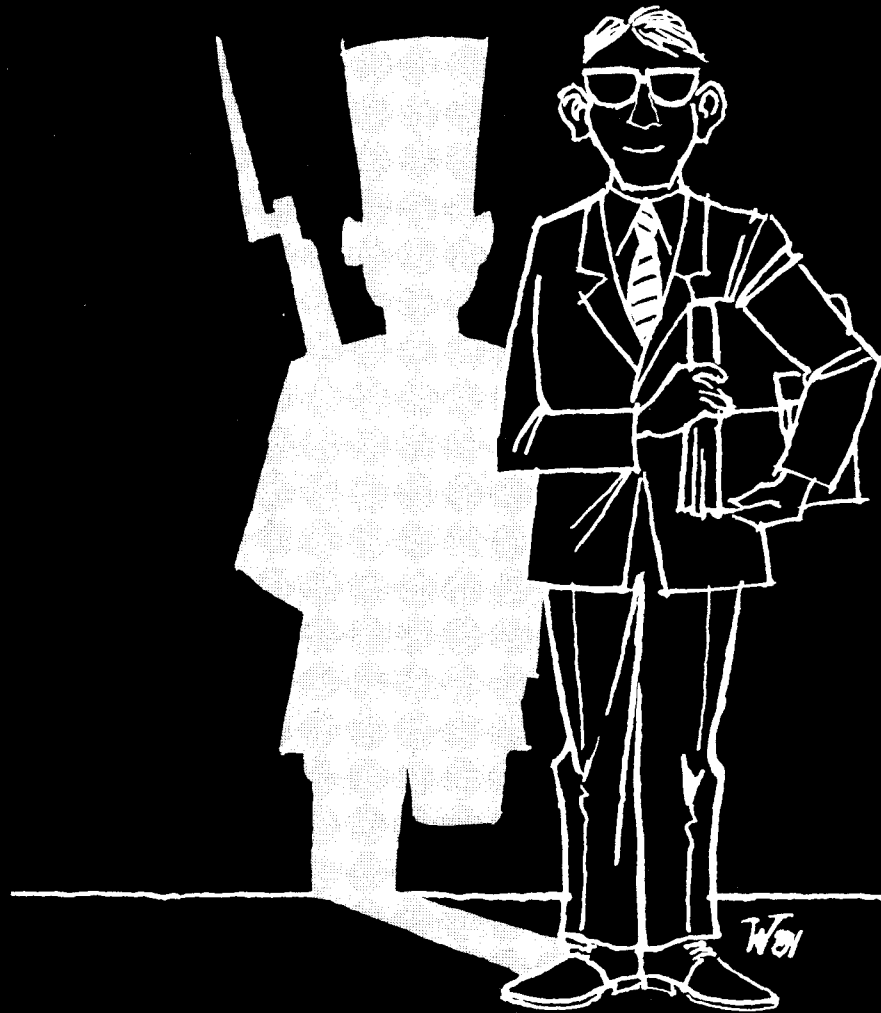


JESPER HARTVIG THOMSEN · ERLING ANDERSEN

DET ER SÅ MYNDIGT

MYNDIGHEDENS ANSVAR OG VILKÅR
I FORANDRINGSSAMFUNDET



DEN KOMMUNALE HØJSKOLE

FORORD

er ikke så tit, Den Kommunale Højskole udgiver bøger eller anden form for skriftligt materiale, men vi gør det, når vi mener, at vi kan give væsentlige bidrag til samfundssessige debatter – eller måske starte én.

men de seneste år har vi beskæftiget os med emnet kommunens rolle som myndighed. den ene side lever kommunen i sin rolle som myndighed en lidt skjult tilværelse forhold til den megen snak om service. På den anden side er kommunens rolle som ndighed ofte årsagen til konflikter mellem borgere og forvaltning.

bage i 1998 arrangerede Den Kommunale Højskole et endagsseminar om udøvelsen af ndighed. På seminaret havde vi blandt andre inviteret en præst og en proceskonsulent at få nye synsvinkler på debatten. Deres input gjorde, at vi efterfølgende opfordrede o til at skrive en bog om deres bud på myndighedsbegrebet og de udfordringer, det over for. Her er så resultatet.

ens tilgang til emnet er utraditionelt, forstået på den måde, at emnet ikke er anskuet fra den traditionelle juridiske synsvinkel men derimod ud fra forfatternes kultur- oriske ståsted. Herfra pejler de sig frem til aspekter af myndighedsopgaven, der nor- t overses eller ikke behandles.

en vil forhåbentlig provokere på en konstruktiv måde, hensætte læseren i eftertænk- hed og ikke mindst måske lukke op for en helt ny måde at anskue forholdet mellem ger og myndighed på. Det er en bog, som udgør et vigtigt bidrag i enhver debat om demokrati.

for tak til forfatterne, sognepræst Erling Andersen og konsulent Jesper Hartvig nsen.

n Halm, rektor

FORFATTERNES FORORD

NÅR VILKÅRENE ÆNDRES

MAN RÅBER IKKE, NÅR MAN HAR UNIFORM PÅ

tinsoldaten måtte nøjes med et enkelt ben, men standhaftig, det var han. Han stod lige på det ene ben, som andre gjorde på to, men det, skriver H.C. Andersen, gjorde ham et smæld mærkværdig. Han stod nemlig ikke blot fast, men han stod fast på sit. Han var kommand til at se en sag fra én eneste side, sin egen. Han tog sig selv og sit eget som udgangspunkt, og ikke et øjeblik vaklede den etbenede i sit syn på verden omkring ham. En lille jomfruelige danserinde løftede sit ene ben så højt i vejret, at tinsoldaten slet ikke kunne finde det, var han overbevist om, at hun kun havde ét ben – ligesom han selv. Han undersøger rigtignok sagen ganske nøje, han lægger sig ligefrem på langs for at kigge nærmere, men da han ikke fra sin synsvinkel kan få øje på det andet ben, er han forvissat om, at hans synspunkt er sandheden.

og han står fast på sit synspunkt. Han er jo standhaftig.

om man siger om én, at han er standhaftig, betyder det, at han ikke giver efter i trængsel, modgang eller over for fristelser. Han holder fast ved sin beslutning. Han er urokkelig, udholdende, viljefast, karakterfast, og måske derfor ligefrem en helt.

Det er dog ikke meget heltemodigt ved tinsoldatens standhaftighed, snarere en god portion tydelighed. Da han var røget ud af vinduet og endt i rendestenen med benet lige i vejret, kunne han, skriver H.C. Andersen, have råbt: Her er jeg! Så havde de nok fundet ham, men

han fandt det ikke passende at skribe højt, da han var i uniform.

H.C. ANDERSEN

genere, da et par gadedrenge placerer soldaten i en papirbåd og lader ham sejle med regn- vandet, forandrer han ikke en mine, men ser lige ud, og selv da han ryger ned ad vand- tallet, holder han sig helt stiv, for ingen skulle kunne sige ham på, at han blinkede med øjnene.



VILKÅR MÅ MAN INDORDNE SIG

Tinsoldatens standhaftighed kan være udtryk for heltmodig urokkelighed eller for tåbelig stædighed. Naturligvis er begge tolkninger aldeles urimelige, eftersom en soldat, der er bundet af sin uniform, har forholdsvis nemt ved at holde stand. Det går nærmest helt af sig selv. Andersen fortæller imidlertid, som om soldaten har andre muligheder, som om han kan handle anderledes – men den standhaftige gør det bare ikke, og grundene hertil kommer nok så indsnævrede: Ham skal man ikke se blinke med øjnene, ham skal man ikke høre råbe, når han har uniform på!

På den ene side kan det få læseren til at få ondt af den standhaftige, på den anden side véd man hele tiden god besked: Tinsoldatens standhaftighed er ikke et frit valg, men derimod et vilkår, som han må indordne sig, og derfor går det, som det går. Eventyret slutter i den lovne, og tinsoldaten kan hverken gøre fra eller til, hvad han altså heller ikke gør.

Ordet *vilkår* betyder, at der er nogle kår, som ens vilje må finde sig i, noget, man ikke kan vælge på men tværtimod må acceptere som et ubetinget udgangspunkt for sine handlinger.

1.1. Fogstrup kalder den moderne tanke om, at mennesket har "frit valg på alle hylder" for totalillusionen i den moderne kultur. Man vælger ikke suverænt, man er derimod *bundet*. Det betyder, at man har nogle vilkår, og dem må man finde sig til rette med.

Tinsoldatens vilkår var den stivhed, stædighed eller standhaftighed, som kom af, at han var bundet af sin uniform. Det i sig selv er mere trist end den kendsgerning, at der kun var uniform nok til et ben! Tinsoldaten måtte blive stående, hvor han var blevet stillet.

Ordet er som bekendt ikke kun for tinsoldater, at det er afgørende, hvordan de er stillet.

VILKÅR UNDER FORANDRING

Uanset om man taler om den offentlige myndighed, forældremyndigheden, lægens myndighed eller en helt fjerde slags myndighed, så er myndigheden underlagt nogle vilkår, som myndigheden ikke selv kan ændre på. Den er situeret. Den er stillet. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at vilkårene ikke forandres. Tværtimod. Mens tinsoldaten bestandigt er bundet til samme vilkår, så er vilkårene for myndigheden og dermed også for myndighedsudøvelse under hastig forandring i disse år.

Det, der har karakteriseret den offentlige sektor i de seneste år i forhold til den tekniske omverden, er: en rivende teknologisk udvikling, en øget markedsorientering med nye brugergrupper, krav om organisatorisk omstilling og tilpasning, kort sagt mere turbulens og usikkerhed.

KURT KLAUDI KLAUSEN: OFFENTLIG ORGANISATION, STRATEGI OG LEDELSE, S. 16

Samfundet ligger under for en stigende kompleksitet. Ikke dermed sagt, at det hele bliver mere kompliceret, det gør det også, men der er forskel på, om noget er kompliceret, eller om det er komplekst.

omplicerede er det svære, men det kan dog ved hjælp af lidt snilde og anstrengelse
les og fremstilles i en enkel form. Det komplekse derimod kan ikke udredes. Hvis
orsøger at forenkle det komplekse, er man ude i et uføre. Bodil Jönsson sammen-
i sin populære bog *Ti tanker om tid* det komplicerede med en bunke sammenfiltret
der kan filtreres ud, mens det komplekse sammenlignes med et gobelin. Hvis man
er trådene ud af gobelinet, ødelægges både mønster og form. I det komplekse er
ålede henvist til at acceptere det modsætningsfyldte og derfor famle sig frem, vride
de og betragte fra alle sider.

midformerne er altså ikke blot blevet komplicerede, men komplekse. Lars Qvortrup
vet en af sine bøger titlen *Det hyperkomplekse samfund*. Så kan det vist ikke blive
komplekst.

en stigende kompleksitet ændres også autoritetsforholdene og dermed myndighedens
Myndigheden må reagere på disse forandrede vilkår. Den må billedligt talt opbygges
et materiale, et materiale, som gør den knap så standhaftig.

VEJ I OVNE?

velkendt, at borgerne ikke længere tilkender den offentlige myndighed den autoritet,
nalt forbinder med myndighed. I bogen *Det minimale selv* noterer Christopher
autoritetens tilbagegang, og et andet sted skriver han, at autoritetens krise har dybe
i den nye historie. Nu til dags virker autoriteten fremmedartet, sommetider som
oragteligt, sommetider noget virkeligt skræmmende, men oftere blot som noget
gt. Årsagen, skriver han, er blandt andet officielle løgne og halve sandheder, som
enten de stammer fra regeringsapparatet eller fra reklameindustrien – fører til
fra massernes side.

Myndighedsmisbrug er blevet mere og mere almindelige, og disse misbrug har
vet anledning til folkelig kynisme og mistillid.

CHRISTOPHER LASCH: DEN BESTRÅLEDE FAMILIE, S. 223

Myndighedsmisbrug kan dog ikke bare skyldes alene. Der er flere ting, der spiller ind.
Liderne har som bekendt ændret sig. Autoritetstroskab hører en ældre generation og en
æfterhånden fjern fortid til. Ofte rejses der tvivl ved og formuleres angreb på myndigheder
både i presse og ved kaffebordene i de små hjem. Myndigheder og deres virke er i højere
og højere grad under opsyn. Den samfundsmæssige bevidsthed er fokuseret på legalitet
og legitimitet, og under dette pres fremstår myndigheden nemt som mere stædig og etbenet
end som standhaftig helt.

Og den slags ender uvægerligt i kakkelovnen.

Udefra kan det være vanskeligt at se, om myndigheden optræder standhaftigt, stædigt
eller modigt, og myndigheden kan såmænd selv have svært ved at finde sit ben i de
forandrede vilkår.

Når vilkårene for myndigheden forandres, må myndighedens måde at udøve sin
myndighed på naturligt nok også forandres. Det handler ikke bare om, at der med de
ændrede samfundsstrukturer skal ske en ændring i den måde, myndighederne holder
opsyn med borgerne. De ændrede samfundsstrukturer kræver mere gennemgående
forandringer end som så.

Det er derfor vigtigt, at myndigheden får omformuleret sine beføjelser og kompetencer i
takt med, at vilkårene forandres. Med andre ord kræves der en stadig refleksion, som skal
hjælpe myndigheden til at se sig selv i en anden og tidssvarende institutionel betydning.
Først derigennem er det muligt for myndigheden at handle anderledes og på en måde,
som giver borgerne en ny erfaring af myndigheden.

Det er en sådan nyformulering af myndighedens ansvar og forandrede vilkår, vi vil
beskæftige os med i denne bog.

Jesper Hartvig Thomsen & Erling Andersen

INDHOLD

RD	4
AFTERNES FORORD: NÅR VILKÅRENE ÆNDRES	5
DEL 1 INDLEDNING	14
Fokus på myndigheden	15
Kundskab frem for magt	15
Smagen i munden	16
Interview	17
Tæser	19
Ergo	21
DEL 2 MYNDIGHEDEN OG NØDVENDIGHEDEN	23
Myndigheden er lovens apparat	24
Når staten opdrager	25
Man bliver holdt øje med	26
Myndigheden burde (ikke) blande sig	28
I juraens vold	28
Den langsommelige myndighed	29
Den urimelige borger	30
Enøjet sagsbehandling	32
Administration og politik	33
Bureaukratisk erfaring	35
DEL 3 MYNDIGHED SOM BEGREB	36
Den tildelte myndighed	37
Den personlige myndighed	39
Den uretmæssige myndighed	40
Myndighed og dannelse	40
At blive myndig	41
Umyndiggørelse	42
Relationsbegreb	43

KAPITEL 4 SÅDAN VAR DET EN GANG	44
Konge af Guds nåde	45
Det hierarkiske samfund	46
David og Batsaba	47
Kravet til myndigheden	49
Lydighed som et absolut krav	50
Etik i et traditionelt samfund	51
Ret og norm	52
Mennesket som øverste instans	53
Det traditionelle lever endnu	54
Katederet som det traditionelle samfunds symbol	56
Ordet skal lydes	57
Det autoritære mønster	58
Den traditionelle myndighed mister magt	59
Autoritetstroskab	60
KAPITEL 5 EN MYNDIGHED VED EN SKILLEVEJ	61
Den bogstavtro myndighed	62
Nogen synes noget	63
Løsrivelsen	63
Friheden	64
Det individuelle	65
Det private	66
Rettigheder frem for pligter	67
Jeg vil ha'	68
Alting er til diskussion	69
Konflikten optrappes	71
Den upersonlige myndighed	72
Magten skilles fra myndigheden	73
KAPITEL 6 LIGE-GYLDIGHEDS-SAMFUNDET	75
Hemmeligheden og myndigheden	76
Det overbelastede individ	77
Tillid på to måder	79
Den ændrede tillid	79
Etik i en brydningstid	80

Fra bud til råd	81
Synsvinkler på kryds og tværs	82
Fugleliv i krydsild	83
Fra enhed til fragmenter	85
Døde grise	85
Lige gyldige diskurser	86
Juraen er ikke retfærdighedens vogter	87
Behovet for en ny-orienteret myndighed	88
Lovgivningen kan ikke følge med	88
KAPITEL 7 MAGT, ANSVAR OG MYNDIGHED	90
Magt i alle forhold og overalt	91
Enhvert forhold er et magtforhold	91
Den personlige magt	92
Den politiske magt	93
Den destruktive magtudøvelse	94
Bør man nu også det?	95
Refleksionens nødvendighed	96
Moralsk glidebane	97
Det, der er imellem os	99
Det etiske krav	100
Den strukturelle magt	101
Person og struktur	102
”Forsvarsadvokater vil dække over mordere”	103
Den alt-overordnede tavshedspligt	104
Bureaukratens ansvarsfølelse	105
Lydighedspligten	106
Den bedrøvelige professor	106
Myndigheden mellem lov og etik	107
Loyalitetsproblem	110
Ansvar er altid den enkeltes	111
Ansvarlig for og over for	112
Det devaluerede ansvar	112
Myndighedspersonens ansvar	114
Den ubetingede systemloyalitet	115
Embedsmænd i nyt grænseland	116
Den strafbare samvittighedshandling	117
Jamen, loven skal da holdes?	119
Myndighedens udvidede forpligtethed	120

KAPITEL 8 NY DEFINITION AF MYNDIGHED	123
Myndighed af flere grader	124
Myndighed i øjenhøjde	125
Reference og forhandling	125
Ny dannelse	127
Grænser opløses	129
IR – den interaktive myndighed	130
Der må tilvejebringes betingelser	131
Forpligtelse	133
Metarettigheder	134
Det komplekse avler ny kompleksitet	135
Den sekundære kontrols endeligt	136
Fra hemmelighed til gennemsigtighed	137
Åbent bureaukrati	139
Forskelsbehandling	140
Den selvbeskyttende myndighed	141
Den selvregulerende myndighed	143
KAPITEL 9 MYNDIGHEDEN I ET KRYDSFELT	145
Tilbageblik	146
Dialogen, som omdanner	148
Helhed i barndommen	149
Værdier kan ikke stå alene	152
Refleksion, det nødvendige bindeled	153
Diamanten, som spreder og samler	154
Myndighedens legitimitet: Hvorfor?	155
Diskursforståelse: Hvordan?	156
Referencepunkter	161
Transformation	162
Hvorhen	163
Evaluerings	164
Spørgsmål til overvejelse	166
LITTERATURLISTE	169

Vi lever i et samfund fuld af forandringer. Borgernes behov og interesser udfolder sig på nye måder, og love og regler ændres hurtigere end nogensinde. Denne udvikling påvirker myndighedens position i samfundet. Myndigheden har ikke samme autoritet som tidligere, og dens opgaver skal udføres på nye og anderledes vilkår.

Førhen var myndigheden tæt knyttet til love, regler og jura, men i et moderne og mere komplekst samfund kan myndighedens rolle ikke alene bestemmes ud fra en juridisk synsvinkel.

Bogens to forfattere anskuer myndighedsbegrebet ud fra en historisk og en kulturel synsvinkel. De ser på, hvad der er sket med forståelsen af begrebet myndighed, og hvilke konsekvenser forandringerne har for myndighedsrollens nye vilkår og det ansvar, der følger med.

Forfatterne beskriver, hvordan myndigheden har det i dag, og hvordan den kunne få det. Det er således en nyformulering af myndighedens ansvar og forandrede vilkår, der er bogens ærinde.

ISBN 87-7848-638-6
ISBN 87-7848-639-4-pdf

Ekspedition
Kommuneinformation
Sommerstedgade 5
1718 København V
Tlf. 3311 3800
Fax 3370 3940
www.ki.kl.dk

Bestillingsnr. 3209
Bestillingsnr. 3209-pdf