Og det sete afhænger som bekendt først og fremmest af, fra hvilket ståsted man har valgt at iagttage.

Overgangen til administrativt arbejde er altid et problem. Men er det ikke altid værre for Jer (statskundskabsfolk) end for en jurist eller en økonom? Der er altid et eller andet i arbejdet der svarer til juristens eller økonomens færdigheder. Men i har lært at se tingene så forbandet fra oven.⁷

Den satans statskundskab?

Noter

1. "I (denne) henseende var embedsmanden i samme position som fabriksarbejderen, og Weber refererede eksplicit til Marx' teori om den moderne adskillelse mellem individet og produktionsmidlerne" (Albrow, 1972:35).
2. Begrebet administrativ praktik anvendes her for at undgå en sammenblanding med det juridiske begreb om administrativ praksis (jfr. Krarup & Mathiassen, 1978:142).
3. I en række tilfælde findes dog dimmitendforeninger eller lignende (f.eks. Dansk Sociologforening, Socialistiske Planlæggere på RUC), som søger at opretholde de professionelle kontakter inden for faget.
4. Der synes at have været en eksplicit politisk accept heraf: "Det hører med til billedet af dansk centraladministration, at ministerierne i ret høj grad fører deres egen selvstændige tilværelse" (Økonomi- og budgetministeren i Folketingets forhandlinger 1971/72, spalte 6864; jfr. i øvrigt Grønnegård Christensen, 1980:269).
5. Forvaltningshøjskolen har dog inden for det sidste års tid ændret signaler, blandt andet ved udviklingen af tre nye efteruddannelsesprogrammer for sekretær/fuldmægtige: Organisations-, Personale- og Økonomi-linien.
6. Tabellen er exclusive cand.merc.'er. Men det bemærkes, at produktionen af cand.merc.'er har været væsentligt stigende, fra 62 kandidater i 1970 til 211 i 1982. Cand.merc.'ernes relative andel af samtlige samfundsvidenskabelige uddannelser udgør således ca. 20 pct. i 1982 og forventes stabiliseret på dette niveau. Men kun ca. 8 pct. af cand.merc.-bestanden havde i 1979 ansættelse i offentlig forvaltning, jfr. tabellens kildeangivelse.
7. For en videreudvikling af denne tankegang jfr. Bjergved (1984:31ff), hvor der skelnes mellem målstyring og procedural styring som overordnede alternative problemsolutionsstrategier.
8. I et brev til artiklens forfatter.

Litteratur

- Administrationsdepartementet (1981). *Redegørelse om de administrative uddannelser I-IV*, København.
- Albrow, Martin (1972). *Bureaukrati – et hovedbegreb i samfundsdebatten*, København: Fremad.
- Betænkning nr. 256 (1960). Efteruddannelse af akademiske embedsmænd i centraladministrationen, København.
- Betænkning nr. 301 (1962). Administrationsudvalget af 1960, 1. betænkning, København.
- Betænkning nr. 786 (1976). Personalebevægelighed i centraladministrationen, København.
- Bjergved, Poul (1984). *Rekruttering og administrativ praktik i dansk offentlig forvaltning*, København: Institut for samfundsfag og forvaltning (speciale).
- Bruun, Finn (1981). "Det danske embedsmændssystem under forandring" (manuskript), udkommet i Lundquist & Ståhlberg (eds.), *Tjänestmän i Norden*.
- Christensen, Bent (1967). "Højere administrative embedsmænds foruddannelse", *Nordisk administrativt Tidsskrift*, pp. 389-431.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1984). *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?*, København: Akademisk forlag.
- Djøf (1980). *Om de samfundsvidenskabelige uddannelser*, februar 1980.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1982). "Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen", i *Nordisk administrativt Tidsskrift*, pp. 317-47.
- Habermas, Jürgen (1968). *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Harder, Erik (1982). *Dansk kommunalstyrelse*, København: Juristforbundets Forlag.
- Häussermann, Hartmut (1977). *Die Politik der Bürokratie*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Krarup, Ole & Mathiassen, Jørgen (1978). *Elementær forvaltningsret*, København: Juristforbundets forlag, 3. udgave.
- Kuhn, Thomas S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Levinson, Jørn (1983). *Rationalitet og beslutninger*, Roskilde: Institut for samfundsøkonomi og planlægning (arbejdsrapport nr. 6).
- Luhmann, Niklas (1966). *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln: Grote.
- Lundquist, Lennart (1976). *Forvaltningen i det politiske system*, København: Akademisk Forlag.
- Lundquist, Lennart (1979). *Om analys av administrativ förändring*, København: Institut for samfundsfag (arbejdsrapport 1979/3).
- Lægred, Per & Olsen, Johan P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Mayntz, Renate (1978). *Soziologie der Öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg.
- Meyer, Poul (1979). *Offentlig forvaltning*, København: G.E.C. Gads forlag.
- Perrow, Charles (1974). *Organisationsteori – en kritisk analyse*, København: Fremad.
- Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen* (1979). København: Samfundsvidenskabeligt forlag.
- Rau, Torben (1974). *Den danske centraladministration og dens embedsmænd*, København: Institut for samfundsfag (speciale).
- Rold Andersen, Bent (1981). "Samfundsforvaltning og social forvaltning", (manuskript) udkommet i *Festskrift til Finn Friis*.
- Stjernquist, Henry (1948). "Centraladministrationens embedsmænd", i *Centraladministrationen 1848-1948*, København: Nyt Nordisk Forlag.
- Undervisningsministeriet (1984). *Nogle regneeksempler vedr. balancen mellem udbud og efterspørgsel på de langvarigt uddannedes arbejdsmarked*, (notat jan. 1984).
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B. Mohr, 5. udgave 1972.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*, Oslo: Norsk Gyldendal.