

EFTERUDDANNELSE  
AF AKADEMISKE  
TJENESTEMÆND I CENTRAL  
ADMINISTRATIONEN

BETÆNKNING  
TIL FORVALTNINGSNÆVNET FRA DEN AF NÆVNET  
I JANUAR 1957 NEDSATTE ARBEJDSGRUPPE



ex. 2

BETÆNKNING NR. 256

1960



## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>Indledning</b> .....	5
<b>I.</b> Behovet for efteruddannelse .....	6
<b>II.</b> Rekruttering og uddannelse af højere tjenestemænd i dansk centraladministration. . . . .	10
<b>III.</b> Rekruttering og uddannelse af højere tjenestemænd i nogle fremmede lande. . . . .	13
<b>IV.</b> Efteruddannelse i Danmark uden for centraladministrationen. ....	20
<b>V.</b> Nogle reformforslag vedrørende rekruttering m. v. af højere tjenestemænd i dansk centraladministration. ....	25
<b>VI.</b> Aspirantundervisning .....	28
<b>A.</b> Opdeling i undervisning for sekretæraspiranter og for ledere. ....	28
<b>B.</b> Kredsen af mulige deltagere. Tidspunktet for undervisningen. ....	28
<b>C.</b> Undervisningens indhold .....	29
<b>D.</b> Undervisningens form .....	32
<b>VII.</b> Lederundervisning. ....	35
<b>A.</b> Kredsen af mulige deltagere m. v. ....	35
<b>B.</b> Undervisningens indhold. ....	35
<b>C.</b> Undervisningens form. ....	38
<b>VIII.</b> Anden efteruddannelse. ....	40
<b>IX.</b> Undervisningens organisation. Omkostninger. ....	44
<b>X.</b> Resumé af gruppens forslag samt indstilling. ....	47



## Indledning

Forvaltningsnævnet lod i 1948 og 1934 afholde møderækker for højere tjenestemænd i arbejdsledelse m.v. På grundlag af erfaringerne fra disse møder mente nævnet at kunne konstatere et behov for efteruddannelse af statens tjenestemænd i administrative problemer, men måtte samtidig erkende, at undervisningen endnu ikke havde fundet sin rette form. Nævnet besluttede derfor at søge nedsat en arbejdsgruppe til nærmere undersøgelse af behovet for og tilrettelæggelsen af en efteruddannelse af danske tjenestemænd, dog således at drøftelserne for ikke at blive for omfattende i første omgang begrænsedes til at angå centraladministrations akademiske tjenestemænd.

I overensstemmelse hermed blev der fra forvaltningsnævnets sekretariat i begyndelsen af 1957 rettet henvendelse om indtræden i en sådan arbejdsgruppe til en række tjenestemænd med interesse for det rejste spørgsmål og med erfaringer, der måtte anses for nyttige til problemernes løsning.

Gruppens medlemmer er således blevet udpeget som personer og har hverken repræsenteret styrelser, institutioners eller organisationers standpunkter.

Gruppen har bestået af:

Ekspeditionssekretær K. Agbo, handelsministeriet.

Kontorchef E. Albrechtsen, forvaltningsnævnets sekretariat.

Ekspeditionssekretær P. Boelskov, undervisningsministeriet.

Sekretær i indenrigsministeriet, senere professor, dr.jur. Bent Christensen.

Kontorchef i fængselsdirektoratet, senere dommer C. Jepsen.

Kontorchef E. Pers Lassen, socialministeriet.

Kontorchef F. Martensen-Larsen, indenrigsministeriet.

Kontorchef Sten Ryum, statens jordlovsudvalg.

Oberstløjtnant J. K. S. Schou, forsvarsministeriet.

Kontorchef J. Smith, boligministeriet.

Kontorchef Albrechtsen, forvaltningsnævnets sekretariat, har fungeret som formand, og sekretariatsarbejdet er blevet udført af forvaltningsnævnets sekretariat. Ved udarbejdelsen af nærværende betænkning har professor Bent Christensen medvirket.

Der har været afholdt 20 møder.

## KAPITEL I

# Behovet for efteruddannelse

1. Det er gruppens overbevisning, at der findes et behov for en efteruddannelse af de akademiske tjenestemænd, der er ansat i den del af forvaltningen, der med en kort betegnelse kaldes centraladministrationen, d.v.s. ministerierne og de centrale styrelser. Til grund for denne overbevisning ligger følgende betragtninger:

Som følge af en almindelig samfundsmæssig udvikling, der så småt begyndte omkring århundredskiftet, og som nåede sin foreløbige kulmination i årene umiddelbart efter 1945, er centraladministrationen kommet til at spille en både større og væsentlig forandret rolle i samfundet. Administrationens virkekreds er kvantitativt forøget, og forvaltningsapparatet er vokset i takt hermed. Den virksomhed, som centralforvaltningen udøver, har desuden i ikke ringe grad skiftet karakter. Forventningen om, at det offentlige vil søge i store træk at regulere samfundets økonomiske liv for at sikre fuld beskæftigelse, rolige pengeforhold, tidssvarende uddannelse o.s.v. og en dermed sammenhængende tendens til at søge reformer i samfundet gennemført først og fremmest via lovgivningsmagtens og forvaltningens virksomhed, har medført en forskydning i administrationens opgaver. Forvaltningen kan ikke indskrænke sig til bestyrelse af det traditionelle statsapparat og tilsyn med borgernes overholdelse af i forvejen fastlagte generelle adfærdsnormer. Det offentlige ydelser til borgerne enten i form af penge eller tjenesteydelser såsom undervisning, transport, sygdomsbekæmpelse, sagkyndige råd o.s.v., der her i landet aldrig har været betydningsløse, er kommet til at spille stadig større rolle, og selv hvor forvaltningen ikke således optræder direkte ydende, er det ofte dens opgave at øve en aktiv indsats - alene eller sammen med lovgiv-

ningsmagten eller organisationerne - for at gennemføre reformer eller for at regulere samfundets øvrige faktorer i overensstemmelse med politisk givne, men langt fra altid klart eller generelt formulerede mål.

Et resultat af disse forandringer i forvaltningens omfang og virksomhed har været en forøgelse af de højere tjenestemænds samfundsmæssige betydning og af de krav, der må stilles til dem. Det er for de fleste højere tjenestemænd ikke længere tilstrækkeligt at kende et specielt sagområde til bunds og at kunne behandle enkelt-sager korrekt. Administrationens vækst og deraf følgende komplicering har ført til, at der må lægges større vægt end tidligere på kendskab til og evne til at forstå og bruge selve forvaltningsapparatet og på de traditionelle arbejdslederfunktioner. Centraladministrationens mere udadrettede virksomhed kræver tillige af et stort antal tjenestemænd, der fungerer f.eks. som de politiske instansers rådgivere, som regeringens eller forvaltningens talsmænd over for interesseorganisationerne, eller som deltagere i den bestandige koordinering mellem offentlig, herunder kommunal, og privat foretagsomhed, et omfattende overblik over det offentliges ressourcer og de implicerede samfundsfaktorer samt en betydelig evne til at forhandle.

Om den enkelte tjenestemand kan honorere de krav, som således stilles til ham, beror nok først og fremmest på hans intellektuelle formåen og karakteregenskaber. Men at systematisk undervisning, der specielt tager sigte på at give centraladministrationens højere tjenestemænd et videre udsyn og et dyberegående kendskab til forskellige administrativt-tekniske spørgsmål, kan bidrage hertil, anser gruppen for utvivlsomt, og den ser i denne overbevisning det vig-

tigste argument for indførelsen af en uddannelse for akademiske tjenestemænd.

Dette argument tager - som det ovenfor er formuleret - typisk sigte på centraladministrationens ledende tjenestemænd, især kontorchefer og deres stedfortrædere, afdelingschefer samt departementschefer og direktører. De betragtninger, der underbygger ønsket om en undervisning beregnet for cheferne, passer imidlertid også i større eller mindre grad på andre akademiske tjenestemænd. Også fuldmægtige og sekretærer kan udføre arbejdslederfunktioner eller repræsentere vedkommende styrelse i forhandlinger udadtil. Desuden vil mange yngre tjenestemænd være beskæftiget som medhjælpere for cheferne i disses arbejdsledende eller udadvendte funktioner og allerede af den grund have aktuelt behov for udsyn og administrativt-teknisk sagkundskab. Endelig gælder i almindelighed, at cheferne rekrutteres blandt de lavere tjenestemænd; et ret stort antal af disse vil følgelig med tiden få brug for de kvalifikationer, en systematisk uddannelse kan hjælpe til at fremme, og af praktiske og psykologiske grunde lader mere omfattende undervisningsbestræbelser sig lettere gennemføre for yngre end for ældre tjenestemænd.

Til støtte for indførelsen af en undervisning specielt beregnet på centraladministrationens akademikere kan også fremføres argumenter, der ikke har direkte forbindelse med forvaltningens ændrede samfundsmæssige rolle.

En systematisk oplæring i administrativt-tekniske problemer vil - for alle grupper af højere tjenestemænd — kunne have gavnlige konkrete virkninger. Tjenestemændene har en naturlig tilbøjelighed til at lægge hovedvægten på indholdet af de samfundsmæssige foranstaltninger, de er sat til at forvalte. Fælles teknisk-prægede problemer såsom arbejdsledelse, valget mellem flere mulige organisationsformer, forvaltningsprocessuelle spørgsmål, de materielle retsreglers formulering o.s.v. tenderer mod at falde i opmærksomhedsfeltets udkant. Følgen bliver ofte, at man ueftertænkt henholder sig til traditionen eller, hvis sådan mangler, handler pr. intuition. En undervisning i de nævnte og lignende emner vil måske kun undtagelsesvis anvise den enkelte tjenestemand løsningen på netop de spørgsmål, som han stilles overfor, men den kan ved at klargøre problemerne og ved at pege på mulige udveje hjælpe til, at problemerne løses rationelt og ikke blot traditionelt eller tilfældigt.

Specielt for nyansatte tjenestemænd vil en

systematisk undervisning have værdi, fordi den hurtigere og mere effektivt end oplæring gennem erfaring kan hjælpe den unge til at opnå en række praktiske kundskaber, der er nødvendige for at bestride en stilling som sekretær i centraladministrationen.

Betydelig vægt som argument for undervisning særlig beregnet for akademiske tjenestemænd i centraladministrationen må endelig tillægges andre landes erfaringer. Så at sige alle lande, hvis sociale og politiske forhold ligner vore, har især i årene efter krigen indført en eller anden form for særlig uddannelse af ledende administratorer.

2. Behovet for en systematisk undervisning, der tager specielt sigte på at hjælpe akademiske tjenestemænd til at løse de problemer, de i centraladministrationen stilles overfor, dækkes for tiden ikke i tilstrækkeligt omfang, hverken før eller efter ansættelsen i forvaltningen.

a. Højere tjenestemænd i dansk centraladministration rekrutteres som alt overvejende hovedregel blandt kandidater, der har bestået en embedseksamen i jura eller nationaløkonomi. Kravet om akademisk uddannelse som betingelse for at blive højere tjenestemand - et krav, der er det sædvanlige i så at sige alle vestlige landes centraladministrationer — bygger især på den erfaring, at en omfattende, videnskabeligt præget uddannelse foruden nyttige kundskaber giver sin indehaver videre horisont, bedre overblik og større evne til at tilpasse sig nye opgaver. For såvidt bidrager den forudgående uddannelse utvivlsomt væsentligt til at gøre sine indehavere brugbare som højere tjenestemænd; men der er grund til at pege på, at den undervisning, der for tiden gives jurister og økonomer, ikke specielt tager sigte på centraladministrationens behov. Den omfatter f.eks. ikke de for den praktiske forvaltning potentielt betydningsfulde erfaringer, som især i U.S.A. og England er systematiseret i fag som Public Administration, Personnel Administration m.v. I det hele gælder, at undervisningen om forvaltning og forfatning i relativ høj grad er retligt præget. Oplysningerne om den faktiske magtbalance og om myndighedernes daglige virksomhedsform er mindre udpenslede. Hertil kommer, at i al fald juristerne kun i beskedent omfang hjælpes til at få overblik over de organiserede og uorganiserede kræfter, som er bestemmende for samfundets udvikling og dermed for forvaltningens virkefelt.

En nærliggende mulighed for en radikal afhjælpning af sådanne skavanker ved de højere tjenestemænds forudgående uddannelse ville være oprettelsen af et nyt universitetsstudium specielt beregnet for den offentlige forvaltnings generelt kompetente administratorer. Denne udvej følges eller foreslås fulgt i adskillige fremmede lande. I Frankrig skal således alle højere tjenestemænd gennemgå en meget krævende specialuddannelse, der ganske vist ikke fuldtud kan betragtes som foruddannelse. Den sidste del, der tager specielt sigte på bestemte grene af statsadministrationen, foregår nemlig efter ansættelsen som tjenestemand, men den skal være overstået, førend de nyansatte kan begynde at fungere (nedenfor s. 17). I Sverige er for nyligt oprettet en ny statsvidenskabelig-juridisk universitetseksamen med særlig henblik på uddannelse til højere tjenestemand, og forslag om oprettelse af et lignende studium er fremsat i Norge (nedenfor s. 18 ff). Også i U.S.A. er det almindeligt, at universiteterne blandt de fag, der kan indgå i den afsluttende eksamen, tilbyder emner, der er specielt egnede for fremtidige administratorer.

Her i landet findes allerede i det nyoprettede studium i statskundskab ved Aarhus Universitet en bredere samfundsvidenskabelig uddannelse af den type, der i Sverige og Norge er blevet anset for særlig egnede til foruddannelse af generelt kompetente administratorer. Studiet er en kombination af traditionelle juridiske og økonomiske fag og en række nyere samfundsfag, der tidligere slet ikke eller kun i begrænset omfang er blevet doceret ved vore universiteter. Eksamen består af 2 dele. Til første del kræves statsforfatningsret, forvaltningsret og folkeret i samme omfang som til 1. del af juridisk embedseksamen, nationaløkonomi og Danmarks statistik i samme omfang som til 1. del af den økonomiske (statsvidenskabelige) eksamen samt statskundskab, herunder politisk sociologi, i grundtræk. Inden 2. del skal de studerende have gennemgået et kursus i historisk kildekritik og et elementært kursus i statistisk metode. Løvrigt omfatter 2. del international organisation og politik, de politiske ideers historie, nyere historie samt hovedfaget: forfatningsliv og politisk struktur i Danmark og vigtigere fremmede lande, herunder sammenlignende forfatningslære og forvaltningslære.

Gruppen har anset det for at ligge uden for sin opgave at foretage en tilbunds gående drøftelse af, hvor vidt man kan og bør gå i retning

af at søge alle eller hovedparten af de generelt kompetente højere tjenestemænd rekrutteret fra et universitetsstudium indrettet specielt med denne karriere for øje. Man skal indskrænke sig til - uden endelig stillingtagen - at fremhæve nogle synspunkter, som efter gruppens opfattelse må tillægges betydelig vægt. Det nye statskundskabsstudium giver mulighed for en udvidelse af den allerede eksisterende rekrutteringsbasis for højere tjenestemænd, og det er uden tvivl gavnligt. Gruppen er ligeledes af den opfattelse, at de muligheder for valgfrie fag, som både juristernes og økonomernes studieordninger byder på, i så høj grad, som det er studiemæssigt forsvarligt, bør udnyttes til afholdelse af kurser specielt beregnet for studenter, der agter at søge ansættelse i forvaltningen. På den anden side forekommer det gruppen tvivlsomt, om en vidtreden opspaltning af de praktiske samfundsvidenskabelige uddannelser i et så lille land som vort er hensigtsmæssig. Og i alle tilfælde er der grund til ikke at foretage radikale ændringer i rekrutteringsgrundlaget, førend man har erfaringer for hvilke fordele og ulemper, der måtte være forbundet med at anvende kandidater med en bredere samfundsvidenskabelig uddannelse i stedet for jurister og økonomer.

Hvordan man nu end vil stille sig til det principielle spørgsmål om den mest hensigtsmæssige foruddannelse af højere tjenestemænd, er det åbenbart, at reformer på dette område ikke vil overflødig gøre efteruddannelse. De allerede ansatte tjenestemænd vil naturligvis ikke berøres af ændringer i foruddannelsen. Enhver reform i denne må ventes at trænge meget langsomt og gradvist igennem. Og endelig vil det - uanset foruddannelse - på adskillige områder, der er betydningsfulde for centraladministrationen, først være muligt at give effektiv undervisning, når eleverne har i al fald nogen praktisk erfaring.

Under disse omstændigheder har gruppen ment at turde gå ud fra, at det store flertal af tjenestemænd i de grupper, hvorfra deltagerne i en eventuel efteruddannelse må hentes, endnu i lang tid vil have en foruddannelse nogenlunde svarende til de nuværende juridiske og økonomiske embedseksaminer. På denne forudsætning har gruppen bygget sine drøftelser og sine forslag. Det er en selvfølge, at mange detaljer, især vedrørende indholdet af den undervisning, der foreslås givet de nyansatte, må ændres, såfremt det viser sig, at et større antal sekretær-



aspiranter møder med andre forkundskaber end de nu gængse.

b. Behovet for en undervisning specielt beregnet for centraladministrationens akademiske tjenestemænd dækkes for tiden heller ikke ved nogen systematisk indsats for at efteruddanne de allerede ansatte. Om detaljer henvises til fremstillingen nedenfor side 12, men i almindelighed gælder, at oplæring både i vedkommende tjenestemandsspecielle sagområde og i de mere almindelige problemer, som arbejdet rejser, sker gennem praksis, d.v.s. ved at følge fortilfælde, ved at prøve sig for og ved ret spredte og tilfældige instruktioner fra overordnede eller kol-

leger. Denne form for oplæring har naturligvis værdifulde egenskaber, og ingen systematisk undervisning kan helt fortrænge den. Men oplæring udelukkende via praksis har åbenbare ulemper. Den er ineffektiv over for de nyansatte, fordi den kun i ringe grad hjælper til at forstå baggrunden for forvaltningens enkeltstående handlinger, og den fremmer træk, som også af andre grunde tenderer mod at præge embedsmandsmilieuet, såsom vedhængen ved tradition, manglende initiativ og overdreven koncentration om det specielle sagområde, som vedkommende tjenestemand — ofte rent tilfældigt — er blevet sat til at varetage.

## KAPITEL II

# Rekruttering og uddannelse af højere tjenestemænd i dansk centraladministration

Som baggrund for den følgende behandling af efteruddannelsesproblemet gives i dette kapitel en kort, samlet redegørelse for rekruttering, anvendelse og efteruddannelse af højere tjenestemænd i dansk centraladministration for tiden.

### *1. Centraladministrationens højere tjenestemænd.*

I de fleste større europæiske lande - klarest i England - kan der i tjenestemandskorpsets øverste lag udskilles en gruppe generelt kompetente, i reglen universitetsuddannede administratorer - på engelsk kaldet *The Administrative Class* - der udgør kernen af centraladministrationens personale. Karakteristisk for gruppen er, at dens medlemmer hører til på toppen af hierarkiet, eller dog har en fair chance for at avancere til tops, og at medlemmerne i kraft af uddannelse og erfaring principielt er indbyrdes udvekslelige, de kan anvendes i alle styrelser uanset forvaltningsvirksomhedens art. Gruppen står således i modsætning både til specialister, der kun kan anvendes i bestemte stillinger, og til lavere placerede tjenestemænd, der også er generelt kompetente, men som er uddannelsesmæssigt ringere kvalificeret.

Også i dansk centralforvaltning kan påvises en sådan efter uddannelse og avancementsmuligheder nogenlunde ensartet klasse af generelt kompetente administratorer i forvaltningens øverste lag, nemlig de tjenestemænd, der har embedseksamen fra det rets- og statsvidenskabelige fakultet ved Københavns Universitet og det juridiske og økonomiske fakultet ved Aarhus

Universitet. De kan principielt ansættes i alle styrelser, de er efter uddannelse som hovedregel indbyrdes udvekslelige, og de har principielt alle chance for at nå centraladministrationens højeste charger. De står som gruppe i modsætning til specialister, som kun beskæftiges i bestemte stillinger eller styrelser, f.eks. læger, veterinærer, forstkandidater m.v., og som i almindelighed ikke er udvekslelige med tjenestemænd i andre grupper, og de står i modsætning til en gruppe lavere placerede tjenestemænd, assistentklassen, der normalt også udfører administrative forretninger i modsætning til rent manuelle, men som har en mindre omfattende forudgående uddannelse, som principielt udfører mindre ansvarsfuldt arbejde, og som ikke har mulighed for at avancere til tops.

Her i landet er klassesdelingen dog langt fra konsekvent gennemført. På næsten alle fremhævede punkter kan påvises undtagelser. Jurister og økonomer er således ikke altid udvekslelige. Økonomer er f.eks. i visse stillinger ansat ikke som generelt kompetente administratorer, men som specialister, og kan som sådanne naturligvis ikke udskiftes med jurister, og i den del af centraladministrationen, der er knyttet til justitsforvaltningen, har juristerne faktisk monopol.

På den anden side forekommer det, at personer med en anden højere uddannelse end fra de nævnte fakulteter er udvekslelige med disse. I handelsministeriets søfartsafdeling tilhører jurister og navigatører således samme karriere, og i revisionsdepartementerne er revisorer og jurister i nogen grad udvekslelige.

Der er endelig grund til at fremhæve, at

grænsen mellem de generelt kompetente højere tjenestemænds og assistentklassens arbejdsfelt er traditionelt betinget og tilmed uklar, samt at akademisk uddannede tjenestemænd i adskillige styrelser udfører arbejde, der i andre styrelser eller i tilsvarende administrationsgrene i udlandet udføres af assistenter.

Disse i sig selv betydningsfulde modificationer hindrer dog ikke, at man med rimelig sikkerhed kan tale om en gruppe generelt kompetente højere tjenestemænd i dansk centraladministration. Det er denne gruppe, som iøvrigt udgør den betydningsfuldeste del af de i lønmæssig henseende højere placerede tjenestemænd, der først og fremmest tænkes på, når der i det følgende tales om »højere tjenestemænd«, og det er denne gruppe, de fremsatte forslag tager sigte på. Man har dog lejlighedsvis ment at kunne tage stilling **til**, om forslagene var tillempelige også på andre grupper.

Der findes ikke - gruppen bekendt - nogen udførlig statistik over tjenestemænd og andre statsansatte, der udfører administrativt arbejde, fordelt efter arbejdets art, lønklasse og uddannelse; og gruppen har ikke fundet tilstrækkelig anledning til at søge sådan statistik tilvejebragt. Det, som i denne forbindelse har interesse, er især en fornemmelse af størrelsesordenen for de grupper af tjenestemænd, hvorpå de følgende forslag først og fremmest tager sigte. Og sådan fornemmelse kan tilvejebringes uden det meget omfattende arbejde, som en pålidelig, tilstrækkelig underinddelt statistik vil kræve.

En gennemgang af tjenestemandsløven suppleret med oplysninger fra Hof- og statskalenderen o.lign. let tilgængelige kilder viser, at der med arbejdssted i centraladministrationen og de centrale styrelser i København er normeret ca. 1750 stillinger, der efter gængs praksis så at sige altid vil være besat med en jurist eller økonom.

Disse stillinger fordeler sig på lønklasser således: 19. og 24. lønklasse (sekretærer, fuldmægtige og ekspeditionssekretærer): ca. 1430, 25.-26. lønklasse (kontorchefer): ca. 230, over 26. lønklasse (afdelingschefer, direktører og departementschefer): ca. 90.

En stikprøvevis undersøgelse tyder på, at ca. 80 % af disse højere tjenestemænd er jurister og ca. 20 % økonomer.

## 2. Rekruttering og udvælgelse.

De generelt kompetente højere tjenestemænd rekrutteres, som omtalt, næsten udelukkende blandt kandidater fra de 2 universiteters juridi-

ske og økonomiske fakulteter. Efter tjenestemandsløvens § 6, 3, er sådan eksamen ganske vist ikke en betingelse for ansættelse; loven kræver kun en embedseksamen fra universiteterne eller andre højere læreanstalter under undervisningsministeriet eller landbohøjskolen; men den nuværende praksis bygger på en gammel fast tradition, der vel kan tænkes modificeret ved, at nye beslægtede uddannelser, som f.eks. statskundskab, sidestilles med de ældre, eller ved at specialistgrupper stedvis fortrænger de generelt kompetente administratorer, men som formentlig vil gælde som hovedregel lang tid fremover.

Udvælgelsen af aspiranter blandt ansøgere, som opfylder de gængse uddannelseskra- væk, præges i dansk centraladministration af decentralisation, af ansættelsesmyndighedens meget vide skøn samt af formløshed.

Der findes ingen central ansættelses- eller bedømmelsesmyndighed. Såvel ansættelse som bedømmelse ligger hos vedkommende styrelse selv, undertiden endog hos en underafdeling af en styrelse.

Lovgivningen indeholder kun få og i praksis mindre betydningsfulde regler, der øver indflydelse på resultatet af udvælgelsen, såsom kravet om dansk indfødsret, de lighedsgrundsætninger, der støttes på lov nr. 100 af 4. marts 1921 om mænds og kvinders ligestilling og grundlovens §§ 70 og 83, samt tjenestemandsløvens §§ 5,3 og 6,6 om tilfredsstillende helbred. Vedrørende alle de momenter, der i de praktisk forekommende, typiske tilfælde er afgørende for udvælgelsesresultat, har ansættelsesmyndigheden et frit skøn, kun begrænset af almindelige retsgrundsætninger om magtfordrejning og lighed. Den fremgangsmåde, som ansættelsesmyndigheden skal følge, er — bortset fra reglerne om opslag og helbredsattester — ligeså ubundet af lovregler. Denne udstrakte materielle og formelle frihed indskrænkes ikke heller af alment fulgte retningslinier hverken for de kriterier, efter hvilke udvælgelse foretages, eller for fremgangsmåden. Såvidt gruppen har fået oplyst, lægges der dog i almindelighed vægt på eksamensresultatets størrelse, i al fald i den form at kandidater med en lille eksamenskarakter nødtigt ansættes; visse steder synes eksamenskvotienten ligefrem afgørende. Det er ligeledes efter det oplyste almindeligt, at vedkommende styrelses personalechef og/eller departementschef ved samtaler med ansøgerne søger at danne sig et skøn over deres personlighed, men

nogen ensartet eller systematiseret interview-metode følges ikke. Andre hjælpemidler til bedømmelse af ansøgerne såsom anbefalinger fra tidligere arbejdsgivere, oplysninger fra jævnaldrende eller fra lidt ældre kandidater o.s.v. anvendes i meget vekslende omfang.

### 3. Efteruddannelse.

Af foranstående vil fremgå, at højere tjenestemænd i dansk centraladministration ikke forud for deres ansættelse modtager en uddannelse, der specielt tager sigte på deres arbejde i forvaltningen. Jurister får samme uddannelse, hvad enten de senere virker som dommere eller sagførere, ansættes i privat erhverv, i offentlig lokalforvaltning eller i centraladministrationen. Kun via forskellige valg af kurser og afløsningsopgaver kan den enkelte tage sigte på sin senere virksomhed, men dels er valgmulighederne ret små, og dels lægges der, såvidt vides, ikke fra administrationens side vægt på, hvilke kurser m.v. en ansøger har fulgt. Stort set samme forhold gør sig gældende for økonomernes vedkommende, dog at mulighederne for at vælge specialer med særlig henblik på senere virksomhed inden for bestemte forvaltningsgrene er noget større end hos juristerne.

Heller ikke efter ansættelsen underkastes de højere tjenestemænd i almindelighed anden oplæring end den, der består i erhvervelse af praktisk erfaring. Specielt er egentlig systematisk undervisning beregnet for enten nyansatte højere tjenestemænd eller for ældre tjenestemænd, der har nærliggende mulighed for at overtage eller allerede har overtaget chefposter, ukendt.

Der er dog grund til at pege på en række foreteelser, som på spredte områder virker eller kan virke som efteruddannelse af højere tjenestemænd, selvom de i reglen også har andre formål.

Oplæringen via praksis gøres mere effektiv og omfattende ved, at især yngre tjenestemænd i reglen flyttes ret hyppigt fra kontor til kontor inden for samme styrelse og i visse styrelser ved udstationeringer til lokale myndigheder. De yngre tjenestemænds formiddagsstillinger i andre styrelser m.v. eller hos sagførere *kan* have samme virkning.

Tilløb til egentlig undervisning findes også i visse styrelser. I reglen har sådan undervisning en speciel karakter og tager kun sigte på færdigheder, der er nyttige for netop vedkommende styrelses behov. Som eksempel kan nævnes, at udenrigs- og handelsministeriet har forsøgt at arrangere et konsularkursus på handelshøjskolen, der også stod åbent for ministeriernes tjenestemænd. Finansministeriet afholder kurser i bevillingssystemet, og i statens jordlovsudvalg har personalet kunnet deltage i et tinglysningskursus. Et noget mere generelt formål har en form for undervisning, der med held har været forsøgt i flere ministerier. Man har ladet kontorchefer holde foredrag for det yngre personale om deres kontorers område m.v. I denne forbindelse kan også nævnes, at forvaltningsnævnet — som ovenfor side 5 nævnt — forsøgsvis har afholdt nogle møderækker om arbejdsledelse og lignende problemer. Et alment præg har også de sprogkurser, som mange ministerier lader afholde, jfr. nedenfor side 41.

Også andre, mere perifere foreteelser kan tjene til at uddybe tjenestemændenes kendskab til deres fagområde og deres almindelige administrative horisont. Faglige møder, besøg på institutioner eller andre »ophold i marken« er således ikke uden oplæringsværdi. Det samme gælder den udveksling af nordiske tjenestemænd, som foretages dels af Nordisk Administrativt Forbund, dels af regeringerne.

### KAPITEL III

## Rekruttering og uddannelse af højere tjenestemænd i nogle fremmede lande

En eller anden form for uddannelse specielt beregnet for højere tjenestemænd i centraladministrationen er almindelig i de fleste fremmede lande inden for vor kulturkreds. Gruppen har set det som en væsentlig opgave at søge at nyttiggøre de udenlandske erfaringer, der således findes; dette kapitel giver derfor en kort oversigt over forholdene i de større vesteuropæiske stater, i vore nabolande og i U.S.A.

Disse landes erfaringer er naturligvis ikke uden videre overførlige til vore forhold. Ved bedømmelsen af de dér anvendte uddannelses-systemer må man være opmærksom på, at spørgsmålet om tjenestemændenes uddannelse har nær sammenhæng med samfundets almindelige uddannelsessystem, med administrationens opbygning og funktion og da især med den måde, hvorpå de højere tjenestemænd rekrutteres, og det arbejde de sættes til at udføre. Specielt hvor det drejer sig om store lande må man tage endnu en faktor i betragtning, nemlig forskellen i forvaltningsapparatets størrelse. Selve størrelsen skaber i de store lande administrative problemer — især i henseende til indre forvaltning, arbejdsledelse og arbejdsdeling, koordination o.s.v. - der slet ikke kendes eller dog forekommer i langt simple former hos forvaltninger af samme størrelsesorden som vor.

For at lette både tilegnelsen og bedømmelsen af de fremmede erfaringers anvendelighed under vore forhold er den følgende fremstilling af de enkelte fremmede forvaltninger så vidt muligt opbygget på samme måde som fremstillingen af dansk forvaltning i kapitel II. Der er ikke lagt vægt på at gøre skildringerne af de enkelte landes forhold lige udførlig. Engelsk

forvaltning er særlig detaljeret behandlet, dels fordi spørgsmålene om rekruttering og uddannelse her har været indgående drøftet dels fordi der er åbenbare lighedspunkter mellem engelske og danske forhold.

Oplysninger til brug for dette kapitel er skaffet ved indhentelse af skriftlige oplysninger dels direkte dels gennem udenrigsministeriet, samt ved gennemlæsning af almindelig tilgængelig litteratur. Blandt disse sidste kilder må for engelsk forvaltnings vedkommende særlig fremhæves *W. J. M. Mackenzie and J. W. Grove: Central Administration in Britain, 1957*, og *The Civil Service in Britain and France*, ed. by *William A. Robson*, 1956, samt for det øvrige Europa *Brian Chapman: The Profession of Government, 1959*. Gruppen har desuden haft anledning til at sætte sig ind i det omfattende materiale, som var tilvejebragt til brug for drøftelserne på *The International Institute of Administrative Sciences'* 10. kongres i Madrid 1957.

#### *England.*

I England kan der — langt sikrere end hos os - udskilles *en gruppe generelt kompetente højere tjenestemænd*. Kernen i engelsk statsforvaltnings personel udgøres af tre såkaldte »almindelige klasser« (General Classes): *The Administrative Class*, *The Executive Class* og *The Clerical Class*. Fælles for disse klasser er, at deres medlemmer indtræder i statstjenesten, uden at de i forvejen har gennemgået en uddannelse, der tager specielt sigte på virksomhed i statstjenesten, og at de beklæder stillinger, som har

ensartede funktioner, og som forekommer i så godt som alle administrationsgrene. De almindelige klasser står således i modsætning til både specialister, d.v.s. personer med en forudgående specialuddannelse som f.eks. læger, naturvidenskabsmænd, statistikere o.s.v., og til de såkaldte »Departemental Classes«, der kun forekommer inden for bestemte administrationsgrene som f.eks. undervisningsinspektører, skatteinspektører, postfunktionærer o.s.v., men som i henseende til rekruttering, løn og arbejde, status o.s.v. ofte er knyttet til eller ligestillet med en af de almindelige klasser.

Antallet af tjenestemænd i hver af de generelle klasser og af statsansatte med lignende vilkår var pr. 1. juli 1955:

	General class ca.	Andre ca.	Ialt ca.
Administrative Class ...	2.600	900	3.500
Executive Class . . . . .	35.500	29.000	64.500
Clerical Class . . . . .	151.400	55.600	207.000

Herved må dog tages i betragtning, at man ikke i England kender den her i landet og iøvrigt på kontinentet gængse sondring mellem centralforvaltning og lokal statsforvaltning; alle tjenestemænd, der ikke er ansat under kommunerne, regnes med til »Central Administration« uanset tjenestested.

Grænserne mellem de tre almindelige klasser beror principielt på forskelle i de funktioner, klassernes medlemmer udfører. Tjenestemænd i The Administrative Class er beskæftiget med »fastlæggelse af regler og retningslinier, koordination og forbedring af forvaltningsmaskineriet og med den almindelige bestyrelse af og kontrol med den offentlige administration«<sup>1)</sup>. Tjenestemænd i de lavere grader af »The Executive Class« er beskæftiget med »kritisk bedømmelse af enkeltsager af mindre betydning, som dog ikke klart omfattes af regler eller fast praksis, forberedelse af sager af større betydning og direkte ledelse af mindre arbejdsenheder«<sup>2)</sup>; i de højere grader er de derimod beskæftiget med

»spørgsmål om indre organisation og tilsyn, afgørelse af almindelige problemer, der opstår som led i den rutinemæssige forvaltning samt den ansvarlige udførelse af vigtige forehavender«<sup>3)</sup>. Medlemmer af The Clerical Class endelig har til opgave at »behandle enkeltsager i overensstemmelse med klare regler eller fast praksis, behandle materiale til brug for indberetninger, regnskaber og statistik, affatte enkle referater og skrivelser og samle det materiale, hvorpå afgørelser kan træffes«<sup>4)</sup>.

Af denne beskrivelse af de forskellige klassers funktion fremgår, at grænserne mellem dem — og især mellem de øverste lag af The Executive Class og The Administrative Class - er flydende. Karakteristisk for en betydelig del af tjenestemændene i The Administrative Class er, at de har med den politiske, mod Parlamentet og offentligheden vendte side af ministrenes arbejde at gøre. Et andet, dermed sammenhængende særtræk er, at næsten alle medlemmer af The Administrative Class er ansat i London, medens de lokale kontoreres ledere tilhører The Executive Class.

Af beskrivelsen af de almindelige klassers funktion fremgår ligeledes, at den gruppe tjenestemænd i engelsk forvaltning, der svarer til, hvad der ovenfor er kaldt højere tjenestemænd i dansk centraladministration, udgøres af medlemmerne af The Administrative Class og de højere grader af The Executive Class i det omfang, de beskæftiges i London.

Til forskellene mellem de tre almindelige klassers funktioner svarede oprindelig og svarer endnu til en vis grad forskelle i rekruttering og forudgående uddannelse. Tjenestemænd i The Administrative Class rekrutteres traditionelt blandt nybakte universitetskandidater, tjenestemænd i The Executive Class blandt unge med en uddannelse svarende til vor studentereksamen og The Clerical Class fra et uddannelsestrin svarende nogenlunde til vor realeksamen.

Især under og efter krigen er en betydelig del af tjenestemændene i de tre klasser dog rekrut-

<sup>1)</sup> »the formation of policy, with the co-ordination and improvement of Government machinery and with the general administration and control of the departments of the public service.«

<sup>2)</sup> »the critical examination of particular cases of lesser importance not clearly within the scope of approved regulations or general decisions, initial investigation into matters of higher importance, and the immediate direction of small blocks of business.«

<sup>3)</sup> »with matters of internal organisation and control, with the settlement of broad questions arising out of business in hand or in contemplation, and with the responsible conduct of important operations.«

<sup>4)</sup> »dealing with particular cases in accordance with well-defined regulations, instructions, or general practice; preparing material for returns, accounts, and statistics in prescribed forms; undertaking simple drafting and precis-work; and collecting material on which judgment can be formed.«

teret indefra, især ved forfremmelse. I 1955 stammede således lidt under halvdelen af de ca. 2.500 medlemmer af The Administrative Class fra andre kategorier, især The Executive Class. Og ca. halvdelen af de nyansatte i The Executive Class kommer fra The Clerical Class, hvis medlemmer igen i ikke ringe omfang rekrutteres blandt unge piger, der begynder som maskinskriversker el.lign., eller fra ældre, der fra det private arbejdsmarked på et ret sent alderstrin søger ind i offentlig tjeneste.

*Rekrutteringen* af unge, der ikke tidligere har været ansat i administrationen, til The Administrative Class og The Executive Class har betydelig interesse for os, fordi den er så forskellig fra den her fulgte fremgangsmåde. Karakteristisk er vidtdreven centralisering og ensartethed samt administrationens selvstændige prøvelse af kandidaterne til forskel fra den her gængse accept af undervisningsvæsenets vidnesbyrd.

Siden 1855 har der eksisteret et fælles rekrutteringsorgan, The Civil Service Commission., der består af 6 Commissioners (der ikke handler kollektivt) og et stort kontor. Kommissionen foretager ikke selv ansættelser i ledige stillinger, men ansættelse som pensionsberettiget tjenestemand er afhængig af et »certificate« fra kommissionen, og et sådant bevis udstedes først efter forudgående prøvelse af ansøgerens kvalifikation.

Når det drejer sig om at udvælge unge til nyansættelse i The Administrative Class, anvendes for tiden to prøvelsesmetoder. Efter metode I er hovedsagen en skriftlig eksamen afholdt af The Civil Service Commission. Prøven afholdes efter opslag, og alle mellem 20½ og 24 år kan deltage. Universitetsuddannelse er ingen betingelse, men faktisk er langt de fleste deltagere nybagte kandidater. Prøven svarer i sværhedsgrad til, hvad der kræves for at få »second class honours« ved et universitet (svarende til noget under en 1. karakter ved et dansk universitet), og den er lagt således til rette, at alle, der har gennemgået en universitetsuddannelse uden at have valgt en »profession« såsom jura, medicin m.v., har samme mulighed for at bestå prøven uanset de fag, de har studeret ved universitetet. Prøven tager således i praksis sigte på at udvælge de dygtigste blandt universitetsuddannede, der har studeret især historie og filologi, men også sådanne fag som filosofi, matematik, social sciences m.v. De skriftlige prøver er dog ikke eneafgørende; de suppleres med et inter-

view foretaget af et særligt udvalg med en Civil Service Commissioner som formand. Der gives karakter både for de skriftlige prøver, som vejer tungest, og for interviewet. Den samlede karakter er afgørende både for, om vedkommende kan ansættes - de ledige stillinger besættes simpelthen med dem, der har fået størst karakter - og for, om hans ønsker om placering i en bestemt styrelse kan efterkommes.

Metode II bygger især på erfaringer fra udvælgelsen af officerer under krigen. Hovedsagen er her et udvidet interview. Ansøgerne melder sig ligesom ved metode I efter opslag, men kun de, der har bestået en universitetsseksamen med »second class honours« kan anvende metoden. Forud for interviewet går en skriftlig prøve, der dog kun har til formål at udskille personer, der ikke vil kunne klare det skriftlige arbejde, som kræves af en højere tjenestemand. Prøvens resultat indgår ikke i den endelige karakter. De, som har bestået prøven, deltager i en række møder over nogle dage, hvor personer ansat af The Civil Service Commission ved forskellige individuelle og gruppe-tests søger at tilvejebringe en så omfattende og alsidig bedømmelse af ansøgerne som muligt. I bedømmelsen indgår også fortrolige oplysninger fra skole og universitet. Også denne metode resulterer i et eksamensresultat udtrykt i tal.

De to rekrutteringsmetoder har i den såkaldte Home Service, d.v.s. statsadministrationen undtagen udenrigstjenesten, lige vægt. Halvdelen af de ledige stillinger skal besættes efter metode I, halvdelen efter metode II. I udenrigstjenesten var metode II indtil for ganske nylig obligatorisk. Siden 1958 skal en fjerdedel af pladserne besættes ved metode I.

Nyansættelse af unge til The Executive Class sker hovedsagelig blandt 17½-19-årige, der har en uddannelse svarende nogenlunde til vor studentereksamen. Et mindre antal pladser besættes alene på grundlag af eksamensresultatet fra skolen. Det almindelige er dog, at Civil Service Commission afholder særlige skriftlige prøver. De, der opnår de bedste resultater ved prøverne, ansættes på grundlag heraf, de øvrige underkastes et interview. Et ret lille antal universitetskandidater, der ikke helt når den standard, der kræves for at få adgang til The Administrative Class, træder ind i Executive Class og udvælges efter lignende metoder som dem, der anvendes ved rekrutteringen til The Administrative Class.

*Efteruddannelse* spiller en stor rolle i engelsk statsadministration. Det skyldes, bortset fra selve

forvaltningens størrelse, der naturligvis medfører en mere udbygget undervisningsorganisation, især erfaringerne fra krigen, hvor det var nødvendigt på kort tid at søge tilpasset et stort antal uerfarne nyansatte, og hvor man følgelig ikke havde tid til den traditionelle oplæring via erfaring.

Interessen for oplæringsproblemerne gav sig udslag i nedsættelsen af et udvalg, hvis betænkning: The Assheton Report fra 1944, fastlagde hovedretningslinierne for den efteruddannelsesvirksomhed, der siden er blevet gennemført. Karakteristisk for betænkningens hovedsynspunkt er den vægt, der lægges på oplæring, der ikke alene tager sigte på praktiske, øjeblikkeligt brugbare færdigheder, men også på at give tjenestemændene baggrund og videre horisont.

Efteruddannelsen ligger i engelsk forvaltning principielt i hænderne på de enkelte ministerier; alle de større har en særlig Training Section. Ministeriernes bestræbelser overvåges og samordnes imidlertid af en afdeling i finansministeriet, der tillige selv driver en vis fælles undervisning for hele forvaltningen, således f.eks. de neden for omtalte kurser for nyansatte i The Administrative Class samt kurser for lærere ved de andre ministeriers kurser.

Størstedelen af undervisningen tager naturligt sigte på oplæring i bestemte administrative fremgangsmåder i styrelser med meget rutinearbejde og vidtdreven arbejdsdeling, såsom postvæsenet og de administrationsgrene der behandler sociale forsikringsydelser m.v. En anden væsentlig gruppe er kurser for arbejdsledere, specielt sådanne der leder rutinearbejde.

Af særlig interesse er efteruddannelsen af tjenestemænd i The Administrative Class.

For nyansatte findes obligatoriske kurser, der startes, efter at de pågældende har fungeret i 3 måneder. Deltagerne deles i grupper på ca. 20, og gruppernes sammensætning gøres så broget som muligt, f.eks. ved at blande de nybakte universitetskandidater med folk, der i en modnere alder er avanceret fra de lavere tjenestemænds lag, og med specialister.

Kurserne varer godt 2 uger. De emner, der undervises i, er valgt således, at hovedvægten lægges på at give et overblik over forvaltningens funktion og arbejdsform samt dens stilling til andre statsorganer. Man behandler således forholdet til ministeren, parlamentet, domstolene, kommunerne og publikum samt finanskontrollen, arbejdsledelse og forvaltningens organisation. Undervisningen søges gjort så levende som

muligt, og deltagerne aktiviseres mest muligt. Der aflægges således besøg hos forskellige myndigheder, og foruden at påhøre foredrag sættes deltagerne til forskelligt gruppearbejde; de skal f.eks. aflægge rapporter om problemer, der kan forekomme i praktisk forvaltning, og udspørge specialister med henblik på at lære, hvordan generelt kompetente administratorer kan skaffe sig og anvende specialviden, og de »spiller« udvalg, således at deltagerne får lejlighed til at prøve at være formand og sekretær. Lærerne er oftest højere tjenestemænd eller folk, der på anden måde har praktisk føling med de behandlede emner.

Også for cheferne, d.v.s. tjenestemænd i de højere charger inden for The Administrative Class, The Executive Class og specialistklasserne, findes særlig efteruddannelse. På forskellige kurser drøftes, oftest under gruppearbejde, personale- og arbejdsledelsesproblemer samt organisation, herunder forholdet mellem styrelserne og mellem generelle administratorer og specialister, samt rationalisering. Vægten er lagt på, at kurserne, der forløber meget uformelt, skal give lejlighed til udveksling af erfaringer.

En særlig form for efteruddannelse, der specielt tager sigte på nyudnævnte eller kommende øverste ledere, og som man i England tillægger stor betydning, er The Administrative Staff College at Henley. Det er en privat institution, der afholder kurser af 3 måneders varighed med 60 deltagere, hvoraf langt den overvejende del kommer fra privat administration. Skolens virksomhed bygger på den antagelse, at det er vigtigt at blande administratorer fra forskellige milieuer, og ved kursernes tilrettelæggelse søger man først og fremmest at fremme udveksling af deltageres erfaringer ved forskellige former for gruppearbejde. Emnerne er sådanne, som er fælles for al forvaltningsvirksomhed såsom intern organisation, forholdet til offentligheden, tilpasning til skiftende ydre forhold m.v.

#### *Frankrig.*

Efter den reform, der — ikke mindst efter engelsk forbillede — i 1945 gennemførtes i fransk forvaltning, deles fransk centraladministrations tjenestemænd i klasser, der stort set svarer til de engelske. Også i Frankrig kan der således udskilles en *gruppe af generelt kompetente administratorer*, der falder i to hovedkategorier, i fransk administration kaldet A og B.



Og ligesom i England beror forskellen mellem disse 2 klasser principielt på arbejdets forskellige karakter og medlemmernes forskellige forudgående uddannelse; klasse B rekrutteres således hovedsageligt blandt unge, der har taget studentereksamen, medens medlemmerne af klasse A skal have gennemgået en højere uddannelse. På endnu et punkt har franskmændene fulgt de engelske forbilleder. Rekrutteringen til klasse A - men ikke til de lavere klasser — sker centralt og ikke for hver styrelsesgren for sig.

Den nærmere ordning er imidlertid meget forskellig fra den engelske. Det karakteristiske og for fremmede mest interessante ved den franske ordning er, at den ved *udvælgelsen af tjenestemænd til administrationens øverste lag*, klasse A, ganske bevidst søger at skabe en administrativ elite, der udmærker sig ved fremragende intellektuelle evner og lang og omfattende uddannelse specielt tilrettelagt med henblik på virksomhed i høje administrative stillinger.

Midlet til at nå dette mål har været oprettelsen af en central skole for højere tjenestemænd, *École Nationale d'Administration*, som alle, der ansættes i klasse A, skal have gennemgået.

Skolen henter sine elever fra to kilder: dels nybyggede kandidater især i en eller flere samfundsvidenskaber, dels yngre tjenestemænd i de lavere klasser med mindst 5 års tjeneste i offentlig administration. Optagelse i skolen foregår i øvrigt nærmere således: Hvert år åbnes plads for et antal elever svarende til det forudseelige behov for nyansatte i klasse A; i årene 1950-1956 svingede antallet af pladser mellem 130 og 60. For at blive optaget skal alle ansøgere - også dem, der i forvejen har en universitetsseksamen - bestå visse optagelsesprøver, der ikke er helt ens for de to kategorier, hvorfra eleverne hentes. Disse prøver er meget forskellige fra de tilsvarende engelske. Man gør sig ikke større anstrengelser for at måle karakteregenskaber; hovedvægten lægges på prøvelse af intelligens, herunder evne til analyse og syntese, og af kundskaber især inden for de felter, som kommende administratorer især formodes at have brug for, nemlig samfundsvidenskaberne. Antallet af dem, der indstiller sig til adgangsprøverne, er meget større end antallet af ledige pladser (i 1955 f.eks. 1090 mod 64). Følgen er, at de krav, der stilles til de heldige kandidater, er meget høje. Et års studium efter aflagt universitetsseksamen er ikke ualmindeligt.

De som optages på *École Nationale d'Administration* betragtes som tjenestemænd, men de

kommer først til at fungere, når de har gennemgået en 3-årig undervisning. Det første år er viet praktisk uddannelse i provinsen eller i Nordafrika. Eleven tilknyttes en præfekt eller en guvernør og skal under dennes personlige ledelse søge at erhverve sig erfaring om lokaladministration og om forholdene uden for Paris, et forhold der er af stor betydning i et så centraliseret land som Frankrig. Det 2. år anvendes til teoretiske studier på skolen i Paris. Eleverne deles allerede i løbet af adgangsprøverne i 4 grupper: Almindelig administration, finansiel og økonomisk administration, forsorg og udenrigstjenesten — og undervisningen bygger på denne deling. Den består i meget omfattende og højt kvalificerede kurser, dels af almindelig karakter især inden for samfundsvidenskaberne fælles for de 4 grupper, dels med specielt henblik på gruppernes særlige emner. Det andet skoleår slutter med en eksamen, hvis resultat i forbindelse med visse tidligere i skolen opnåede karakterer er afgørende for elevernes senere placering. Forud for denne eksamen fastsættes nemlig antallet af ledige stillinger i de forskellige styrelser, og eleverne kan vælge mellem ledige pladser inden for det område, deres speciale dækker, i den rækkefølge, som deres eksamensresultat angiver. Efter det andet år ligger elevernes fremtidige tjenestestilling således fast, og det 3. år tager direkte sigte på forberedelse til denne. Først sendes eleven i nogle måneder til en privat virksomhed eller organisation af betydning for elevens fremtidige administrationsområde. Derefter får han på skolen teoretisk og praktisk præget undervisning om den styrelsesgren, han skal træde ind i.

Til yderligere karakteristik af den undervisning, der foregår på *École Nationale d'Administration*, kan nævnes, at de fleste af lærerne ikke er knyttet fast til skolen, men hentes udefra især fra administrationen og universiteter og højere læreanstalter.

Selvom man således i Frankrig har lagt megen vægt på de højere tjenestemænds foruddannelse, har man tillige og samtidig søgt at skabe en ren *efteruddannelse*, der dog ikke er beregnet for de unge. *Centre des Hautes Etudes Administratives*, der har ledelse og lokaler fælles med *École Nationale d'Administration*, har siden 1945 afholdt en lang række studiekredse, hver med sit specielle emne, såsom statsstyrelsens reform, forholdet mellem staten og kommunerne, staten og videnskaben, Frankrig og FN's tekniske bistandsprogram og administrative problemer i

forbindelse med bymæssig udvikling. Studiekredsene varer i almindelighed ca. 4 mdr. og kræver en aktiv indsats af deltagerne. Disse er især tjenestemænd, der er så højt placeret, at de snart kan vente at blive chefer. Hensigten med undervisningen er, som emnerne viser, ikke at dygtiggøre deltagerne i deres specielle arbejde, men at udvide disses horisont ved drøftelser om emner af almindelig interesse i en kreds af personer med omfattende og broget erfaring.

#### *Den tyske Forbundsrepublik.*

Også i Vesttyskland kan udskilles en gruppe *generelt kompetente højere tjenestemand*, den såkaldte »höherer Dienst«, og en klasse lavere, men også generelt kompetente tjenestemænd med ringere uddannelse. Rekruttering til den øverste klasse tjenestemænd foregår ligesom her i landet decentraliseret, og størstedelen af de nyanstattede er jurister. Der er imidlertid den væsentlige forskel på den juridiske *foruddannelse* her og i Tyskland, at den tyske foruden universitetsstudierne omfatter en lang praktisk oplæring, der vel i det store og hele er fælles for sagførere, dommere og administratorer, men hvori indgår praktisk uddannelse i offentlig administration.

De nærmere regler for de højere tjenestemænds foruddannelse varierer noget fra delstat til delstat, men hovedlinierne er følgende:

Uddannelsen begynder med et juridisk universitetsstudium, der varer ca. 3½ år og som leder frem til en eksamen, den såkaldte »Erste Staatsprüfung«. Når den er aflagt, får kandidaten - under titlen Referendar - en praktisk oplæring i et nogenlunde lignende tidsrum. Som Referendar ansættes han ved almindelige domstole, ved forvaltningsdomstole, hos en sagfører eller notar samt i forskellige former for forvaltning, herunder lokalforvaltning. Sideløbende med disse ansættelser deltager Referendarerne i forskellige kurser i jura og andre samfundsvidenskaber. I de senere år er det blevet ret almindeligt, at en del af referendarernes teoretiske uddannelse henlægges til en særlig højere læreanstalt »Die Verwaltungshochschule« i Speyer, der afholder kurser, der varer ca. 3 mdr., og hvor der undervises i en række samfundsvidenskabelige fag, herunder forskellige grene af den offentlige ret, sociologi, psykologi, økonomi og politisk historie. Referendarperioden slutter med afholdelse af »Die Grosse Staatsprüfung«, en eksamen i jura og administration, hvis beståelse er en forudsætning for ansættelse som højere tjenestemænd.

*Uddannelse efter ansættelsen* som generelt kompetente højere tjenestemænd spiller i Vesttyskland for tiden kun ringe rolle. I adskillige delstater afholdes dog kortere forelæsningsrækker og kurser, hvor man søger at udvide deltagerens almindelige administrative horisont, ligesom højskolen i Speyer afholder kortere kurser af høj kvalitet, hvor en mindre kreds af tjenestemænd påhører foredrag og gennemdrøfter emner af fælles interesse for alle deltagere.

#### *Norge og Sverige.*

Forholdene i vore nabolande er ikke meget forskellige fra de danske. Økonomer og især jurister, der udvælges af de enkelte styrelser, som oftest på grund af universiteternes eksamenspapirer, dominerer blandt centraladministrationens højere tjenestemænd, og de udgør ligesom her i landet - kernen i en gruppe generelt kompetente administratorer, der ganske vist ikke udtrykkeligt anerkendes som en særlig klasse inden for tjenestemandskorpset, men som i realiteten svarer nogenlunde til de engelske, franske og tyske øverste klasser.

Spørgsmålet om *rekruttering* af generelt kompetente højere tjenestemænd fra andre uddannelser end jura og økonomi har i begge lande tiltrukket sig betydelig opmærksomhed i de senere år. I Sverige er i 1958 indført en eksamen, som tager særlig sigte på arbejde i forvaltningen, den såkaldte juris politices magistereksamen, der i det væsentlige er en kombination af traditionelle økonomiske og juridiske fag med hovedvægten lagt på nationaløkonomi, driftsøkonomi og offentlig ret. Og i Norge har Opplæringskomitéen av 1956 i sin »Innstilling om opplæringsproblemerne i statsforvaltningen«, 1958, fremsat forslag om oprettelse af et nyt universitetsstudium, studiet til juridisk-administrativ embedseksamen, med henblik på ansættelse i især offentlig administration. Også dette studium er efter forslaget en kombination af juridiske og økonomiske fag. Første del svarer stort set til 1. del af norsk juridisk embedseksamen, dog med større vægt på forvaltningsret og forvaltningslære. Anden del omfatter nationaløkonomi, bedriftsøkonomi og faget administration således som dette doceres ved Norges Handelshøyskole i Bergen, omfattende bl.a. arbejdspsykologi og personaleforvaltning, arbejdsledelse, kontororganisation, rationalisering m.v.

Også med hensyn til *efteruddannelsen* af

højere tjenestemænd ligner forholdene i vore nabolande de danske. Der findes ingen systematisk teoretisk efteruddannelse fælles for alle eller dog store grupper af højere tjenestemænd. Derimod forekommer på mange områder specialuddannelse, og de særlige rationaliseringsorganer har i begge lande udfoldet en ret omfattende kursusvirksomhed i rationalisering, arbejdsledelse m.v.

Den ovenfor omtalte norske Opplæringskomité har imidlertid også på dette punkt fremsat reformforslag. Komitéen foreslår således, at alle nyansatte skal have lejlighed til at deltage i et kursus på ca. 80 timer, hvor der undervises i sådanne emner som: statens opgaver, forvaltningens forhold til andre statsorganer og til organisationerne, forvaltningens organisation, budget, rationalisering, mødeteknik og kontororganisation. Kurset skal følges jævnsides med det praktiske arbejde, og lærerne tænkes især hentet fra administrationen og læreanstalterne. For ledere af kontorer og tilsvarende enheder foreslås oprettet kurser med hovedvægten lagt på gruppearbejde vedrørende arbejdsledelsesproblemer.

#### U. S. A.

Forholdene i U. S. A. er meget uoverskuelige. Landets størrelse, den federale opbygning og fraværet af de administrative traditioner, som alle Europas lande har arvet fra en stærk kongemagt, giver rum for meget større variationer, end vi er vant til. I det følgende skal kun fremhæves nogle enkelte grundtræk og kun vedrørende forbundsforvaltningen.

Karakteristisk for amerikansk centraladministration er - set med europæiske øjne - først og fremmest, at der *hverken formelt eller reelt eksisterer en »Administrative Class«*. De højeste poster - altså ikke blot ministeren - besættes

ofte politisk. Ansættelsen af egentlige administratorer sker normalt - selv for højere administrative stillinger - med nøje henblik på en præcist angivet ledig stilling. Til billedet hører endvidere, at der som hovedregel ikke stilles krav om bestemt foruddannelse for at blive ansat i centraladministrationen, at der er adgang til advancement fra bunden til toppen, samt at rekruttering udefra på alle trin af hierarkiet er ret almindelig.

Det betyder naturligvis ikke, at personer af den type, som danner kernen i de vesteuropæiske tjenestemandskorps, nemlig universitetsuddannede, som er trådt ind i statstjenesten straks efter bestået eksamen og avanceret i karrieren, er sjældne i amerikansk forvaltning; men de dominerer ikke, selvom der synes at være tendens til at styrke og udvide gruppen. Det er karakteristisk, at en betydelig del af de universitetsrekrutterede har en uddannelse, der tager mere eller mindre direkte sigte på virksomhed i forvaltningen. Ved et stort antal universiteter er det muligt blandt de mange fag og fagkombinationer, der står amerikanske studenter åbne, også at vælge Public Administration, forvaltningslære.

*Efteruddannelsesbestræbelser* har i amerikansk forvaltning et betydeligt omfang, men er meget svært overskuelige. De fleste tager naturligvis sigte på bestemte færdigheder inden for vedkommende administrationsgren, men der findes tillige mere generelt anlagte kurser. For visse nyansatte universitetsuddannede afholdes således indføringskurser af ca. 1/2 års varighed; de omfatter både teoretisk undervisning og skiftende praktisk arbejde tilrettelagt specielt for eleverne. Karakteristisk for efteruddannelsesbestræbelserne er iøvrigt, at de i ret vidt omfang er henlagt til universiteterne, og at det ikke helt sjældent forekommer, at tjenestemænd ligefrem driver videregående studier ved et universitet.

## KAPITEL IV

# Efteruddannelse i Danmark uden for centraladministrationen

Oplæring af allerede ansatte tjenestemænd eller funktionærer i færdigheder med konkret nytteværdi for netop de stillinger, de er ansat i eller ventes at avancere til, har i mange år været ret almindelig her i landet. I de sidste tiår har sådan efteruddannelse fået øget omfang, og samtidig er det blevet sædvanligt at give de allerede ansatte undervisning også i mere almindelige emner, som ikke blot har værdi for det specielle faglige arbejde, som de underviste udfører. Blandt disse emner er nogle almindelige. Hensigten med undervisning heri er i reglen at give de ansatte bedre forståelse af det milieu og det samfund, hvori de udfører deres arbejde. Oftest drejer det sig dog om undervisning i problemer, der er fælles for ethvert administrativt præget arbejde, uanset fagområde, såsom arbejdsledelse, rationalisering o.s.v.

I dette kapitel søges givet et overblik over sådan efteruddannelse af tjenestemænd uden for centraladministrationen og af funktionærer i det private erhverv. Oversigten er på ingen måde udtømmende, og hovedvægten er lagt på undervisning, der efter sit indhold og målsætning kan formodes at være af interesse ved overvejelserne om en fremtidig efteruddannelse af de akademiske tjenestemænd inden for centraladministrationen. Oversigten bygger på oplysninger indhentet hos vedkommende styrelser, virksomheder og organisationer.

### *1. Efteruddannelse specielt beregnet for akademikere.*

Hvor en virksomhed eller en organisation opretter efteruddannelse for overordnede, jfr. ne-

denfor under 3, omfatter denne i reglen også eventuelle akademiske funktionærer. I dette afsnit koncentrerer fremstillingen om undervisning, der specielt er beregnet for iøvrigt færdiguddannede akademikere. Sådan efteruddannelse er sjældnen, men den forekommer.

Forskellige faglige foreninger såsom Danske Økonomers Forening og advokatrådet lader således afholde studiekredse, foredrag, øvelser m.v., hvor man behandler emner af aktuel og praktisk betydning for foreningsmedlemmerne. Undervisningen har i almindelighed en klar faglig-teknisk karakter. Af samme type er de kurser, som justitsministeriet årligt lader afholde for dommer- og politifuldmægtige.

Af særlig interesse er den undervisning, som Dansk Ingeniørforening (Danske Civilingeniørers Forening) arrangerer. Ud over rent faglige kurser lader denne forening nemlig afholde seminarer i virksomhedsledelse, beregnet for ledere med forskellig uddannelse. Deltagerne, hvoraf kun ca. halvdelen er foreningens medlemmer, skal være placeret sådan i deres virksomhed, at de har en rimelig chance for i praksis at kunne anvende det stof, de bliver bekendt med under seminaret, og skal endvidere have en så stor erfaring, at de selv kan bidrage til diskussionerne under seminaret. Det er derfor en betingelse for deltagelse, at vedkommende virksomhed indstiller den pågældende til deltagelse. Man stræber efter, at så mange forskellige brancher og funktioner som muligt er repræsenteret blandt deltagerne. Undervisningen varer sammenlagt ca. 3 uger; i begyndelsen arbejder man 2–3 dage om måneden, men den sidste uges undervisning foregår samlet. Hele kurset afholdes som inter-

nat-kursus på et hotel i Nordsjælland. Undervisningen søges koncentreret om spørgsmål, som en virksomhedsleder møder i det daglige arbejde, men som han ikke vil være bekendt: med gennem den rent faglige undervisning, han har modtaget tidligere. Blandt emnerne kan nævnes: arbejdsklima, personalepolitik, intern træning og uddannelse, organisation, driftsøkonomi, marketing, skatteforhold m.m.

D.I.F. arrangerer endvidere undervisning, hvor de samme ledelsesdiscipliner meddeles i mindre krævende, mere skolemæssig form. For yngre civilingeniører afholdes således kursus i »Erhvervslivets forhold«, hvor emnerne er valgt således, at deltagerne får et vist overblik over de samfundsmæssige, juridiske, økonomiske, merkantile og organisatoriske forhold, som de ikke eller kun i ringe omfang har haft lejlighed til at beskæftige sig med under studiet.

## 2. Assistentuddannelse i etater, Københavns kommune og større private virksomheder.

Denne form for efteruddannelse har fra gammel tid været den mest almindelige. Karakteristisk for den er, at virksomheden rekrutterer sine nyansatte blandt unge, der lige har afsluttet deres almindelige skolegang, og derefter selv videreuddanner dem, dels ved praktisk arbejde i virksomhedens forskellige afdelinger dels ved teoretisk undervisning. Til billedet hører også, at de højere funktionærstillinger i virksomheden som hovedregel forbeholdes personale, der har gennemgået denne interne efteruddannelse. Sådan er forholdene - stort set - inden for post- og telegrafvæsenet, D.S.B., toldvæsenet, Københavns kommune, banker, sparekasser samt mange - særligt større — private erhvervsvirksomheder.

Til illustration af, hvorledes denne form for efteruddannelse er tilrettelagt inden for *etaterne*, skal kort gennemgås uddannelsen til *post- og telegrafvæsenets embedsklasser*. Antagelse af elever sker én eller to gange årligt blandt unge, der har bestået realeksamen eller anden dermed ligestillet eller højere eksamen. Eleverne gennemgår på post- og telegrafskolen i København et kursus, der er delt i 2 afdelinger. 1. afdeling, der varer 7 uger, falder umiddelbart efter ansættelsen og må nærmest betragtes som et introduktionskursus, hvor eleverne bliver bekendt med de mest elementære regler samt de almindelige arbejdsrutiner på et postkontor. 2. afdeling, hvortil eleverne indkaldes efter i ca. 2 år at

have været udstationerede på postkontorerne, varer 12 uger og afsluttes med en eksamen, den såkaldte »fagprøve for post- og telegrafvæsenets embedsklasser 1. del«. Dette kursus omfatter forskellige postale discipliner samt hovedsprogene. Det er en betingelse for advancement til medhjælper og senere til assistent, at denne eksamen består, men for yderligere at kunne avancere til overassistent, kontrollør o.s.v. kræves beståelse af »fagprøven for post- og telegrafvæsenets embedsklasser, 2. del«, der omfatter fagene: post- og telegrafvæsenets organisation, det internationale post- og telegrafvæsen, driftskundskab, almindelig rets- og samfundskundskab samt nationaløkonomi og statistik. Assistentuddannelsen inden for statsbanerne og toldvæsenet finder sted efter i hovedsagen samme principper; assistenter inden for toldvæsenet gennemgår dog ikke uddannelse med afsluttende prøve svarende til fagprøvens 2. del i post- og telegrafvæsenet.

Inden for *Københavns kommune* er også tilrettelagt en undervisning for assistentklassen. Alle assistentaspiranter skal således - sideløbende med den praktiske uddannelse gennem deltagelse i det daglige arbejde - deltage i en teoretisk undervisning, der dels foregår på Københavns kommunes aftenskole dels på et særligt kursus, og som omfatter kommunens forfatning, dens administration og økonomi, sprog, bogføring samt kontorpraksis. Det er en betingelse for at blive ansat som assistent, at denne undervisning afsluttes med tilfredsstillende resultat. I det 1. eller 2. år efter fast ansættelse gives der derefter i flere institutioner assistenterne undervisning i deres egen institutions arbejdsområde og arbejdsmetode, herunder særlig i de love, regulativer og instrukser m.v., som ligger til grund for institutionens virksomhed.

Lignende bestræbelser for at uddanne et eget funktionærkorps finder man i adskillige store bureaukratiserede private virksomheder. Til illustration skal kort omtales nogle eksempler.

*Den Danske Landmandsbank* afholder for sine bankelever umiddelbart efter deres ansættelse et dagkursus af en måneds varighed, hvor man giver eleverne et elementært begreb om bankens virksomhed, kontorpraksis og kundebejning. Efter dette introduktionskursus følger eleverne jævnsides med den praktiske uddannelse i banken handelsskoleundervisning, der afsluttes med en handelsmedhjælpereksamen specielt beregnet for bankelever. Når elevtiden er forbi, indkalder banken de nyansatte assistenter

til et 3 ugers dagkursus. På dette, der er obligatorisk, efterprøves udbyttet af den allerede modtagne oplæring, og der gives deltagerne et dyberegående indblik i bankens forskellige funktioner. Endelig afholder banken et 3 ugers dagkursus beregnet for 28—32 årige, der orienteres om personaleledelse, regnskabsanalyse, kreditvurdering m.v. samt samarbejdet inden for bankens forskellige grene. Deltagerne i dette kursus udvælges på grundlag af tidligere præstationer i den daglige tjeneste.

Også inden for *SAS (region Danmark)* er tilrettelagt en systematisk undervisning for assistentelever. De nyantagne gennemgår først et 3 dages introduktionskursus og går i elevtiden, hvor den praktiske uddannelse søges gennemført ved arbejde i de fleste af selskabets hovedafdelinger, 1 gang ugentlig på dagskole på Købmandsskolen. Elevuddannelsen inkluderer endelig et 3-måneders dagkursus på SAS's egen skole, hvor der gives undervisning i bl.a. luftfartsbestemmelser, SAS's organisation, service og salgsforhold, forholdet mellem SAS og toldvæsenet, post- og telegrafvæsenet, luftfartsdirektoratet m.v. samt sprog.

*Kjøbenhavns Telefon Aktieselskab* har for aspiranter til assistentklassen tilrettelagt dels et 14-dages introduktionskursus straks efter antagelsen dels senere efter 11/2 års turnustjeneste på forskellige afdelinger et egentligt fagkursus på en 3-måneders dagskole. For assistenterne er yderligere tilrettelagt specialkurser med henblik på videregående uddannelse inden for nærmere afgrænsede administrationsområder. Desuden afholdes med mellemrum opfølgningskurser, hvor deltagerne får indblik i den tekniske og administrative udvikling, der har fundet sted siden sidste kursus.

### 3. Lederuddannelse.

I de senere år er det inden for det private erhvervsliv blevet meget almindeligt at foranstalte uddannelse specielt beregnet for fungerende eller kommende administrative ledere, både egentlige chefer og sådanne, der på et lavere niveau leder andres arbejde. Sådanne lederuddannelse forekommer naturligvis i mange variationer, men den mest anvendte type er letgenkendelig på emnekredsen, der er koncentreret om virksomheds- eller arbejdsledelsesproblemer, og på undervisningsformen, der først og fremmest bygger på gruppearbejde, hvor man tilsigter en så aktiv indsats fra deltagerne og en

så rig erfaringsudveksling som muligt. Et andet karakteristisk træk ved undervisningsformen er tendensen i retning af at tilrettelægge undervisningen således, at deltagerne helt frigøres for deres daglige arbejde; heraf den hyppige anvendelse af internatkurser.

Det forekommer, at den enkelte virksomhed selv foranstalter sådan efteruddannelse af sine ledere. Som eksempel kan nævnes, at SAS arrangerer et 3 måneders kursus af 1 ugentlig dobbelttime for sine afdelingschefer (fuldmægtige og kontorchefer) i problemer, der har betydning for personale- og arbejdsledelse såsom ledelsesformer, organisationsproblemer, personalebedømmelse samt diskussions- og mødeledelse.

Det almindelige er imidlertid, at lederkurser tilrettelægges af de store organisationer som en almindelig service for en vid gruppe af virksomheder. Ovenfor er allerede nævnt Ingeniørforeningens kurser. Her skal gives et kort overblik over den omfattende uddannelsesvirksomhed, der foranstaltes af Arbejdsgiverforeningen og Industrirådet.

*Dansk Arbejdsgiverforening* afholder kurser for selvstændige arbejdsgivere og højere funktionærer på en særlig dertil indrettet ejendom »Egelund« i Nordsjælland. Kurserne forekommer i forskellige hovedtyper, af hvilke de vigtigste skal omtales.

Organisationskurser er specielt beregnet for bestyrelsesmedlemmer og funktionærer i organisationer, der er tilknyttet Dansk Arbejdsgiverforening. På disse kurser behandles først og fremmest organisatoriske problemer på arbejdsmarkedet og i erhvervslivet.

Samarbejdskurser henvender sig direkte til arbejdsgiverne og deres nærmeste medarbejdere. Disse kurser er tilrettelagt således, at der først afholdes et såkaldt grundkursus, på hvilket man behandler arbejdsgiverforeningens syn på samarbejdet på arbejdspladsen, åbenhedsprincippet, kontakt- og informationsproblemer, arbejdsstudier, klimaet på arbejdspladsen m.m. Da grundkurserne ikke varer mere end 4 dage, bliver der kun tid til en meget summarisk gennemgang af de enkelte emner, og grundkurserne suppleres derfor med en lang række specialkurser, herunder f.eks. kursus i arbejdsledelse, hvor man koncentrerer sig om de problemer, der opstår for arbejdsgiverens direkte repræsentant over for arbejderne på arbejdspladsen, og kursus i personaleledelse, hvor man behandler spørgsmål som arbejdsbeskrivelser, rekruttering, orientering og introduktion af nye medarbejdere, an-

sættelsesprøver, interview-teknik, personalevurdering o.m.a.

En tredje type, der har særlig interesse i denne forbindelse, er de kurser i virksomhedsledelse, som Arbejdsgiverforeningen i de senere år har arrangeret i samarbejde med Industrirådet. Sådanne kurser henvender sig til 35-45 årige funktionærer i ledende stillinger inden for større erhvervsvirksomheder og har til formål at give deltagerne et indtryk af den teknik og de midler, der står til rådighed ved løsningen af opgaver af ledelsesmæssig art. Kurset varer 8 uger og er delt i to perioder. I den første periode behandles virksomhedens interne ledelse og administration, og her lægges hovedvægten på følgende emner:

- a. Virksomhedens organisatoriske opbygning og mulighederne for delegation af kompetence til medarbejderne,
- b. Koordinering og integrering af de enkelte medarbejders indsats samt
- c. Virksomhedens interne økonomiske ledelse. Planlægning og ledelse af den økonomiske drift samt kontrol med virksomhedens interne økonomi.

I den anden kursusperiode er hovedemnet virksomhedens tilpasning til udefra kommende påvirkninger, og her gives der undervisning i følgende hovedemner:

- a. Virksomhedens eksterne økonomiske forhold,
- b. Virksomhedens produktions- og afsætningspolitik samt
- c. Virksomhedens forhold til erhvervslivets organisationer, de offentlige myndigheder og samfundet.

Ved alle Arbejdsgiverforeningens kurser på Egelund foregår undervisningen ved hjælp af case-metoden og som gruppearbejde efter indledende foredrag, fordi anvendelsen af disse metoder i sig selv demonstrerer og giver øvelse i hensigtsmæssige ledelsesformer.

*Industrirådet* har siden 1946 forestået afholdelsen af en lang række kurser. Medens hovedformålet oprindeligt var at give oplysninger om og virke propagerende for rationalisering, har Industrirådet med tiden tillige etableret kurser, på hvilke hovedvægten er lagt på produktionsledelse. På disse kurser behandles emner som industriel organisation, produktionsplan-

lægning og produktionskontrol, driftsregnskab og budgettering, statistik m.v. En del af kurserne har været afholdt i enkeltvirksomheder og i så vid udstrækning som muligt tilpasset de pågældende virksomheders problemer.

Sideløbende hermed afholdes en række kurser under titlen »træning i arbejdsledelse« (T.I.A.) efter de såkaldte TWI-(training within industry) principper, der har deres oprindelse i U.S.A. På disse kurser behandles emner som arbejdsinstruktion, arbejdsforhold, metodeforbedring, mødeledelse og sikkerhed på arbejdspladsen. Kurserne henvender sig til alle, der har ledelsesmæssige funktioner, og afholdes normalt i virksomhederne. Da T.I.A.-kurserne har opnået stor udbredelse og skabt behov for ledere af sådanne kurser, har Industrirådet også etableret oplæringskursus for sådanne instruktører.

Den hidtil nævnte lederuddannelse har været koncentreret om sådanne fælles administrative problemer som virksomheds- og arbejdsledelse. Der findes imidlertid også eksempler på en efteruddannelse af ledere med et mere generelt almindennende præg. Det klareste tilfælde er »Sparekassehøjskolen«, der drives af Danmarks Sparekasseforening. Formålet med denne skole er at imødekomme et behov for en kombination af en speciel sparekasmæssig og en mere almindennende undervisning, der kan hjælpe især lederne og deres nærmeste medarbejdere til at løse de stadig mere differentierede opgaver, der bliver pålagt sparekasserne. Adgang til skolen har sparekassefunktionærer under 35 år, som har gennemgået den almindelige sparekasseskole og som i øvrigt skønnes kvalificerede til optagelse. Undervisningen er baseret på kortvarige kurser kombineret med et krævende hjemmearbejde. Undervisningen strækker sig over en periode på 3 år og 8 måneder, og i hvert af de 3 første undervisningsår afholdes 3 kursus à 12 dage. Efter afslutningen af de 3 år får eleverne 8 måneder til at besvare en stor individuel udformet skriftlig opgave. Denne skal dels give indtryk af elevens udbytte af de gennemgåede fag, dels vise hvor langt eleven er nået med hensyn til selvstændig og metodisk fremstilling. Undervisningen gives i fagene: driftsøkonomi, nationaløkonomi, jura, økonomisk-politisk historie samt statskundskab. I de tre første discipliner lægges der vægt på områder af særlig betydning for arbejdet i sparekasserne. Lærerkræfterne er hovedsagelig lektorer og professorer ved handelshøjskolen og universitetet i København.

For at afrunde skildringen af efteruddannelsen af erhvervslivets ledere kan der være grund til kort at omtale den undervisning, der gives på *Handelshøjskolen* i København. Undervisningen består dels i en almen økonomisk grunduddannelse beregnet for ganske unge (H.A.-studiet), dels i en række specialstudier (H.D.-studier), der tilsigter at give folk, der er beskæftiget i det praktiske erhvervsliv lejlighed til at tilegne sig dybere forståelse af de økonomiske problemer, der ligger bag forretningsmæssige dispositioner, og til at lære at beherske principperne for moderne erhvervmæssig teknik.

Undervisningen i fag som »virksomhedens organisation« og »virksomhedssociologi og personalepolitik« har således til hensigt at udvide deltagernes administrative kundskaber på lignende måde som ovennævnte lederkurser foranstaltet af virksomheder og organisationer.

Handelshøjskolen i København arbejder iøvrigt for tiden med planer om at oprette et nyt specialstudium i organisation, hvor det er tanken at give en dybtgående undervisning i de problemer, der opstår i forbindelse med en virksomheds organisatoriske opbygning og administrative drift.



## KAPITEL V

# Nogle reformforslag vedrørende rekruttering m.v. af højere tjenestemænd i dansk centraladministration

Som omtalt i indledningen, ovenfor side 5, har gruppen fået til opgave at undersøge behovet for og tilrettelæggelsen af en eventuel efteruddannelse for højere tjenestemænd i centraladministrationen. Gruppen har således intet mandat til og er efter sin sammensætning næppe heller kompetent til at stille forslag om *dyberegående* ændringer i de højere tjenestemænds forudgående uddannelse, deres rekruttering og deres senere anvendelse. På disse punkter, der iøvrigt har nær sammenhæng med spørgsmålet om centraladministrationens opbygning, har gruppen, jfr. også ovenfor side 8, ment at burde tage udgangspunktet i de bestående forhold.

Det har dog været uundgåeligt, at gruppen ikke mindst på grundlag af de omfattende oplysninger om forholdene i andre lande, som forvaltningsnævnets sekretariat har fremskaffet, fra tid til anden er kommet ind på at drøfte ønskeligheden af forskellige ændringer i det givne grundlag. Herunder har der vist sig særlig interesse for og fuld enighed om nogle teknisk prægede reformer, der tilmed har særlig nær tilknytning til efteruddannelsesproblemerne. Gruppen har derfor fundet det forsvarligt at lade sine drøftelser herom munde ud i nedenstående forslag.

### *1. Et centralt bedømmelsesorgan.*

Af fremstillingen af ansættelsesprocessen i dansk centraladministration, ovenfor side 11, fremgår, at rekrutteringen af akademiske tjene-

stemænd præges af decentralisation og en vis uensartethed. Det er den enkelte styrelse, der udvælger sekretæraspiranter blandt ansøgerne, og ansættelsesmyndigheden har både materielt og formelt et meget frit skøn, der efter det foreliggende ikke overalt udøves efter ensartede retningslinier.

En vis centralisering af aspirantudvælgelsen vil efter gruppens opfattelse have betydelige fordele.

For ansøgerne vil det være en fordel kun at skulle henvende sig ét sted. Det er lettere, og faren for at den enkelte skal overse ønskelige ansættelsesmuligheder elimineres. Et centralt organ vil tillige i nogen grad kunne afhjælpe det ukendskab til arbejdsopgaver og vilkår i de forskellige styrelser, der vistnok er det sædvanlige hos nybagte kandidater, og derved bidrage til, at ansøgerne finder frem til den form for arbejde, som de selv mener vil tilfredsstille dem mest.

De væsentligste fordele ved en centralisering ligger dog på det offentliges side. Man kan herved opnå en jævner fordeling af mulige ansøgere end ved blot at bygge på disses måske ret tilfældigt indleverede ansøgninger. Hvis alle ansøgninger samles på ét sted, kan alle interesserede styrelser få meddelelse om de mulige kandidater, et forhold som vil kunne udvide rekrutteringsbasis betydeligt, selv når man tager hensyn til ansøgernes præferencer; de fleste ansøgere vil nemlig, såfremt deres primære ønsker ikke kan efterkommes, i reglen gerne tage ansættelse i en anden styrelse. Man opnår yderli-

gere at aflaste de enkelte styrelser personalechefer for et tidsrøvende og i vidt omfang overflødigt arbejde.

Af størst betydning er dog, at en centralisering kan føre til, at selve bedømmelsen af ansøgernes kvalifikationer udføres bedre. En koncentration af bedømmelsesvirksomheden vil i sig selv føre til en værdifuld opsamling af erfaring hos bedømmelsesorganets medlemmer og medarbejdere. Hertil kommer, at det grundlag, hvorpå bedømmelsen må foretages, har visse sæertræk, der gør en centralisering særlig gavnlig. Udvalgelsen af aspiranter blandt de ansøgende kandidater vil - og bør ofte — ske først og fremmest på grundlag af eksamensresultat. Dette kan dog aldrig blive eneafgørende. Eksamenskvaliteten giver kun højst indirekte udtryk for karakteregenskaber som f. eks. lederevne, evnen til samarbejde, loyalitet og det man kalder at have sine meningers mod, egenskaber, der oftest er særdeles betydningsfulde i den senere karriere. Og hvor forskellen mellem flere ansøgers eksamensresultat ikke er ret betydelig, giver dette end ikke noget fuldt sikkert billede af forskellen mellem de konkurrerendes intelligens og arbejdsomhed. Vil man undgå fejlplaceringer eller afskedigelser, må man følgelig ofte regne med at skulle supplere eksamensresultaterne med andet bedømmelsesgrundlag. I det omfang, dette udgøres af faktiske oplysninger om tidligere beskæftigelse, optræden i skoler, foreninger, militæret o.s.v., er det åbenbart lettere for en central, specialiseret instans at fremskaffe grundlaget. Men i bedømmelsesgrundlaget indgår også andre, mindre håndgribelige elementer. Under det nuværende udvælgessystem spiller personalechefens almindelige »indtryk« af ansøgerens personlighed rimeligvis en betydelig, omend udefinerbar rolle. Ved at centralisere bedømmelsen ville man skabe mulighed for at udbygge denne del af bedømmelsesgrundlaget med nyere metoder til måling af ansøgernes brugbarhed, såsom interviews og forskellige individuelle- og gruppetests. Arbejdsgruppen kan ikke af egen erfaring udtale sig om disse metoders brugbarhed og skal afholde sig fra at søge fastlagt retningslinier for deres omfang og anvendelse. Der er dog grund til at pege på, at metoderne anvendes i udstrakt grad i andre lande, særlig i England, se ovenfor side 15, og udnyttes - som det synes med succes — i privat erhverv. Det forekommer derfor gruppen, at der er gode grunde til at søge metoderne tillempt på ansættelsen af sekretæraspiranter. Et sådant forsøg forudsætter

åbenbart et centralt bedømmelsesorgan. De enkelte personalechefer savner både viden og tid til at gøre det nødvendige, betydelige arbejde.

Gruppen foreslår derfor, at der oprettes et centralt bedømmelsesorgan, omfattende i al fald centraladministrationens ministerier og styrelser. Som det fremgår af navnet, er det ikke tanken, at den centrale instans skal være ansættende; denne kompetence skal også for fremtiden ligge i de enkelte styrelser hånd. Derimod skal alle ansøgninger gå gennem bedømmelsesorganet, førend de kommer frem til ansættelsesmyndigheden. Bedømmelsesorganet skal således modtage alle ansøgninger, vejlede ansøgerne, skaffe de nødvendige oplysninger samt foretage en bedømmelse, der tager sigte på dels at udskille de uegnede, dels at sætte ansættelsesmyndigheden i stand til at foretage et mere rationelt underbygget valg end efter de hidtil anvendte metoder.

Bedømmelsesorganet bør i administrativ henseende høre under finansministeren, under hvem tjenestemandforhold i almindelighed sorterer, men dets fritstående karakter må understreges. Det bør følgelig konstitueres som et nævn, bestående af nogle højere tjenestemænd fra centraladministrationen, en person med specielt kendskab til nyere bedømmelsesmetoder, f.eks. en psykolog og en person med erfaring fra personaleudvælgelse inden for privat administration. Til nævnet må knyttes den fornødne medhjælp.

## 2. Aspiranttid, varieret erfaring m.v.

Ifølge tjenestemandlovens § 6,5 forudsætter ansættelse som sekretær normalt 2 års tilfredsstillende tjeneste som aspirant. Aspiranttiden er tænkt som en prøve- og læretid. Meningen er, at ansættelsesmyndigheden skal kunne se, om aspiranten er anvendelig i praksis, og aspiranten skal kunne bedømme, om han er kommet på den rette hylde. Og begge disse bedømmelser skal foretages så betids, at aspiranten har en fair chance for at søge beskæftigelse andetsteds uden for stort afbræk.

Gruppen må lægge megen vægt på, at aspiranttiden virkelig udnyttes efter sine formål. For sent opdagede fejlplaceringer er kostbare både menneskeligt og målt i nedsat effektivitet. Det vil efter gruppens opfattelse være en værdifuld hjælp til bedre udnyttelse af prøvetiden, såfremt aspiranterne har arbejde i mere end et kontor i prøvetiden, og såfremt det pålægges

styrelserne at *give* periodiske indberetninger til bedømmelsesorganet, der i det hele bør have pligt til at have indseende med de nyansatte i aspiranttiden. Herved vil bedømmelsesorganet tillige få mulighed for at verificere sin forudgående bedømmelse og dermed lejlighed til at indhøste erfaringer om forskellige bedømmelsesgrundlags brugbarhed.

Aspiranttidens karakter af læretid har ligeledes stor betydning. Som allerede tidligere omtalt, ovenfor side 9, kan systematisk teoretisk oplæring aldrig helt fortrænge uddannelse via praksis. Også fra dette synspunkt må der følgelig lægges den største vægt på, at aspiranterne skifter sagområde, herunder flyttes fra kontor til kontor.

Også for de yngre, fastansatte sekretærer er en så afvekslende erfaring som muligt af stor værdi. Omflytninger bør derfor fremmes, selv om de ofte vil nedsætte vedkommendes øjeblikkelige brugbarhed og kan føre til en forbigående arbejdsforøgelse for både den flyttede og hans overordnede. Den erfaring, som skiftende arbejde giver, må erhverves i de unge år. Hyp-pige omplaceringer blandt det ældre personale er væsentlig mere generende for arbejdsgangen, og det er efter gruppens erfaring de unge, der har størst mulighed for at drage nytte af erfaringernes brogethed.

Gruppen skal endelig henlede opmærksomheden på, at den vidtdrevne opdeling i ministerier og styrelser med hver sin karriere, der præger dansk centraladministration, kan have uheldige virkninger både for mulighederne for at opnå tilstrækkelig varieret erfaring og for at placere den forhåndenværende arbejdskraft

bedst muligt. Ikke mindst set fra den synsvinkel som er gruppens, nemlig uddannelsessynspunktet, må det tilrådes, at man i videre omfang end hidtil foretager omflytninger på tværs af grænserne mellem ministerier og/eller styrelser. Indførelse af den automatiske lønramme for alle andre end cheferne bør gøre en sådan personalepolitik lettere acceptabel, og de mere ensartede bedømmelser, som det ovenfor foreslåede centrale organ med tiden vil kunne tilvejebringe, bør kunne gøre udvælgelse udover den egne styrelse teknisk lettere gennemførlig.

### 3. *Organisations- og funktionsbeskrivelse.*

Når forvaltningsnævnets sekretariat begynder undersøgelsen af et forvaltningsområde, plejer man som første skridt at udarbejde en kortfattet, men dog detaljeret skildring af vedkommende styrelses organisation og funktioner. Der har i praksis vist sig at være efterspørgsel efter disse beskrivelser, selv længe efter at nævnets undersøgelser er tilendebragt. Der synes hos styrelsernes tjenestemænd at være behov for at få det overblik over organisationen og dens virksomhed, som beskrivelserne giver.

På grundlag af denne erfaring kan gruppen anbefale, at de enkelte styrelser lader fremstille lignende oversigter og fører dem à jour med passende mellemrum. Oversigterne vil kunne være af særlig værdi for de nyansatte, der ofte vil have ganske tågede forestillinger om den styrelse, hvori de skal virke; men også mange ældre tjenestemænd kan fra tid til anden have brug for viden om, hvordan dele af styrelsen, som vedkommende ikke kender personligt, fungerer.

## KAPITEL VI

# Aspirantundervisning

### A. Opdelingen i undervisning for sekretæraspiranter og for ledere.

Af grunde, som er opregnet i kapitel I, er det gruppens opfattelse, at der er behov for en efteruddannelse af akademiske tjenestemænd i centraladministrationen. Under sin argumentation for dette standpunkt har gruppen først og fremmest haft en systematisk undervisning tilrettelagt specielt for administrationens højere tjenestemænd for øje. I de følgende kapitler vil gruppen nærmere redegøre for sine forslag vedrørende en sådan undervisnings indhold og tilrettelæggelse, herunder vedrørende undervisningsmetoder, lærerkræfter (kap. VI og VII), undervisningens administration og bekostelighed m.v. (kap. IX). Til supplerung heraf vil der, især i kap. VIII, blive gjort nogle kortfattede bemærkninger om andre former for efteruddannelse.

For i detaljer at kunne tage stilling til den systematiske undervisnings tilrettelæggelse er det nødvendigt at gøre sig klart, hvem undervisningen skal tage sigte på. De højere tjenestemænd er jo ingen forskelsløs gruppe. En undervisning, der skal kunne dække deres behov, må i al fald i nogen grad tilpasses væsentlige forskelligheder inden for gruppen af potentielle deltagere. Blandt de forskelle, der givetvis kan have betydning i denne forbindelse, kan især nævnes forskel i charge, i det omfang denne giver sig udslag i forskellig funktion inden for hierarkiet, og forskelle imellem sagområder. Under dette sidste sæt af forskelle tænkes ikke blot på uensartetheder, der skyldes samfundsmæssigt forskellige forvaltningsområder, men også på variationer med hensyn til lovgivnings- og andet politisk præget arbejdes betydning, med hensyn til direkte forbindelse med publikum, organisationer, under- eller overinstanser og specialister, med hensyn til arbejdets mere eller mindre retlige eller økonomiske præg o.m.a. Andre forskelligheder af en vis vægt er antallet

af underordnede i assistentklassen, antallet af rutinesager i forhold til »tunge«, principielle enkeltsager o.s.v.

Der er imidlertid snævre grænser for, i hvilket omfang undervisningen kan specialiseres, så den passer til forskellige deltageres varierende behov. Det ret ringe antal tjenestemænd, som undervisningen kan omfatte, og rene økonomiske hensyn kræver, at undervisningen får et standardiseret præg, der tillader, at de enkelte undervisningsbestræbelser bliver anvendelige over for ret store, letgenkendelige grupper af tjenestemænd. En sådan standardisering har i øvrigt også positive fordele. De fleste tjenestemænd placeres i løbet af deres karriere i stillinger med højst forskellige funktioner. En standardisering af undervisningen kan ligefrem gøre omstillingen fra én funktion til en anden lettere. I det omfang undervisningen kan lægges således til rette, at eleverne aktiveres, er det yderligere en fordel for udvidelsen af tjenestemændenes horisont og berigelsen af deres baggrund, at så brogede erfaringer som muligt er repræsenteret blandt de underviste.

Efter gruppens mening bør undervisningen organiseres i to faste hovedafdelinger, én der tager sigte på sekretæraspiranter, og én der henvender sig til ledere eller tjenestemænd, der snart kan ventes at blive ledere, d.v.s. tjenestemænd på kontorcheffsniveau og derover, samt kontorernes souschefer. Hvorvidt der herudover kan blive tale om mere tilfældig undervisning beregnet for mindre, specielle grupper drøftes i kap. VIII.

### B. Kredsen af mulige deltagere. Tidspunktet for undervisningen.

I ministerierne og de styrelser, hvor generelt kompetente administratorer med juridisk eller økonomisk uddannelse er almindelige, er i de

senere år blevet ansat ca. 85 sekretæraspiranter om året. Det er denne gruppe, som aspirantundervisningen først og fremmest tager sigte på. Der er dog grund til at understrege, at også andre, mindre grupper vil kunne have gavn af at følge undervisningen eller dele af den. Det gælder f.eks. forskellige nyansatte specialister såsom læger og ingeniører, officerer, der udfører administrativt arbejde i forsvarsministeriet, samt jurister eller økonomer ansat i statsmyndigheder, der ikke klart hører til centraladministrationen, f.eks. læreanstaltnes administration, hypotekbanken o.s.v. Gruppen har ikke ment at have tilstrækkeligt grundlag til at bedømme, om undervisningen med udbytte kan udstrækkes til også at omfatte akademiske tjenestemænd i hovedstadskommunerne. Dette spørgsmål kan bedst afgøres, når undervisningen er eft erprøvet i praksis.

Det er efter gruppens formening nødvendigt, at aspiranterne har nogen praktisk uddannelse, førend de deltager i undervisningen. Et halvt års praksis bør være minimum; men på den anden side giver aspirantundervisning formentlig de bedste resultater, hvis den ikke falder senere end ca. 1 år efter ansættelsen. Der bør følgelig foranstalles undervisning mindst én gang om året, eventuelt to, hvis antallet af nyansatte er tilstrækkelig stort, og jævnt fordelt på de to almindeligste ansættelsestidspunkter: kort efter vinter- og sommereksaminerne.

Den ovenfor angivne afgrænsning af deltagerkredsen er sket under den forudsætning, at aspirantundervisning er et fast led i de højere tjenestemænds efteruddannelse. I en passende overgangsperiode synes det rimeligt også at give de ældre aspiranter og de yngste fastansatte sekretærer adgang til at følge undervisningen.

### C. Undervisningens indhold.

Sekretæraspiranterne træder ind i statstjenesten med et ganske omfattende teoretisk kendskab til især de øverste statsorganers organisation og funktion samt de retlige grænser for forvaltningens virksomhed. Alt efter deres uddannelse har de tillige en mere eller mindre dybtgående viden om det økonomiske, politiske og retlige milieu, hvori statsorganerne virker. Formålet med aspirantundervisningen er — på grundlag af denne allerede erhvervede viden — først og fremmest at give eleverne en række konkrete oplysninger og bibringe dem visse

kundskaber, der har praktisk betydning specielt for højere tjenestemænd i centraladministrationen, og dernæst at give dem en bedre og mere nuanceret baggrund for deres daglige arbejde for derved at sætte dem i stand til på én gang at udføre arbejdet bedre og at opnå større tilfredsstillelse ved at udføre det.

Gruppen har drøftet, hvilke emner aspiranterne burde undervises i, for at disse to formål kan opnås. Drøftelsernes resultat er samlet i nedenstående emneliste. Der er grund til at understrege det selvfølgelig, at emnefortegnelsen har en foreløbig og skitse-mæssig karakter. Gruppen mangler tilstrækkelige erfaringer til at kunne fastlægge undervisningens emnekreds endeligt. Der må være plads til at ændre undervisningsplanen efter indvundne erfaringer og i takt med skiftende ydre forhold, der let kan forrykke de enkelte emners indbyrdes betydning.

Også af andre grunde kan der blive tale om at modificere emnelisten. Den er opstillet under den forudsætning, at alle aspiranter får samme undervisning. Såfremt tilgangen af aspiranter er stor, eller undervisningen kun foranstalles en gang om året, vil flere parallelle klasser være nødvendige, og dermed vil der være skabt mulighed for en vis grov fordeling af deltagerne efter deres vekslende behov for særlige emner. De under 1° nævnte emner bør dog gennemgås af alle i nogenlunde samme omfang.

#### *1° Administrationsapparatet og dets forhold udadtil.*

Som allerede omtalt møder jurister og i noget ringere grad økonomer med ret indgående kendskab til statsorganernes organisation og funktion samt til grænserne for deres virksomhed. Når der alligevel er god grund til at give aspiranterne undervisning i administrationsapparatet og dets forhold udadtil, skyldes det først og fremmest, at deltagerens for-kundskaber i det væsentligste er retligt præget. De omfatter kun i ringe grad de bidrag til belysning af statsorganerne og deres funktion, som forskellige grene af statskundskaben har ydet i de senere årtier. Det er — set fra centraladministrationens synsvinkel — en mangel. Inden for statskundskaben og især forvaltningslæren er opsamlet viden og dannet principper, som kan være af værdi for højere tjenestemænd i deres daglige, praktiske arbejde og især for deres forståelse af administrationen og dermed af deres egen arbejdsform og placering i samfundet.

Der er imidlertid også andre, mere subsidiære grunde til at lade aspirantundervisningen omfatte administrationsapparatet. Deltagerne kan nu som ansatte i centraladministrationen og med nogen praktisk erfaring bag sig se problemerne, også dem de har stiftet bekendskab med under studiet, fra en ny og for deres arbejde og baggrundsviden frugtbart synsvinkel, og de kan lære og har brug for flere detaljer.

Emnegruppen falder i 2 dele: Centraladministrationens indre forhold og dens forhold til andre myndigheder og magtfaktorer i samfundet. Fælles for de to dele må være en indledning, der indeholder et kort historisk overblik over centraladministrationens udvikling og et forsøg på at angive det karakteristiske for dansk centraladministrations samfundsmæssige funktion i dag; heri bør indgå en kort oversigt over statens arbejdsopgaver, de udgifter, opgavernes udførelse medfører, samt de indtægtskilder og indtægter, der står til statens rådighed.

1. Gennemgangen af centraladministrationens *indre forhold* bør koncentrerer om sådanne organisatoriske emner, som er en fast og gængs bestanddel af faget forvaltningslære, såsom principper for og praksis med hensyn til funktionsdeling mellem flere myndigheder, d.v.s. mellem sideordnede, mellem over- og underordnede, mellem specielle og almindelige, mellem lokale og centrale o.s.v. samt funktionsdelingen inden for de enkelte myndigheder, d.v.s. spørgsmål som hierarkiets betydning, den overordnedes mulighed for kontrol, anvendelsen af uformelle fremgangsmåder, der går udenom den sædvanlige »tjenestevej«, arbejdsdelingen mellem de enkelte trin i hierarkiet og arbejdsdelingen på de forskellige trin o.s.v.

Om alle disse emner gælder, at undervisningen ikke kan tage sigte på at give detaljeret kundskab om de til enhver tid rådende forhold i dansk centraladministration. Det er f.eks. ikke meningen, at aspiranterne skal lære en fuldstændig oversigt over den nuværende kompetencefordeling mellem ministerier, direktorater og andre centrale institutioner. Hovedvægten må lægges på principper, på at vise hvordan en centraladministration kan organiseres og fungere. Fremstillingen af den ene eller andet sted anvendte fremgangsmåde skal især tjene som illustration. Fordelen ved at give undervisningen i sådanne emner på netop dette stadium i deltagerens karriere skulle være, at de endnu ikke er blevet fuldstændig vænnet fra mere ab-

strakt præget fremstilling, samtidig med at de har fået en sådan baggrund i deres praktiske erfaring, at de virkelig kan bedømme princippernes og de systematiske opstillingers praktiske relevans.

Ligesom undervisningen i forvaltningens organisation således ikke alene tager sigte på at bibringe aspiranterne omfattende detailviden, således kan formålet med undervisningen heller ikke være at reformere forvaltningen. Rent bortset fra spørgsmålet om, i hvilket omfang der af den opsamlede viden inden for forvaltningslæren kan uddrages direkte anvendelige praktiske leveregler, er sekretæraspiranter naturligvis uden magt til at tillempe sådanne læresætninger.

Værdien af en undervisning i forvaltningens indre forhold - og det er efter gruppens opfattelse en betydelig værdi — ligger således først og fremmest i den forøgelse og berigelse af tjenestemændenes baggrundsviden, som af stedkommes, samt deri, at de højere tjenestemænd vænnes til og får de nødvendige midler til at behandle de organisatoriske spørgsmål rationelt og ikke rent traditionelt.

2. Undervisningen vedrørende centraladministrationens *forhold udadtil* bør i al fald omfatte følgende emner:

1) *Centraladministrationens forhold til folketinget og regering.*

Herunder må behandles det almindelige spørgsmål om forholdet mellem politik og forvaltning, samt mere specielle emner såsom administrationens deltagelse i lovgivningsarbejdet (bortset fra konciperingen, se nedenfor side 31), ministeriernes funktion som vedkommende ministers sekretariat, folketingsmænds deltagelse i forvaltningen o. s. v.

2) *Centraladministrationens forhold til kommunerne.*

Som indledning til gennemgangen af dette emne må gives en oversigt over kommunalorganisationen og kommunernes typiske opgaver, men iøvrigt må undervisningen koncentrerer om centraladministrationens kontrol og samarbejde med kommunerne, herunder spørgsmålet om den økonomiske byrdefordeling mellem stat og kommuner.

### 3) *Centraladministrationens forhold til borgerne, herunder pressen og organisationerne.*

Emnet omfatter dels rent praktiske problemer om de højere tjenestemænds optræden overfor publikum og om forholdet til pressen, dels og især en oversigt over former og principper for gensidig påvirkning og samarbejdet mellem centraladministrationen og de vigtigste organisationer.

### 4) *Centraladministrationen og det internationale samarbejde.*

Dette emne er vigtigt, fordi de fleste styrelser har forbindelse med en af de mangfoldige internationale institutioner med funktionel begrænset kompetence. Undervisningen bør give en oversigt over de vigtigste af disse institutioner og over disses arbejdsformer, samt over danske myndigheders forbindelse med dem.

## 2° *Andre emner.*

Undervisningen i de hidtil nævnte emner vil naturligvis på adskillige punkter kunne give sekretæraspiranterne værdifulde praktiske kundskaber. Det må dog - som allerede nævnt - forudses, at det væsentligste udbytte vil blive en udvidelse af den enkelte tjenestemand's horisont og en klarere fornemmelse af hans funktion og dennes plads i helet. Denne del af undervisningen opfylder således især det andet af de to formål, som ovenfor side 29 er angivet som aspirantundervisningens. De andre emner, som gruppen finder bør medtages under aspirantundervisningen, tager især sigte på det første formål, at give konkrete oplysninger og nyttige færdigheder. Det drejer sig om følgende:

### 1. *Budgetforvaltning.*

Så at sige alle højere tjenestemænd kommer til at deltage i arbejdet med at udarbejde bidrag til finans- og tillægsbevillingslove, ansøgninger om enkeltstående bevillinger, besvarelse af revisionsdepartementernes anmærkninger, tilvejebringelse af materiale til brug for statsrevisorernes betænkning o. s. v. Selvom aspiranterne fra studiet har et vist kendskab til budgetrettens grundtræk og budgetkontrollens statsretlige betydning, er her dog tale om et så indviklet og teknisk præget system, at en detailleret undervisning med rent praktisk sigte vil være af stor værdi. Undervisningen må i al fald give et overblik over de finansielle love, deres indretning og

tilblivelse, og over finansministeriets, finansudvalgets og revisionens arbejdsgang og funktion samt en vejledning i forberedelsen af budgetbidrag og enkeltstående bevillingssager.

### 2. *Udformning af regler og enkeltafgørelser.*

Alle højere tjenestemænd sættes til at formulere skrivelser og langt de fleste deltager i udformningen af love, anordninger, cirkulærer eller andre generelle regler. Dette arbejde indeholder en lang række tekniske aspekter, som de fleste vel lærer sig mere eller mindre godt i praksis, men som en systematisk undervisning i høj grad vil kunne hjælpe til at beherske. Undervisningen bør således fremhæve, at der ved udfærdigelse af skrivelser findes visse gængse og accepterede principper for opbygning og sprogbehandling. Også til hjælp for udformningen af regler kan angives enkelte gængse og værdifulde skriveformer, men for regeldannelsen kommer hertil et helt kompleks af betydningsfulde tekniske hensyn, som til skade for reglernes anvendelighed ofte ikke vies tilstrækkelig opmærksomhed. Undervisningen vil således kunne hjælpe til at klargøre, at den enkelte regel indgår som et led i det allerede eksisterende regelsystem, og at lovkoncipisten bør have sin opmærksomhed henledt på bestemmelsernes forhold til almindelige civilretlige, strafferetlige, processuelle, herunder forvaltningsprocessuelle, og organisatoriske problemer. Endelig vil en undervisning i de typografiske og andre tekniske hensyn, der spiller en rolle for reglernes offentliggørelse, være af værdi.

### 3. *Mødeteknik.*

En så stor del af administrationens arbejde udføres for tiden under mere eller mindre faste kollegiale former, at gruppen må anse det for særdeles vigtigt at give aspiranterne indblik i de tekniske problemer, udvalgsarbejdet rejser. Undervisningen må omfatte de almindelige principper, der anses gældende for drøftelser og eventuelle afstemninger i kollegier, vejledning i referatskrivning samt en indførelse i den teknik, som mødeledelse nødvendiggør.

### 4. *Rationalisering, driftsøkonomi m. v.*

Mens de mere almindelige problemer, som forvaltningens organisation giver anledning til, må behandles som led i fremstillingen af forvaltningsapparatet, bør undervisningen i rationalisering tage sigte på at indføre aspiranterne i

de eksisterende forenklingsorganers opbygning og arbejdsmetode samt på løsningen af sådanne konkrete rationaliseringsproblemer, der opstår for alle tjenestemænd. I forbindelse med undervisningen i disse emner kan der blive anledning til at understrege betydningen af at tage rene driftsøkonomiske hensyn ved tilrettelæggelsen af forvaltningen og til at vise, hvordan omkostningerne ved alternative forvaltningsordninger kan måles og sammenlignes.

### 5. Arbejdsledelse.

Som det vil fremgå af det følgende kapitel, er arbejdsledelse et hovedemne for den undervisning, der tænkes foranstaltet for kontorchefer m. v. Det er et vanskeligt problem at afgøre, i hvilket omfang også de nyansatte bør undervises i dette emne. På den ene side kan undervisningen være direkte nyttig for de - ret få - sekretæraspiranter, der selv er arbejdsledere, og den vil desuden have en vis almindelig værdi, fordi de fleste aspiranter før eller siden bliver arbejdsledere, samt fordi den kan bidrage til aspiranternes forståelse af og tilpasning til arbejdsmilieuet. På den anden side er det kun meget få tjenestemænd, der 1/2-lår efter ansættelsen har personlige erfaringer for arbejdsledelsens problemer og dermed forudsætningen for at få rimeligt udbytte af en mere omfattende undervisning. Gruppen mener derfor, at emnet bør tages med under aspirantundervisningen, men at behandlingen af det bør indskrænkes til en meget kort oversigt, hvis opgave alene er at gøre eleverne bekendt med den problemkreds, som ledelsen af andres arbejde rejser.

### 6. Statistik.

Anvendelsen af statistisk spiller på næsten alle forvaltningsområder en betydelig rolle, og de fleste højere tjenestemænd tvinges til at anvende statistik i deres overvejelser. Da i al fald juristerne på dette punkt kun har dårlige forudsiklinger, kunne meget tale for at lade alle nyansatte juridiske kandidater gennemgå et kursus i statistik. Det er dog tvivlsomt, om man på et sådant kursus kan gå tilstrækkeligt i dybden, ligesom udviklingen i mange styrelser vistnok går i retning af at henlægge alt statistisk arbejde til specialister. Efter det således foreliggende skal gruppen indskrænke sig til at foreslå, at man forsøgsomt optager statistik blandt undervisningsemnerne for de aspiranter, der ikke har forudgående uddannelse i faget.

## D. Undervisningens form.

### 1. Undervisningsmetoder.

Gruppen anser det for ønskeligt, at undervisningen, der er beregnet for deltagere med omfattende teoretisk viden og nogen praktisk erfaring og som ikke skal føre til nogen eksamen, får en sådan form, at deltagerne i vidt omfang aktiveres. Så længe det drejer sig om aspirantundervisningen, er det dog næppe muligt helt at forlade de traditionelle, mere autoritære undervisningsformer. Aspiranterne mangler rimeligvis både tilstrækkelig erfaring vedrørende de drøftede emner og den tilvænnning til selvstændigt arbejde, der er nødvendig for en helt fri indsats. Desuden kan der være grund til at udnytte det forhold, at aspiranterne endnu ikke er kommet ud af den i og for sig værdifulde vane passivt at lære. Aspirantundervisningen bør derfor bygge på en kombination af mere traditionelle og nyere, aktiverende undervisningsmetoder.

Blandt disse sidste skal særlig nævnes forskellige former for gruppedrøftelser. Karakteristisk for dem er et forsøg på at lade lærernes indflydelse være indirekte og korrigerende, mens den aktive indsats ydes af eleverne. Som eksempler kan nævnes: Seminarer indledet med et kort indlæg fra en deltager, eventuelt tillige en kritik fra en anden, derefter debat og til slut lederens opsummering. - Frie gruppedrøftelser, hvor deltagerne simpelthen drøfter et emne, hvorom alle har en vis viden, oftest med henblik på udarbejdelse af en rapport el. lign. - »Spil«, hvor gruppen fordeler rollerne og spiller en eller anden situation igennem. — Andre måder at levendegøre undervisningen på er anvendelse af konkrete sager, »cases«, som undervisningsmateriale i stedet for abstrakte fremstillinger, anvendelse af films, institutionsbesøg m. v.

Gruppen har ikke set det som sin opgave i detaljer at fastlægge undervisningens form, og man skal indskrænke sig til nogle korte bemærkninger om undervisningsmetoder for visse emner. Undervisningen i udvalgsarbejde bør i vidt omfang kunne ske som »spil«. Gennemgangen af budgetforvaltning, udformning af regler og enkeltafgørelser og rationalisering må kunne bygges på cases, ofte således at disses løsning overlades til en eller flere deltagere, der derefter forelægger resultatet til en kritik i gruppen. Derimod kommer man næppe udenom at give en betydelig del af undervisningen i administrationsapparatet og dets forhold udadtil i form



af forelæsninger eller foredrag; men også vedrørende dette emne er en vis aktivisering, der omtales nedenfor, mulig.

Om alle undervisningsformer gælder, at der må være lejlighed til og fri adgang til at stille spørgsmål til lærerne.

## 2. Undervisningsmateriale.

Om undervisningsmateriale er allerede gjort enkelte bemærkninger. Hvor undervisningen foregår på grundlag af »cases« eller som »spil«, er lærebøger overflødige; sagerne og eventuelt korte dupliserede ledetråde må være tilstrækkelige. Problemet om lærebøger opstår følgelig især ved emnerne under 1°. Der findes — gruppen bekendt — kun ganske få anvendelige dansksprogede lærebøger. Især på engelsk, men også på fransk og svensk, foreligger imidlertid en meget omfattende og brugbar litteratur, hvoraf en del er tilgængelig på forskellige biblioteker, heriblandt det administrative bibliotek i socialministeriets bibliotek. Denne udenlandske litteratur kan, selvom den ikke er direkte anvendelig på danske forhold, indgå i undervisningen til supplerende af den sparsomme dansk-sprogede, f. eks. på den måde, at visse deltagere får til opgave at læse og genfortælle særligt opgivne bøger; referatet af den læste litteratur vil i almindelighed kunne give anledning til brugbare sammenligninger og dermed indirekte til et overblik over danske forhold. Hvor denne metode ikke er anvendelig, og hvor selve den mundtlige fremstilling ikke undtagelsesvis er tilstrækkelig, må man i al fald foreløbig klare sig med korte dupliserede ledetråde, tidsskriftartikler m.v. På længere sigt vil en lærebog om dansk forvaltningsorganisation og funktion dog være særdeles ønskelig.

## 3. Lærerkræfter.

Det er en selvfølge, at efteruddannelsen af centraladministrationens højere tjenestemænd ikke kan beskæftige en egen lærerstab. Som omtalt nedenfor side 44 foreslår gruppen, at der ansættes en fast, deltidsbeskæftiget undervisningsleder; han vil i begrænset omfang selv kunne undervise. Iøvrigt må lærerne især søges blandt forvaltningens egne folk samt blandt universitetslærere eller dermed ligestillede. Det vil for undervisningens praktiske tilrettelæggelse være et vanskeligt, men væsentligt problem at finde frem til lærere, der har den fornødne teoretiske viden eller praktiske erfaring og samtidig har pædagogisk greb.

Gruppen ønsker at understrege værdien af, at der især vedrørende emnerne under 1° med tiden dannes en fast kerne af lærere, der har eller erhverver sig en ret betydelig teoretisk viden. Men derudover bør man i vidt omfang anvende vekslende lærere, især sådanne der kan øse af egen erfaring. Netop i en undervisning beregnet for kommende praktikere er det overordentlig værdifuldt, at eleverne kan se problemerne, som de umiddelbart opleves af personer, der står midt i dem. Gruppen ønsker også — især med henblik på de første par år, hvor man endnu ikke har erfaringer om kravene til lærernes pædagogiske evner — at pege på faren for, at undervisningen skal blive et fast »ben«. Ledelsen bør være beredt på at skulle udskifte enhver, der i praksis viser sig mindre duelig, lige såvel som den, der viser sig ikke at kunne bevare den friskhed, der er en forudsætning for at aktivere eleverne.

## 4. Holdenes størrelse, undervisningens varighed m.v.

For at opnå et godt undervisningsmæssigt resultat bør deltagerne deles i små hold. Det er en absolut forudsætning for at anvende de nyere, aktiverende undervisningsmetoder, og det er en fordel, selv hvor undervisningen tager form af forelæsninger, foredrag eller institutionsbesøg. 15—20 deltagere bør være maximum, og et mindre antal er at foretrække ved »spil«, frie gruppedrøftelser m.v. Hvis undervisningen holdes én gang om året, må man følgelig forudse sideløbende undervisning for nødvendig i al fald i visse fag; og selvom der holdes kurser 2 gange om året, undgås en — eventuelt vekslende — klasseuddeling næppe.

Det er særdeles vanskeligt på forhånd at skønne over det antal undervisningstimer, der behøves til en forsvarlig gennemgang af de ovenfor opregnede emner. Tilsvarende engelske kurser varer ca. 15 fulde dage (jfr. ovenfor side 16); den norske oplæringskomité regner med aspirantkurser delvis i eller helt uden for kontortiden på ca. 80 timer + forberedelse, ekskursioner og afslutning.

Gruppen er af den opfattelse, at 60—75 undervisningstimer vil være minimum, og at et noget større tal vil være en fordel, ikke mindst, når man ønsker at aktivere deltagerne. Timetallet afhænger imidlertid ikke blot af stofmængde og undervisningsmetoder, men også af, hvorvidt undervisningen koncentrerer eller spredes over

længere tid. Hvis man - som her - går ind for normalt at kræve 1/2 års praksis forud for kurset, vil den bedste løsning efter gruppens mening være et par ugers fuld undervisning enten ud i én køre eller afbrudt af 1 eller 2 ugers sædvanlig beskæftigelse. Denne ordning vil lette undervisningens tilrettelæggelse og vil for de større styrelser være en fordel, fordi det vil volde mindre afbræk helt at undvære en medarbejder i kortere tid end i længere tid at skulle dele ham med kurset. Ordningen har imidlertid ulemper for mindre styrelser og måske tillige derved, at det for denne særlige undervisning er værdifuldt, at eleverne fastholdes i det arbejdsmilieu, som uddannelsen tager sigte på. Såfremt man vælger en spredt undervisning, bør denne formentlig afvikles i løbet af et par måneder.

##### *5. Frivillig eller tvungen undervisning; i eller uden for kontortiden.*

Sålænge undervisningen endnu er på et eksperimentalt stade, vil det næppe være muligt at gøre den obligatorisk. Men gruppen ønsker dog

at understrege, at pligt til deltagelse i aspirantundervisning principielt er at foretrække og bør indføres, så snart undervisningen har fundet sin form.

Er undervisningen obligatorisk, må den i det væsentlige henlægges til kontortiden, og deltagerne må bevare indtægt både fra deres hovedbeskæftigelse og fra eventuelle formiddagsstillinger. Selv hvor undervisningen er frivillig, må i al fald en væsentlig del af den foregå i kontortiden. Det er et rimeligt forlangende, dels fordi undervisningen kan ventes at dygtiggøre aspiranten, dels fordi aspiranterne ofte har ret stor arbejdsbyrde netop i den periode, hvori kurset foreslås afholdt. Undervisning i kontortiden er rimeligvis også nødvendig for at sikre passende tilslutning til en frivillig undervisning.

Sålænge undervisningen ikke er obligatorisk, kan man måske frygte nogen uvilje fra visse chefer mod at skulle undvære personale i det nødvendige omfang. Et vist propagandaarbejde samt støtte fra de politiske instanser, personaleorganisationer m.v. vil derfor i al fald i begyndelsen være påkrævet.

## KAPITEL VII

# Lederundervisning

### A. Kredsen af mulige deltagere m. v.

Denne form for efteruddannelse er typisk beregnet for kontorchefer i centraladministrationen og disses næstkommanderende. Det er denne deltagerkreds, som gruppen især har haft for øje ved udformningen af nedenstående forslag til undervisningens indhold og tilrettelæggelse.

Det må imidlertid understreges, at kredsen af lederundervisningens deltagere ligger endnu mindre fast end aspirantundervisningens, jfr. ovenfor side 29. Det er sandsynligt, at også andre grupper af centraladministrationens tjenestemænd, f.eks. ekspeditionssekretærer eller chefer af højere charge end kontorchefer kan have lyst til og udbytte af at være med i større eller mindre dele af undervisningen. Det er ligeledes nærliggende at tænke sig, at administrative ledere i statsinstitutioner uden for centraladministrationen kunne være interesseret i deltagelse.

Også på andre punkter har lederuddannelsen mindre faste rammer end aspirantundervisningen. Klientellet er ikke så homogent hverken i henseende til alder eller arbejde. Det er næppe tænkeligt, at undervisningen kan gøres obligatorisk, og generationsskiftet er hverken så hyppigt eller så regelmæssigt på chefplanet som blandt aspiranter. Den aktiverende undervisningsform, som gruppen nedenfor anbefaler, medfører desuden, at undervisningens indhold i ikke ringe grad bliver afhængig af de enkelte kursers deltageres erfaring og specielle behov. Resultatet er, at de følgende detailforslag kun må betragtes som planer for, hvordan et typisk kursus *kan* tilrettelægges. I praksis må forudses ret betydelige variationer i emnevalg og form fra kursus til kursus.

### B. Undervisningens indhold.

#### *1° Arbejdsledelse.*

De tjenestemænd, der leder centraladministrationens kontorer, har sædvanligvis en årelang og omfattende administrativ erfaring. På ét punkt har i al fald de yngre af dem dog kun meget begrænsede erfaringer, nemlig som ledere af andres arbejde. Den, der udnævnes til kontorchef, eller som kommer til at deltage regelmæssigt i ledelsen af et kontor, stilles herved over for nye og væsentlige problemer. Det er ikke længere nok, at han yder sit bidrag til vedkommende styrelses sædvanlige arbejde; behandler enkeltsager, øver kontrol med underinstanser eller informerer overinstanser, forbereder love, rådgiver ministeren, forhandler med organisationer, enkeltpersoner eller andre myndigheder m.v. Han har nu tillige ansvaret eller dog medansvaret for, at den gruppe mennesker, der udgør kontoret, fungerer som en effektiv arbejdsmæssig enhed. Betydningen af, at den enkelte chef udfører sin lederfunktion tilfredsstillende, kan ikke noksom understreges. Kontorerne har i de fleste styrelser rent faktisk en ret betydelig indre selvstændighed; både arbejdets tilrettelæggelse og »ånden« i kontoret afhænger derfor i meget høj grad af kontorchefen og eventuelt hans næstkommanderende. Og da kontorerne er de grundlæggende organisatoriske enheder i dansk centralforvaltning, har de enkelte chefers funktion som ledere afgørende betydning for effektiviteten i forvaltningen som helhed.

En undervisning beregnet specielt for tjenestemænd på kontorchefsniveau og disses souschefer må følgelig først og fremmest tage sigte

på at dygtiggøre deltagerne i deres funktion som kontorledere.

Som det fremgår af kap. III og IV, er systematisk undervisning specielt beregnet for personer, der leder andres arbejde, ret almindelig i fremmede forvaltninger og i dansk erhvervsliv. Det hænger sammen med, at der - oprindeligt især i amerikansk litteratur - er samlet og systematiseret en omfattende erfaring og mangfoldige synspunkter vedrørende arbejdsledelse. Størstedelen tager sigte på ledelsen af private, især store erhvervsvirksomheder, og det indsamlede erfaringsmateriale er næppe altid brugbart i dansk centraladministration. Kendskab til de erfaringer og synspunkter, den foreliggende litteratur indeholder, vil dog efter gruppens opfattelse ubetinget være værdifuld for forvaltningens chefer. Adskillige erfaringer lader sig uden videre overføre og kan således danne grundlag for letanvendelige vejledninger for kontorledelse i praksis. Men selv hvor dette ikke er tilfældet, kan en gennemgang af problemerne tjene til at henlede deltagerens opmærksomhed på væsentlige spørgsmål og ved at vise mulige løsninger give anledning til rationelle overvejelser, således at uøft ertænkt henholdelse sig til traditionen undgås.

Det, som her er kaldt arbejdsledelse, er ikke en disciplin med faste rammer eller fast ledelse. Der er mulighed for at behandle de problemer, som lederfunktionen rejser, fra mange forskellige synsvinkler og i mangfoldige kombinationer. For at give et nærmere indtryk af, hvad gruppen har haft i tankerne, når den anbefaler undervisning i arbejdsledelse på kontorchefs niveau, skal i det følgende fremhæves nogle emner, som det vil være særlig nærliggende at tage med i undervisningen. Grænserne mellem disse underafdelinger af arbejdsledelse og mellem arbejdsledelse og mange af de emner, der nævnes nedenfor under 2°, er ikke skarpe. Dette er ingen ulempe, heller ikke for en eventuel undervisning, fordi emnerne ofte blot er udtryk for forskellige synsvinkler, og fordi den undervisningsform, som gruppen anbefaler, gør opretholdelsen af faste fagrammer mindre væsentlig.

### 1. Planlægning.

Dette emne omfatter fastlæggelsen af kontorets indre, formelle organisation og dets forretningsgang. Herunder må først og fremmest drøftes sådanne spørgsmål som opgørelse af

personalebehov på kortere og længere sigt, fordeling af den forhåndenværende eller forudseelige arbejdsmængde mellem forskellige grupper af medarbejdere: akademikere, assistenter og kontormedhjælpere, mellem hierarkiets forskellige lag og mellem sideordnede personer inden for samme gruppe. Særlig væsentlig er drøftelser vedrørende arbejdsfordelingen inden for hierarkiet. Det er vistnok en almindelig erfaring, at brugbare retningslinier for, i hvilket omfang sagerne bør forelægges for chefen, og på hvilket plan de ellers skal afgøres, er særlig vanskelige at fastlægge og opretholde. Der er ligeledes behov for at drøfte de koordineringsproblemer, som opstår, hvor arbejdsdelingen drives bare nogenlunde vidt.

Under planlægning falder også såkaldt tidsplanlægning, d.v.s. bestræbelser for systematisk og rationel fordeling af arbejdet, ikke mellem medarbejderne, men i tid, således at der fastlægges normer for, i hvilke tidsintervaller typiske sager skal ekspederes gennem de forskellige led.

### 2. Personaleadministration.

Undervisning i dette emne er ikke af lige stor interesse for alle chefer. Hvor en styrelses personaleadministration er centraliseret i et almindeligt sekretariat eller ligefrem i et personalekontor, er det især styrelsens personalechef og hans medarbejdere, der har brug for undervisningen. Og hvis rekrutteringen af akademisk personale centraliseres som foreslået ovenfor side 25 ff, får denne del af personaleadministrationen naturligvis mindre betydning for langt de fleste chefer. Alligevel bør undervisningen i de gængse personaleproblemer omfatte alle kurssets deltagere. Forståelse for disse problemer er en hjælp for samarbejdet med særlige personaleafdelinger m.v., og de danner desuden grundlaget for mange af de emner, der omtales under 4.

Personaleforvaltning dækker en meget omfattende emnekreds, og det vil måske vise sig praktisk ikke at underkaste alle problemer en lige udførlig behandling. Undervisningen bør efter gruppens opfattelse omfatte flere eller færre af følgende spørgsmål:

*Rekrutteringsprocessen*, især den måde, hvorpå man bedst kommer i kontakt med det forhåndenværende »marked« af forskellige arter arbejdskraft, og grundlaget for og fremgangsmåden ved udvælgelse af ansøgere, se nærmere ovenfor side 25 ff.

*Introduktion* af nyansat personale. Særlig i større styrelser vil det ofte være muligt ved korte, skriftlige fremstillinger, se ovenfor side 27, formelig præsentation for arbejdsfæller og nære overordnede, ved en mere uformel, indledende orientering el.lign. at hjælpe den nyansatte til let og hurtigt at glide ind i arbejdet og i den gængse tone i institutionen.

*Personalebedømmelse.* I større private virksomheder er det sædvanligt at anvende systematiske, periodiske og skriftlige bedømmelser af de ansattes arbejdspræstationer, optræden, initiativ o.s.v. som grundlag for forfremmelser. I statsadministrationen kan forsøg på en sådan sammenlignelig bedømmelse af personalet kun undtagelsesvis have samme formål. Avancement er på de lavere trin inden for de forskellige grupper, hvori tjenestemandskorpset er delt, stort set automatisk, og uden for de meget talstærke etater sker udvælgelsen til chefstillinger blandt personer, der er velkendt af de udnævrende. Alligevel er et vist kendskab til de gængse metoder til »rating« nyttigt også for centraladministrationens chefer. Ved tildeling af arbejdsfelt inden for styrelsen og ved valget af de medarbejdere, der får tillagt eftertragtet ekstraarbejde, herunder sekretærposter i udvalg m.v., kan det være af stor værdi, at udvælgelsen af én blandt flere mulige sker på et objektivt og meddelbart grundlag.

*Stillingsbeskrivelse.* I mange større virksomheder og i adskillige fremmede forvaltninger gøres et betydeligt arbejde for nøje at fastlægge indholdet af de enkelte stillingers arbejds- og kompetenceområder. Herved opnås bl.a. en fast og varig kompetencefordeling og en god vejledning for, hvilke krav der bør stilles til stillingernes indehavere. I de fleste kontorer i centraladministrationen vil udbyttet af et forsøg på tilbunds gående beskrivelse af alle stillinger ikke stå i noget rimeligt forhold til umagen. De højere tjenestemænds funktioner er så vekslende, at en træffende beskrivelse enten vil være urimelig detaljeret eller ret intetsigende. På ét punkt vil en systematisk gennemtænkning af kravene til den enkelte stillings indehaver dog være af betydelig praktisk værdi i centraladministrationen, nemlig ved fastlæggelsen af de arbejdsområder, der mest hensigtsmæssigt kan bestrides af henholdsvis akademisk og ikke-akademisk personale. Undervisningen bør derfor give et vist indblik i den teknik, der er gængs ved formulering og anvendelse af stillingsbeskrivelser.

*Instruktion.* Det er i denne betænkning flere

gange understreget, at højere tjenestemænd ikke kan undvære den uddannelse, der sker ved deltagelse i det daglige praktiske arbejde. Det samme gælder naturligvis også for det mere underordnede personale. Denne form for uddannelse må tilrettelægges af og i et vist omfang endog udføres af kontorlederne. Det er derfor værdifuldt, at lederuddannelsen indeholder en gennemgang af, hvordan instruktion kan tilrettelægges, hvad enten det drejer sig om en konkret instruks i en bestemt situation eller om mere generelle ordninger, såsom instruktion af nyansatte, fastsættelse af en vejledning for visse arbejdsfunktioners udførelse, tilrettelæggelsen af rotation mellem forskellige arbejdsområder m.v.

### 3. Kontrol.

Det er en af kontorlederens væsentligste opgaver at holde sig à jour med og kontrollere sine medarbejders arbejde og i det hele deres forhold i kontoret. Lederundervisningen bør søge at klargøre for deltagerne, hvilke forhold: arbejds mængde, arbejdets kvalitet, ekspeditions tid, mødetid, eventuelle omkostninger ved de enkelte funktioner o.s.v., der overhovedet kan blive tale om, at kontorchefer i centraladministrationen skal kontrollere, ligesom der bør undervises i de forskellige metoder til kontrol, som står til rådighed.

### 4. Arbejdsmoral.

Det er karakteristisk for den forskning, som i de senere årtier er drevet inden for den emnekreds, som arbejdsledelse dækker, at man i stigende grad er kommet til at se problemerne under psykologiske og socialpsykologiske synsvinkler. Man har fået øjnene åbne for, at ikke blot de rent ydre og de organisatoriske forhold, men også den atmosfære, der hersker i den samarbejdende gruppe, påvirker arbejdsresultatet. Det er på adskillige punkter lykkedes at systematisere en række erfaringer, som vil kunne være til hjælp for de enkelte chefers bestræbelser for at skabe eller bevare en god »ånd« i deres kontor; og selv hvor det ikke er tilfældet, vil det være af betydning at gøre centraladministrationens ledere bekendt med nogle af de vigtigste eksperimenter inden for området. Allerede kendskabet til andres erfaringer vil kunne hjælpe den enkelte til at se netop sine problemer i et videre perspektiv. Undervisningen bør formentlig søge at belyse sådanne spørgsmål som:

Hvorpå beror en leders autoritet? Hvordan kan den nødvendige disciplin opretholdes, uden at de underordnede selvudfoldelse hæmmes mere end nødvendigt? I hvilket omfang bør medarbejderne tages med på råd? Hvordan kan fejl bedst rettes og veludført arbejde belønnes? o.s.v.

## 2° *Andre emner.*

De emner, der ved siden af arbejdsledelse ligger naturligt inden for lederundervisningens rammer, må søges blandt dem, som også hører til aspirantundervisningens fagkreds. Det betyder imidlertid ikke, at aspiranter og chefer uden videre kan undervises sammen i de fælles fag. Behandlingen af de enkelte emner vil næsten overalt blive en ganske anden i lederundervisningen end i aspirantundervisningen. Chefene har omfattende erfaringer vedrørende de behandlede emner; de har kun i ringe grad brug for yderligere konkret viden. Hovedformålet med lederundervisningen i disse fælles fag er at tilvejebringe sammenhæng mellem de mange enkelterfaringer og dermed at skabe grundlaget for en bedre forståelse og udnyttelse af erfaringerne.

To af aspirantundervisningens emner har direkte tilknytning til den gennemgang af kontorlederens problemer, som er omtalt under 1°. De må naturligvis med. Det drejer sig for det første om hele den omfattende erfaring med hensyn til *forvaltningens organisationsformer*, som er systematiseret i faget forvaltningslære. Her må efter gruppens opfattelse lægges særlig vægt på en gennemgang af de traditionelle organisationsformer med særlig henblik på spørgsmålet om delegation af centraladministrationens opgaver til lokale organer eller ministeriernes til direktorater m.v., og på spørgsmålet om oprettelse af såkaldte service- eller stabsorganer fælles for alle eller flere styrelser eller for alle en styrelses kontorer. I det hele gælder, at lederundervisning i sådanne organisatoriske problemer bør have en vis vurderende karakter og et klart praktisk sigte; den kan ikke - som ved aspirantundervisningen — være hovedsagelig beskrivende og refererende. Selv om kontorcheferne ikke er kompetente til på egen hånd at omorganisere centraladministrationen eller dele deraf, indtager de nemlig en sådan nøglestilling, at deres fortrolighed med gængse organisatoriske synspunkter har direkte praktisk betydning, hvis man vil søge at udnytte forvaltningslærens

systematiserede erfaringer til reformering af administrationsapparatet.

Den emnekreds, som ovf. s. 31 er betegnet som *rationalisering, driftsøkonomi m.v.*, har ligeledes nær forbindelse med arbejdsledelse. Der er i det hele ikke nogen skarp grænse mellem de almindelige organisatoriske problemer og rationaliseringsbestrebelse. Praktisk er det imidlertid velbegrundet at udskille rationalisering som et særligt fag. Formålet med undervisning heri turde nemlig først og fremmest være at gøre kontorlederen fortrolig med det arbejde og den teknik, som de faste forenklingsorganer står som udtryk for.

Andre emner, som naturligt bør medtages under lederundervisningen, er *udformning af regler og enkellaufgørelser og mødeteknik*. Kontorcheferne har ganske vist betydelig erfaring på begge disse felter, men en systematisering og udveksling af erfaringerne vil uden tvivl tjene til at gøre chefernes indsats mere effektiv. Særlig for mødeteknikken gælder, at kontorcheferne, fra hvis midte en meget stor del af formændene for centraladministrationens mange udvalg hentes, har direkte og aktuel interesse i at gennemdrøfte de tekniske problemer, som udvalgsledelse rejser.

Derudover er det noget tvivlsomt, hvilke emner lederuddannelsen bør medtage. En gennemgang af den problemkreds, der ovenfor s. 30-31 er kaldt *centraladministrationens forhold udadtil*, vil formentlig være værdifuld; men vægten kan ikke — som ved aspirantundervisningen — lægges på meddelelse af oplysninger; hovedsagen må også her være udveksling af erfaringer samt berigelse af deltagernes baggrund ved at søge at få problemerne belyst også fra omverdenens synsvinkel.

En kort gennemgang af centralforvaltningens deltagelse i *internationalt samarbejde* vil ligeledes kunne være på sin plads.

## C. Undervisningens form.

### 1. *Undervisningsmetoder.*

Mens aspirantundervisningen efter gruppens opfattelse bør foregå som en kombination af sædvanlige forelæsninger m.v. og nyere, mere aktiverende undervisningsformer (ovenfor side 32 f), må vægten ved lederundervisningen lægges på disse sidste metoder. Det skyldes tildels, at deltagerne må ventes at være ude af vanen med passivt at lære; men hovedgrunden er, at

den udnyttelse af deltageres omfattende og varierende erfaring, der er fremhævet som et særkende for lederundervisningen, kræver en intens aktivisering af den enkelte. Frie gruppe-drøftelser af et givet problemkompleks forelagt enten generelt af kursuslederen eller konkret som en eller flere sager må forudses at blive den mest hensigtsmæssige undervisningsform for de fleste af lederundervisningens emner.

Det gælder ikke mindst undervisningen i arbejdsledelse. Her bør undervisningen ofte foregå på den måde, at en lærer med teoretisk viden eller en erfaren praktiker fra offentlig eller privat administration ret kortfattet forelægger et problem enten generelt eller som en konkret sag, og at hovedvægten derefter lægges på drøftelser mellem deltagerne indbyrdes og mellem indlederen og deltagerne. Hvor denne eller lignende former anvendes, vil det efter gruppens mening ofte være værdifuldt, at arbejdsledere fra andre miljøer end centraladministrationen deltager i drøftelserne. At hovedvægten i undervisningen i arbejdsledelse således lægges på gruppedrøftelser, hindrer naturligvis ikke, at også mere udførlige forelæsninger eller ligefrem gennemgang af tekster kan indgå i undervisningen om dette emne. En orientering i litteraturen om nogle særligt illustrerende psykologiske forsøg vil — som omtalt ovfr. side 37—38 — således være et naturligt led i drøftelsen af arbejdsmoral.

Andre emner, som efter gruppens skøn egner sig bedst til de mere aktiverende undervisningsformer, er mødeteknik og administrationens forhold udadtil. Vedrørende disse emner har alle deltagere betydelige erfaringer, der bør søges udvekslet og anvendt til belysning af de almindelige problemer inden for emnerne.

Der er dog naturligvis også emner, hvor de traditionelle undervisningsformer passer bedst, især fordi der i visse fag må lægges forholdsvis større vægt på at bibringe deltagerne konkret viden. Det gælder især om de almindelige principper for forvaltningens organisation og for rationalisering; her er tale om at give deltagerne

del i en omfattende videnskabelig bearbejdet erfaringsmængde og en derpå bygget teknik.

## 2. Andre spørgsmål vedrørende undervisningens form.

De bemærkninger, der ovenfor side 33 f er gjort vedrørende *undervisningsmateriale* og *lærerkrafter* til brug for aspirantundervisningen, gælder stort set også for lederuddannelsen. Der er særlig grund til at understrege, at anvendelse af vekslende praktikere fra offentlig eller privat administration som lærere vil være en særlig nærliggende udvej ved lederundervisningen.

Når der — som her — lægges afgørende vægt på deltageres egen indsats, må *holdene* nødvendigvis være små. Mere end en halv snes deltagere pr. hold er rimeligvis af det onde.

Det er endnu vanskeligere end ved aspirantundervisningen at skønne over, *hvor lang tid* lederkurserne vil kræve. Mindre end et halvt hundrede undervisningstimer bør man dog ikke regne med, og hvis det lykkes virkelig at aktivere deltagerne, vil der gå væsentlig længere tid.

Lederkurserne kan — måske bortset fra en overgangstid - ikke afholdes periodisk; de må startes efter behov.

Undervisningen for ledere må være *frivillig*. Der er ikke praktisk mulighed for at gøre den obligatorisk, og det er næppe heller ønskeligt.

De praktiske besværligheder ved at fastlægge *tidspunkt* for lederundervisningen vil formentlig være væsentlig større end for aspiranterne. Cheferne er på den ene side vanskeligere at undvære i længere tid; men på den anden side vil det nok vise sig, at det daglige arbejde lægger sådan beslag på den enkelte, at et tilfredsstillende udbytte af kurset kræver i al fald nogen tids frigørelse for den daglige tjeneste. På forhånd må en ordning, hvorefter kurset indledes med undervisning i ugentlige formiddags- eller aften timer og afsluttes med et 1-2 ugers ophold på en skole uden for byen, forekomme hensigtsmæssig. Også på dette punkt må de erfaringer, der efterhånden indhøstes, dog være afgørende.

## KAPITEL VIII

# Anden efteruddannelse

Den undervisningsvirksomhed, hvorom gruppen i de to forudgående kapitler har fremsat forslag, må betragtes som kernen i en eventuel kommende efteruddannelse beregnet specielt for centraladministrationens højere tjenestemænd.

Det skyldes for det første, at aspirant- og lederkurserne rent kvantitativt vil komme til at udgøre den største del af undervisningen. Kurserne for aspiranter vil ligefrem få karakter af regelmæssig, periodisk gentagen undervisning med samme eller dog næsten samme indhold hver gang. Og selvom lederkurserne ikke vil kunne opnå samme fasthed, må de dog afholdes ret jævnligt og med en permanent kerne af emner.

Dernæst vil aspirant- og lederkurserne omfatte alle tjenestemænd inden for de kategorier, som kurserne henvender sig til; de er — lige så lidt som den forudgående universitetsuddannelse - specialiseret med henblik på virksomhed inden for en bestemt administrationsgren.

Aspirant- og lederkurserne bør efter gruppens mening også være kernen i undervisningsvirksomheden i den forstand, at der gives dem forrang. Lykkes det at vinde gehør for tanken om en efteruddannelse for højere tjenestemænd, bør denne begynde med aspirant- og lederkurserne; og såfremt finansielle vanskeligheder måtte gøre det nødvendigt at opstille en prioritetsorden for forskellige hver for sig ønskelige undervisningsopgaver, må aspirant- og lederkurserne stå øverst på listen.

Men naturligvis er aspirant- og lederkurserne ikke den eneste slags efteruddannelse, som højere tjenestemænd kan have behov for. I dette kapitel skal nævnes forskellige andre former for uddannelse, som efter gruppens mening har særlig interesse. Oprensningen er ikke udtømmende, og der gås intetsteds i detaljer.

### 1. *Specialkurser.*

Aspirant- og lederkurserne er - som nævnt - beregnet for alle tjenestemænd i visse kategorier, uanset i hvilke styrelser de er ansat, og kurserne tager sigte på behov, som - omend naturligvis med variationer — er fælles for alle.

Ved siden af denne alment prægede undervisning er der givetvis behov for uddannelse, der direkte har til formål at dygtiggøre deltagerne inden for deres specielle, snævre sagområde. Det er imidlertid begrænset, i hvilket omfang dette behov kan imødekommes på anden måde end ved uddannelse via praktisk erfaring og ved forbedret instruktion (se ovenfor side 37). Den kreds, hvorfra deltagerne i specialkurser skulle hentes, vil ofte være så begrænset, at undervisningen bliver uforholdsmæssig kostbar, et forhold der understreges derved, at undervisningen for at have praktisk værdi ofte må gå meget dybt i detaljer. Hertil kommer, at mange - måske de fleste - lettere lærer detaljer ved at prøve sig frem i praksis end ved systematisk undervisning.

På adskillige områder findes dog utvivlsomt et rimeligt stort antal tjenestemænd med et nogenlunde ensartet behov. I sådanne tilfælde er det både muligt og hensigtsmæssigt at supplere den praktiske oplæring med specialkurser. Blandt de emner, der på forhånd falder i øjnene, er sådanne som:

*Regnskabsvurdering*, der spiller en betydelig rolle for mange tjenestemænd, især dem, der fører kontrol med statstilskud, større legater o.s.v.

*Skatteret*, der direkte eller indirekte er af stor betydning for en talstærk gruppe tjenestemænd.

*Regulering af privat erhverv*. De mange myndigheder, der er beskæftiget hermed, har visse fælles juridiske, administrative og økonomiske



problemer, som det må være af betydelig værdi at fa gennemdrøftet.

*Panteret og tinglysning*, der har betydning for mange tjenestemænd på landbrugets, byggeriets og statslånenes områder.

*Ekspropriationsret*, der i al fald, indtil en almindelig ekspropriationslov foreligger, er et vanskeligt tilgængeligt emne af praktisk interesse på mange sagområder.

*Tjenestemandetsret og funktionærlovgivning m.v.* Et stort antal tjenestemænd har med den retlige del af personaleadministrationen at gøre, f.eks. ved at ekspedere normeringssager, tildele særlige ydelser, forhandle om honorarer til personer i eller uden for statsadministrationen o.s.v. Det regelsystem, der her er tale om, er indviklet og svært overskueligt; en kort gennemgang af grundprincipperne ville derfor være en lettelse for mange.

*Kontorautomation.* De mere indviklede kontormaskiner, især hulkort- og elektronmaskiner, rejser en række administrative problemer for de styrelser, der ønsker at benytte maskinerne. En sagkyndig vejledning om disse maskiners anvendelsesmuligheder og om de meget vidtrækkende følger for den administrative arbejdsgang, der bliver resultatet af at tage dem i brug, vil efter gruppens opfattelse være meget værdifuld.

Såfremt *statistik* ikke tages med under aspirantundervisningen (ovf. s. 32), er dette også et naturligt emne for specialkursus.

## 2. Sprogkurser.

Det er for tiden — også uden for udenrigsministeriet - almindeligt, at styrelserne foranstalter sprogkurser for de ansatte. Efter gruppens opfattelse er sprogundervisning også for tjenestemænd, der er beskæftiget i den indre forvaltning, af overordentlig stor betydning og bør fremmes. Med det stigende internationale samarbejde får et stadig større antal tjenestemænd berøring med internationale organisationer og dermed direkte brug for at beherske et eller flere af verdenssprogene. Hertil kommer den værdi, der ligger i, at de højere tjenestemænd, der i almindelighed vil blive inddraget i enhver større samfundsmæssig reform, ikke af sproglige grunde afskæres fra at skaffe sig viden om eller ligefrem følge med i, hvad der foregår på deres sagområde i de store lande.

Såfremt der, som af gruppen foreslået, oprettes en særlig efteruddannelse for højere tje-

nestemænd, vil det rimeligvis vise sig hensigtsmæssigt, at den myndighed, der i øvrigt leder undervisningen, foretager en vis centralisering af den bestående sprogundervisning. Det skulle herved være muligt at opnå en bedre opdeling af eleverne, således at den enkelte elev uden samlet fordyrelse kunne få netop den undervisning, der svarer til hans dygtighed og interesser.

## 3. Samarbejde med universiteter og højere læreanstalter.

Den undervisning, der er omtalt i de to forudgående kapitler og hidtil i de to første afsnit af dette, er udelukkende eller dog fortrinsvis beregnet på centraladministrationens tjenestemænd. Højere tjenestemænd kan imidlertid også have betydelig udbytte af at deltage i undervisning, der ikke er specielt bestemt for dem.

Det gælder særlig den undervisning, der gives af universiteterne og de højere læreanstalter. En nærmere forbindelse mellem centraladministrationens akademikere og de uddannelsesanstalter, hvorfra de kommer, vil givetvis i det hele være gavnlige. Uden at gå i detaljer skal nævnes nogle områder, på hvilke en vekselvirkning må forekomme særlig nyttig.

Det er allerede ovenfor side 7 ff understreget, at hverken det juridiske eller de økonomiske studier er særlig beregnet på beskæftigelse i centraladministrationen og næppe heller kan blive det. En følge heraf kan være, at yngre tjenestemænd, der ved at indtræde i centraladministrationen har truffet valget mellem de mange karrierer, der står kandidaterne åbne, vil have fornøjelse af at opfriske dele af det allerede gennemgåede studium, som nu viser sig at være af særlig betydning for den valgte beskæftigelse. På forhånd må det således forekomme sandsynligt, at adskillige yngre tjenestemænd kunne have udbytte af at deltage i den almindelige universitetsundervisning i fag som forvaltningsret, folkeret, skattepolitik, socialpolitik m. v.

Et mere aktivt samarbejde kan skabes via de seminarer, kurser, øvelser m. v., der afholdes som et mere eller mindre fast led i den juridiske og statsvidenskabelige undervisning samt på handelshøjskolen. Yngre tjenestemænds deltagelse i seminarer m. v., der ligger indenfor eller strejfer deres arbejdsområde i centraladministrationen, kan være af værdi for deres dygtiggørelse og formentlig tillige en berigelse for læreanstaltens undervisning, således som især er-

faringerne fra det statsvidenskabelige studium viser.

En tredje form for samarbejde kan bestå deri, at universitets- eller læreanstaltsundervisning simpelthen erstatter eller indgår i den særlige efteruddannelse af tjenestemænd. Det kan ikke afvises, at visse af de kurser, der er nævnt ovenfor under 1, samt dele af aspirant- og lederuddannelsen kan erstattes af deltagelse i universiteternes eller handelshøjskolernes undervisning.

Forudsætningen for disse og lignende former for vekselvirkning er imidlertid, at tjenestemændene har væsentlig bedre viden end nu om, hvad der foregår på læreanstalterne, at disse på den anden side er villige til at tillempe deres undervisning, så den også kan dække tjenestemændenes behov, samt at styrelserne er indforstået med og helst opmuntrer til deltagelse i sådan undervisning. Det første skridt må være at skabe en eller anden fast kontakt. Hvordan det bedst kan ske, har gruppen ikke fundet anledning til i detaljer at undersøge; man skal blot pege på kontaktmulighederne via den undervisningsadministration, der i det følgende kapitel foreslås nedsat, samt på chancerne for forbindelse gennem de faglige foreninger, som tjenestemændene eller grupper af disse tilhører .

#### 4. Andre former for efteruddannelse.

Til slut skal gruppen pege på en broget række foreteelser, der uden at have karakter af systematisk undervisning dog har betydelig værdi for den udvidelse af tjenestemændenes horisont og baggrundsviden, der er et af de væsentligste mål for enhver efteruddannelse af højere tjenestemænd.

a) I visse ministerier er det almindeligt, at sekretærer udstationeres i længere tidsrum, i reglen 2 år, på dommerkantorer, politikantorer, amtskantorer, kommunekantorer m. v.

Gruppen anser denne form for praktisk oplæring for overordentlig værdifuld og kan anbefale, at den anvendes i videst mulig udstrækning.

b) Den engelske Assheton-betænkning (ovenfor side 16) gik kraftigt ind for, at højere tjenestemænd i 35-40 års alderen fik økonomisk og arbejdsmæssig mulighed for at holde ca. 1 års orlov for at studere ved et universitet eller foretage en længere studierejse. Også den norske oplæringskomité anbefaler støtte i form af stipendier til aflæggelse af deleksamen ved universiteter og højere læreanstalter samt til studierejser.

Efter gruppens opfattelse kan længere tids fravær fra centraladministrationen for at studere ved herværende eller fremmede universiteter eller for at studere fremmede forvaltninger - eller for den sags skyld dansk privat administration — bidrage væsentligt til at udvide tjenestemændenes horisont og til at fremme hans menneskelige udvikling. Såvidt det er gruppen bekendt, stiller styrelserne sig allerede nu meget velvilligt overfor anmodninger om orlov eller andre begunstigelser til yngre tjenestemænd, der ønsker at foretage studierejser o. lign. Det vil dog uden tvivl være gavnligt på dette område at skabe ensartede retningslinier, der sikrer de enkelte tjenestemænd mod tab af anciennitet og for hård lønnedgang.

c) Gavnlige virkninger af lignende art som dem, der kan følge af universitetsophold, studierejser m. v., vil kunne blive resultatet af, at der gives tjenestemændene adgang til at arbejde i et fremmed milieu.

Som allerede antydnet ovenfor side 12 foregår for tiden en vis udveksling af højere tjenestemand mellem de nordiske lande. Det sker dels gennem det Nordiske Administrative Forbund, der hvert år uddeler otte stipendier beregnet på yngre tjenestemænd, der ønsker at studere et af de andre landes administration på et bestemt sagområde, dels gennem den udveksling af tjenestemænd, som regeringerne på Nordisk Råds anbefaling har sat i gang. Den sidste form for udveksling tager sigte på sædvanlig funktion som tjenestemand i værtslandet.

Muligheder for at erhverve praktiske erfaringer i et fremmed milieu byder også *ansættelser i internationale organisationer eller i såkaldt underudviklede lande*.

Gruppen er enig i, at sådanne former for udveksling m. v. er nyttige også set fra et uddannelsessynspunkt. Ganske vist vil den enkelte tjenestemand ret sjældent kunne udnytte netop det, han har lært i det fremmede, men den udvidelse af horisonten, som udvekslingen medfører, er betydningsfuld. Man kan derfor anbefale, at den nuværende støtte fortsættes og udbygges.

d) I mange fag, således f. eks. for læger, er *deltagelse i faglige møder* i indland og udland et fast og betydningsfuldt led i efteruddannelsen, ikke mindst derved at møderne på en smertefri og ofte effektiv måde tillader den enkelte at følge med i sit fag.

I det omfang sådanne møder afholdes indenfor fagområder, der har betydning for statsadministrationens tjenestemænd, kan gruppen

kraftigt anbefale, at både chefer og yngre tjenestemænd tilskyndes til at deltage i møderne, og at der - som det allerede sker i vidt omfang - ydes støtte til rejseudgifter eller andre omkostninger ved deltagelsen.

e) Som nævnt ovenfor under omtalen af forholdene i engelsk forvaltning, side 16, spiller The Administrative Staff College i Henley, der er beregnet for ledende administratorer både i offentlig og privat forvaltning, en stor rolle ikke mindst i engelsk debat.

Der findes ikke en lignende institution her i landet, og gruppen mener heller ikke at burde foreslå, at en sådan søges oprettet. Man ønsker dog at understrege værdien af, at i al fald nogle af centraladministrationens chefer deltager i de lederkurser, der foranstalles for det private erhvervs chefer, se ovenfor side 22 ff.

f) Det er gruppen bekendt, at det som et led i samarbejdet mellem de nordiske landes rationaliseringsorganer er hensigten at foretage en undersøgelse af, i hvilket omfang undervisningsvirksomhed for højere tjenestemænd i centraladministrationerne kunne foretages på *fællesnordisk basis*.

Gruppen ønsker at understrege den værdi, der knytter sig til, at de højere tjenestemænd i de nordiske lande lærer hinandens arbejde bedre at kende samt de — også rent praktiske - fordele, der kan opnås ved udveksling af erfaringer indvundet i samfund, der trods alle detailforskelligheder har grundlæggende ensartede træk. Man mener dog at burde pege på, at fællesnordisk undervisning ikke for tiden kan erstatte de i kap. VI og VII foreslåede aspirant- og lederkursus.

Derimod vil forskellige former for nordisk samarbejde på dette undervisningsområde kunne supplere de almindelige nationale kurser. På internordisk basis skulle man således med udbytte kunne udveksle erfaringer vedrørende undervisningen i adskillige af de emnekredse, der vil blive taget op på de nationale uddannelsesprogrammer, f. eks. emner som arbejdsledelse og organisationsproblemer. Desuden vil der være mulighed for på fællesnordisk basis at etablere en fælles undervisning i visse stærkt specialiserede discipliner som f. eks. hulkort- og elektronteknikkens anvendelsesmuligheder i den offentlige administration.

## KAPITEL IX

# Undervisningens organisation

## Omkostninger

1. Som allerede fremhævet i kap. VIII må aspirant- og lederkurserne betragtes som den faste kerne i efteruddannelsen for højere tjenestemænd i centraladministrationen. Det administrationsapparat, som skal forestå undervisningen, må følgelig indrettes således, at det først og fremmest er hensigtsmæssigt efter aspirant- og lederkursernes behov. I første omgang tales derfor udelukkende om administrationen af disse kurser; nedenfor under 2. gøres nogle korte bemærkninger om administrationen af andre former for efteruddannelse.

Efter indgående drøftelser mener arbejdsgruppen, at den mest hensigtsmæssige løsning vil være dannelsen af et nyt, lidet omfattende administrationsapparat, formentlig under finansministeriet, bestående af en undervisningsleder og et undervisningsnævn.

*Undervisningslederens* vigtigste opgaver bliver i detaljer at tilrettelægge kurserne. Han skal være ansvarlig for udarbejdelse af en læseplan. Han skal finde frem til og foreslå udnævnelsen af egnede lærere, som han derefter skal føre tilsyn med. Han skal søge at koordinere undervisningen, så den trods de mange lærere bliver en helhed. Og han skal ikke mindst vejlede og inspirere de lærere, der ikke har omfattende pædagogisk erfaring, og søge at fremme aktive og undervisningsmetoder, hvor de er brugbare. For at lederen kan have tilstrækkelig føling med forholdene, er det rimeligvis hensigtsmæssigt, at han i begrænset omfang selv deltager i undervisningen. Endelig skal undervisningslederen være ansvarlig for i samarbejde med lærerne at tilvejebringe det nødvendige undervisningsmateriale.

Ved siden af disse hovedopgaver må undervisningslederen også påtage sig eller dog forestå mere praktiske gøremål. Han skal sørge for, at kursernes afholdelse publiceres, at deltagerne indkaldes og eventuelt udvælges, at der skaffes lokaler og eventuel indkvartering o. s. v. Han kan heller ikke være helt uden andel i sådanne administrative forretninger som bevillingssager og forhandling om og fastsættelse af honorarer til lærerne.

Selv om undervisningslederens opgaver således er omfattende, vil det - også i betragtning af, at hvervet vil være ret sæsonpræget — rimeligvis være muligt at bestride det som bierhverv.

Efter gruppens opfattelse spiller det for hele tjenstemandsundervisningens succes en helt afgørende rolle, at der især i de første år, hvor kursernes grundtræk skal fastlægges, ansættes en undervisningsleder, der både fagligt og personligt er af høj kvalitet. Efter gruppens mening bør vedkommende i al fald have erfaring fra administrationen og helst tillige visse undervisningsmæssige eller videnskabelige erfaringer. For at sikre ham tilstrækkelig status overfor lærerne, hvoraf en stor del vil tilhøre centraladministrationens højere tjenestemænd, og overfor deltagerne i lederkurserne bør han, såfremt han tages blandt centraladministrationens egne folk, selv have en ret høj charge eller på anden måde en særlig position.

*Undervisningsnævnet* bør indenfor de bevillingsmæssige rammer være det organ, der har det afgørende ord i alle spørgsmål om undervisning af centraladministrationens højere tjenestemænd. Det må træffe afgørelser om, hvilken un-

dervisning der bør afholdes og **hvornår**, godkende læseplaner, udpege undervisningslederen og lærerne, foreslå størrelsen af disses vederlag, udvælge deltagerne, hvis deres kreds ikke på forhånd er givet, have det endelige ansvar for bevillingssager o. s. v. Desuden bør nævnet naturligvis fungere som rådgivende for og tilsynsførende med undervisningslederen.

Nævnet bør efter gruppens opfattelse bestå af repræsentanter for finansministeriet, tjenstemandsorganisationerne og universitetskredse, hvortil bør føjes enkelte højere tjenstemænd med interesse for efteruddannelsesproblemerne. Det vil muligvis være praktisk, at undervisningsnævnet og det centrale bedømmelsesorgan, som er foreslået oprettet ovenfor side 25 ff, har visse medlemmer fælles.

Ved at fremsætte ovenstående forslag om undervisningens administration, har gruppen samtidig taget afstand fra to andre, i og for sig ret nærliggende muligheder, nemlig at overlade efteruddannelsen af højere tjenstemænd til et universitet eller en højere læreanstalt, eller at oprette et særligt institut eller en særlig skole for tjenstemænds efteruddannelse.

Henlæggelse af efteruddannelsen til universiteterne er almindeligt i U.S.A., jfr. ovenfor side 19. De amerikanske universiteters forhold er imidlertid meget forskellige fra de danskes, og gruppen finder i det hele, at undervisning af den type, som de foreslåede aspirant- og lederkurser tilhører, ikke hører hjemme på universiteterne, rent bortset fra, at det er tvivlsomt, om nogen læreanstalt for tiden ville kunne påtage sig opgaven.

Oprettelsen af en permanent skole - i stil med den franske »École Nationale d'Administration«, jfr. ovenfor side 17 ff - forekommer gruppen at stå i misforhold til den ret beskedne undervisningsvirksomhed, som denne betænkning foreslår. En dybtgående videnskabelig forskning i de emner, undervisningen omfatter, vil ganske vist være meget ønskelig, og de foreslåede kurser kan måske ventes at virke som et incitament i denne retning; men sådan forskning må vistnok i al fald i første omgang ventes fra universiteterne.

2. De spredte former for efteruddannelse til supplerung af aspirant- og lederkurserne, som er nævnt i kap. VIII, giver ikke anledning til vanskeligheder af organisatorisk art.

Specialkurser for begrænsede grupper af tjenstemænd med fælles fagligt behov kan orga-

niseres af undervisningslederen og -nævnet på ganske samme måde som aspirant- og lederkurserne.

Den koordinering af sprogundervisningen og det samarbejde med universiteter og læreanstalter, som er foreslået, kan ligeledes ske gennem de sædvanlige undervisningsorganer. Hvad særlig kontakten til læreanstalterne angår, må især peges på undervisningslederens personlige forbindelse med lærerne, hvoraf adskillige må forventes at komme fra universitetskredse.

Foranstaltninger til fremme af de former for efteruddannelse, der ikke har karakter af egentlig undervisning — se ovenfor i kap. VIII - må også høre under nævnet. Dette må søge at få fastlagt retningslinier for sådanne spørgsmål som orlov i studieøjemed, støtte til deltagelse i faglige møder o. s. v.

I det hele må det være undervisningsnævnets opgave at have et almindeligt indblik med alle spørgsmål vedrørende efteruddannelse af højere tjenstemænd og at tage initiativ til nyordninger på dette område overalt, hvor det skønnes hensigtsmæssigt.

3. Det er ikke muligt ganske nøje at angive, hvilke *udgifter* gennemførelsen af den af gruppen foreslåede undervisning vil medføre. For at finde et pålideligt udtryk for størrelsesordenen har man dog søgt at regne ud, hvad aspirantundervisningen, der er den lettest overskuelige, kan ventes at ville koste pr. år.

Resultatet af denne udregning er blevet, at aspirantkurserne vil komme til at koste ca. 85.000 kr. om året. I dette beløb indgår honorarer til undervisningsnævnets medlemmer og til undervisningslederen, alle deltidsbeskæftigede (se ovenfor side 44), udgifter til kontorhold, til leje af lokaler samt lærerlønninger. Beregningen bygger på forudsætning om 5 hold hver med ca. 15 deltagere og en undervisningstid på godt 80 timer. Honoraret til undervisningslederen er medregnet med et ret højt beløb, 15-18.000 kr., ud fra den betragtning, at undervisningens heldige gennemførelse ikke mindst i starten afhænger af, at lederen er en højt kvalificeret person, jfr. ovenfor side 44. Udgiften til lærerlønninger er den post, der vanskeligst lader sig beregne. Der må forudses ret forskellige takster for forskellig slags undervisning. Såfremt det viser sig muligt at benytte lokaler på universitetet, i ministerialbygninger el. lign. steder, vil der kunne spares en 4-8.000 kr. Ønsker man kurserne tilrettelagt således, at deltagerne tages ud af deres

daglige arbejde og indkvarteres samlet udenfor byen, fremkommer en merudgift på 22-25.000 kr.

Går man ud fra, at ovennævnte honorarer til undervisningsnævn og -leder også omfatter disse organers indsats med hensyn til lederuddannelse,

og at lederkursernes afholdelse heller ikke medfører nævneværdig stigning i udgiften til kontorhold, vil hvert lederkursus med ca. 15 deltagere i ca. 60 timer maksimalt koste ca. 6-7.000 kr.

## KAPITEL X

# Resumé af gruppens forslag samt indstilling

Den arbejdsgruppe, der herved afgiver betænkning, har haft til opgave at undersøge behovet for og tilrettelæggelsen af en efteruddannelse af akademiske tjenestemænd i centraladministrationen.

De vigtigste af de forslag, der er blevet resultatet af gruppens arbejde, går ud på etablering af en fast kursusvirksomhed beregnet dels for aspiranter, dels for centraladministrationens ledere (nedenfor under A). Disse forslag er de vigtigste også i den forstand, at gruppen må tillægge dem prioritet fremfor de i betænkningen iøvrigt fremsatte forslag.

Selvom aspirant- og lederkurser således er hovedsagen, har gruppen dog tillige drøftet en lang og broget række andre foranstaltninger af uddannelsesmæssig værdi og har ment herom at kunne fremsætte visse forslag (nedenfor under B).

I et vist omfang har gruppens forhandlinger om efteruddannelse givet anledning til at fremsætte forslag også om rekruttering m. v. af akademiske tjenestemænd i centraladministrationen (nedenfor under C).

### A. Forslag vedrørende aspirant- og lederuddannelse.

1. Der bør foranstaltes regelmæssig undervisning for *sekretær aspiranter*. Undervisningen, der delvis må foregå i kontortiden (se side 34), bør principielt være obligatorisk, men forudsættes i en overgangstid at være frivillig (side 34). Den bør foregå i hold på 15-20 deltagere og ventes at ville vare 70—80 undervisningstimer.

Undervisningen foreslås at omfatte følgende emner:

Administrationsapparatets opbygning og funktion (side 30),

Administrationens forhold til folketing og regering, til kommunerne, til borgerne, herunder pressen og organisationerne, samt til det internationale samarbejde (side 30-31),  
Budgetforvaltning (side 31),

Udformning af regler og enkeltafgørelser (side 31),

Mødeteknik (side 31),

Rationalisering, driftsøkonomi m. v. (side 31),

Arbejdsledelse (side 32),

Statistik (side 32).

I undervisningen bør i vidt omfang anvendes aktiverende metoder, såsom seminarer, frie gruppedrøftelser, »spil«, »cases« m. v. (side 32). Lærerne må fortrinsvis søges blandt forvaltningens egne folk samt universitetslærere og dermed ligestillede (side 33).

2. Der bør - i det omfang der er behov derfor - afholdes kurser især beregnet for *tjenestemænd på kontor chef sniv eau* og disses næstkommanderende.

Denne undervisning, der naturligvis må være frivillig (side 39), bør i videst muligt omfang foregå ved aktiverende metoder (side 38 f). Undervisningen bør koncentreres om de problemer, der er særegne for kontorcheferne som ledere af administrationens mindste selvstændige organisatoriske enheder, samt om emner til hvis belys-

ning udveksling af erfaring mellem deltagerne kan ventes at ville være særlig værdifuld. Følgende emner bør, såvidt gruppen på forhånd kan overse, tages med:

Vedrørende arbejdsledelse:

- Planlægning (side 36),
- Personaleadministration (side 36),
- Kontrol (side 37),
- Arbejdsморal (side 37).

Andre emner:

- Administrationsapparatet (side 38),
- Rationalisering, driftsøkonomi m. v. (side 38),
- Udformning af regler og enkeltafgørelser samt mødeteknik (side 38),
- Centraladministrationens forhold udadtil (side 38).

3. Til at forestå aspirant- og lederkurserne, samt varetage eventuelle andre undervisningsopgaver (se nedenfor under B) foreslås oprettet et undervisningsnævn og ansat en undervisningsleder.

*Undervisningslederen* s hovedopgave skal være i detaljer at tilrettelægge kurserne, både deres pædagogiske og rent praktiske sider. Desuden skal han virke som en art forretningsfører for undervisningsnævnet (side 44).

*Undervisningsnævnet* skal indenfor de bevilingsmæssige rammer være øverste organ i alle spørgsmål vedrørende undervisning af centraladministrationens højere tjenestemænd. Som sådan skal nævnet træffe afgørelse om, hvilken undervisning der skal gennemføres, godkende læseplaner, udpege lærerne og undervisningslederen og føre tilsyn med denne m. v. Nævnet bør bestå af repræsentanter for finansministeriet, tjenestemandorganisationerne og universitetskredse samt nogle tjenestemænd med særlig interesse for efteruddannelsesproblemet (side 44 f).

## B. Forslag om andre uddannelsesforanstaltninger.

1 I det omfang, der er behov for det, bør der afholdes *specialkurser* for snævrere grupper af tjenestemænd (side 40–41). Blandt de emner, der efter gruppens opfattelse er egnede, kan nævnes:

- Regnskabsvurdering
- Skatteret
- Regulering af privat erhverv
- Panteret og tinglysning
- Ekspropriationsret
- Tjenestemandret og funktionærlovgivn. m.v.
- Kontorautomation.

2. Gruppen finder, at *sprogundervisning* er af største værdi for de højere tjenestemænd, og foreslår derfor de bestående sprogkurser udbygget og centraliseret (side 41).

3. Efter gruppens opfattelse vil mange højere tjenestemænd med udbytte kunne deltage i universiteternes eller de højere læreanstalters undervisning, og man foreslår derfor, at der søges tilvejebragt *bedre kontakt mellem centraladministrationen og undervisningsanstalterne* (side 41).

4. Gruppen peger endelig på en lang række foreteelser af uddannelsesmæssig værdi, som man henstiller udnyttet i størst muligt omfang (side 42–43). Det drejer sig om: udstationering, orlov for at studere, udveksling af nordiske tjenestemænd eller anden tjeneste i udlandet, deltagelse i faglige møder og afholdelse af visse fællesnordiske kurser f. eks. for lærere på de nationale kurser.

## C. Forslag vedrørende rekruttering m. v.

1. Gruppen foreslår, at der oprettes et *centralt bedømmelsesorgan* bestående af nogle højere tjenestemænd i centraladministrationen, en person med kendskab til nyere metoder til bedømmelse af ansøgere og en person med erfaring fra personaleudvælgelse indenfor privat administration. Nævnets opgave skal være at modtage og bedømme alle ansøgninger om ansættelse som højere tjenestemænd i centraladministrationen. Beslutningen om ansættelse skal derimod fortsat, men på et bedre og mere ensartet grundlag, træffes af de enkelte styrelser (side 25).

2. Gruppen vurderer den værdi, der ligger i *varieret praktisk erfaring*, meget højt. Den henstiller derfor, at aspiranttiden virkelig udnyttes som en lære- og prøvetid, herunder at aspiranten får arbejde i mere end eet kontor i aspirant-



tiden, at også yngre fastansatte sekretærer flyttes så meget som muligt, samt at omflytninger indenfor hele tjenestemandskorpset i videre omfang end nu sker på tværs af grænserne mellem ministerier og/eller direktorater (side 26-27).

3. For at lette den enkelte tjenestemands overblik bør enhver styrelse lade fremstille à jour-førte, skriftlige oversigter over vedkommende styrelses funktion og organisation (side 27).

*Gruppen skal indstille til forvaltningsnævnet, at der, såfremt navnet kan tilslutte sig de ovenfor resumerede forslag, optages forhandling med finansministeren med henblik på forslagernes gennemførelse.*

*København, den 3. december 1959.*

**K. Agbo      E. Albrechtsen      P. Boelskov**

**Bent Christensen      C. Jepsen      E. Pers Lassen      F. Martensen-Larsen**

**Sten Ryum      J. K. S. Schou      J. Smith**





