



Djøficering – myte eller realitet?

Peter Dahler-Larsen
Niels Ejersbo

Magtudredningen

Djøficering – myte eller realitet?

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Peter Dahler-Larsen og Niels Ejersbo

Djøficering – myte eller realitet?

Magtudredningen

Djøficering – myte eller realitet?

© Magtudredningen og forfatterne, 2004

ISBN: 87-7934-864-5

Omslag: Svend Siune

Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen

c/o Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Universitetsparken

8000 Århus C

Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk

www.ps.au.dk/magtudredningen

Bestilles hos Aarhus Universitetsforlag

www.unipress.dk

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Indhold

Kapitel 1. En systematisk undersøgelse af djøficering – hvad, hvorfor og hvordan?	7
Djøficering i den aktuelle debat.....	7
Djøficering i et magt- og demokratiperspektiv.....	10
Djøficering som ny betegnelse	11
Et bud på en nærmere bestemmelse af djøficeringsbegrebet.....	13
Kapitel 2. Holder djøficeringstesen?	19
Kapitel 3. DJØF-baggrund i samspil med andre forhold	24
Kapitel 4. Diskussion: Hvem eller hvad skal kritiseres?	31
Økonomikritik.....	33
Organisationskritik	34
Ledelseskritik.....	35
Hvordan kommer man videre fra djøficeringstesen?	36
Bilag 1. Note om metode.....	38
Litteratur	41
Om forfatterne	43

Kapitel 1

En systematisk undersøgelse af djøficering – hvad, hvorfor og hvordan?

Djøficering i den aktuelle debat

Af og til formår et enkelt nyt ord at samle meget opmærksomhed, interesse, bekymring og kritik, fordi det udtrykker essensen af en større kontrovers. Et af de ord, der har samlet mest opmærksomhed de senere år inden for debatten om den offentlige sektor, er ordet *djøficering*. Vi vil give en kort oversigt over debatten om djøficering. Senere vil vi mere præcist undersøge nogle af debattens vigtigste påstande ved hjælp af data.

Gennemslagskraften af ordet *djøficering* har været betragtelig i lyset af, hvor nyt det faktisk er. Meget tyder på, at ordet dukker op i offentlig debat første gang i 1995. En søgning på databaser i 12 større dagblade og tidsskrifter viser, at ordet første gang forekommer i *Politiken*, d. 26. marts, 1995, ligesom Dansk Sprognævn tidsfæster ordets oprindelse til midten af halvfemserne. Dansk Sprognævn oplyser at have fået sin første forespørgsel på ordet i 1996 – i øvrigt af en person fra Sundhedsministeriet.

DJØF er betegnelsen på en fagforening, nemlig Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Ordet djøficering sigter formentlig til, at medlemmer af DJØF har overtaget en lang række indflydelsesrige poster i ledelsen af den offentlige sektor og benytter denne indflydelse til at fremme nogle særlige holdninger og ideer. Kun personer med en juridisk, økonomisk, politologisk eller forvaltningsmæssig uddannelsesbaggrund kan være medlem af DJØF. Ledere med disse uddannelsesbaggrunde formodes at være en slags ledelsesmæssige generalister. Det nye ved djøficeringen er ikke, at de øverste embedsmænd i staten har en baggrund som jurister, økonomer osv. Sådan har det været i lang tid. Det nye er formodentlig, at ledelsesmæssige generalister rundt omkring i forvaltningssystemet *overtager* ledelsesfunktioner fra faglige specialister. Djøficeret ledelse står i modsætning til en faglig ledelse, hvor læger leder læger, lærere leder lærere osv. Generalister har vundet frem de senere år, og de repræsenterer måske *nogle særlige værdier og måder at udøve ledelse på*, hvilket alt sammen forandrer den måde, den offentlige sektor drives på – lyder djøficeringstesens.

Man kan formode, at djøficeringsproblemerne viser sig mest tydeligt på de områder, hvor der er involveret faglige professioner: sygehuse, kulturinstitutioner, skoler, museer og forskningsinstitutioner. Det er formodentlig på disse områder, at konfliktlinjen mellem generalistledelse og faglig ledelse viser sig stærkest. Det vides imidlertid ikke.

Det vides heller ikke med sikkerhed, på hvilket niveau i forvaltningen en eventuel konfliktlinje mellem faglig ledelse og generalistledelse kommer til stærkest udtryk. Formodentlig kan en sådan konflikt findes på institutionsniveauet. I hvert fald har man diskuteret nogle år, hvorvidt institutionsledelse (af sygehuse, skoler, museer, tv-stationer, forskningsinstitutioner m.m.) bedst skete gennem faglige ledere eller gennem generalistledere. Men djøficeringsdiskussionen har bestemt også handlet om forvaltningsmæssige ledelsesniveauer. Om en skoledirektør i en stor kommune skal være lærer eller politolog, og i hvilken grad den overordnede sygehusforvaltning i et amt skal tænke i økonomiske baner, er begge spørgsmål, som falder inden for den almindelige djøficeringsdiskussion. Diskussionen rummer en ganske generel kritik mod måden, der udøves ledelse på.

Djøficeringsdebatten har grebet om sig. Mens begrebet i første omgang knyttes til særlige problemer i sundhedsvæsenet (*Politiken*, 26. marts, 1995: 3), strækkes begrebet de efterfølgende år ud til også at dække en række andre dele af den offentlige sektor (for eksempel skatterevision (*Kommunalbladet*, 29. august, 1999), gymnasier (*Politiken*, 22. oktober, 1999) og videregående uddannelse (*Politiken*, 14. september, 1999)).

Det er blevet almindeligt at bruge ordet, som om snart sagt hele forvaltningssystemet i Danmark er djøficeret. Djøficering antyder som term, at der er tale om en proces, dvs. en fremadskridende udvikling. Det er endda en udvikling, som går mod det stadig værre.

Fagforeningen er kommet i defensiven, og DJØF-bladet har ryddet en forside om sagen (2. juli, 1999). DJØF er tydeligt bekymret over "det skæve image". "Djøf'er" opleves som en negativ betegnelse på linje med "rocker" (*DJØF-bladet*, 2. juli, 1999: 4). Ordet har klart negative betydninger i debatmæssig sammenhæng.

Således indgik ordet i Niels Høibys meget omtalte kritik af ændringer i det danske sundhedsvæsen, dets såkaldte "storhed og fald" (Høiby, 1999). Her betegner "djøficeret" ledelse en hierarkisk, formalistisk opbygning, hvor ansvaret nu er af ren teknisk-økonomisk art, og hvor budgetoverholdelse er den vigtigste målsætning. Denne ledelsesform opstilles

som begrebslig modsætning til en tidligere læge-styret ledelse, hvor det etiske grundlag skulle hidrøre fra den barmhjertige samaritaner (Høiby, 1999: 110).

I en tidstypisk kronik i *Politiken* (10. maj, 1999) sætter Henrik Skovgård Madsen djøficeringen i sammenhæng med New Public Management, herunder økonomisk modeltænkning, økonomistyring, forhandling og en række kontrol- og evalueringsforanstaltninger, som “tromler frem overalt”.

Høiby (2000) fremfører, at djøficeringen er startet i 1960’erne, efter hvilket tidspunkt “cand.polit.’er og andre med økonomisk baggrund [har] fået overvældende indflydelse på politik og administration” (p. 8). Men miseren er i bredere forstand forbundet med “ledere, eliten, det politisk-administrative kompleks (PAK)”, som skulle være præget af “et korporativt element”, favorisering af bestemte partitilhørsforhold, samt af “netværk og kammerateri” (p. 9).

Konsekvenserne af djøficeringen omtales med tilsvarende bredt sigte: “regelstyring, omfattende bureaukrati, nedtoning af de faglige opgaver og argumenter, hovedvægt på budgetter, ledelse, personalepolitik, evige strukturændringer og udskiftning af moralsk ansvar med teknisk-økonomisk ansvar” (Høiby, 2000: 9). Ligeledes skulle udvalgte grupper af fagfolk (især yngre kvindelige læger) lide af burn-out-symptomer og selvmordstanker, fordi arbejdsforholdene er blevet for dårlige i vort djøficerede sundhedsvæsen (Høiby, 2000: 8).

En enkelt kritisk røst eller to har indvendt, at djøf’ere måske er blevet til fjendebilleder og syndebukke for en udvikling, som de ikke selv er årsag til (Christian Nissen i *Politiken*, 18. april, 1999).

Og i et enkelt tilfælde eller to har man hørt ordet djøficering i en positiv betydning. Således fremtræder det som nødvendigt at “djøficere” et politik-område, hvis det i for høj grad har været præget af sine egne fagfolk gennem lang tid (Ole P. Kristensen i *Politiken*, 2. marts, 2002). Pudsig nok deler den positive fortalere for djøficering imidlertid en antagelse med kritikerne, nemlig at “Djøf’ere er bærere af en særlig økonomisk-administrativ måde at tænke på” (Ole P. Kristensen i *Politiken*, 2. marts, 2002).

Som det er antydnet ovenstående, har debatten været stærkt præget af holdninger og negative/positive modstillinger. Den centrale antagelse – at djøf’ere bærer en særlig måde at tænke på – er imidlertid ikke gjort til genstand for undersøgelse. Meget andet i djøficeringsdebatten har været uklart. Debatten har ikke været præget af nogen særlig præcision med

hensyn til, hvad der egentlig menes med djøficering, og hvem der er djøficerede. Er det kun økonomerne, der skydes på, eller er jurister og andre djøf'ere også med i miseren? Eller gælder djøficeringen faktisk hele det "politisk-administrative kompleks", således at komplottet indbefatter mange andre end DJØF-medlemmer? Kan personer med andre uddannelsesbaggrunde også djøficeres? Uafklaret er det også, hvordan processen nærmere bestemte foregår, hvordan dens konsekvenser nærmere bestemte afgrænses og sidst, men ikke mindst, hvordan gyldighedsområdet for påstanden om djøficering egentlig er afgrænset i tid og rum. Gælder djøficering for eksempel særlige niveauer og sektorer og kun særlige niveauer i det offentlige system, gælder djøficering holdninger til særlige spørgsmål i forbindelse med den offentlige sektors ledelse og styring eller bare i al almindelighed?

En empirisk undersøgelse af, om djøficering er en myte eller en realitet kræver en nærmere bestemmelse af begrebet og dets gyldighedsområde. Det er en vigtig opgave, fordi påstanden om djøficering er alvorlig og helt relevant at undersøge i forbindelse med en udredning om magt og demokrati.

Djøficering i et magt- og demokratiperspektiv

Den offentlige sektors udvikling skulle gerne være et resultat af åben debat og af legitimt truffene beslutninger. Administrative ledere bør i princippet udmønte de beslutninger, som er demokratisk vedtagne. Administrative ledere bør ikke selv trække den offentlige sektor i bestemte retninger. Sådan tænker man i hvert fald gerne om et velfungerende demokrati.

Vi tolker djøficeringsdebattens kerne som en påstand om, at offentlig ledelse ikke udøves på den måde, som den burde. Det er en påstand om, at en særlig elite med særlige holdninger, værdier og interesser trækker den offentlige sektor i en retning, som har negative konsekvenser.

De ledende bureaukrater er eliter, som aldrig er på valg. I stedet opnår de indflydelse via administrative ledelsesposter, som ideelt set burde varetages på en neutral måde. Det er et ganske hårdt anslag mod legitimiteten i den offentlige sektor, hvis ledelses- og driftsformen samt prioriteringerne af ydelserne trækkes i bestemte retninger, fordi en bestemt gruppe overtager de øverste administrative poster.

Den normative kerne i denne påstand er, at udviklingen er illegitim, fordi den ikke er et resultat af en demokratisk beslutning, men i stedet af, at de ledende bureaukrater er djøf'ere. Vi tager altså her ordet djøficering

alvorligt og bogstaveligt. Det er djøf'erne og deres særlige holdninger, der er problemet.

I et magtperspektiv er det et væsentligt spørgsmål, om de værdier, der præger den offentlige sektors drift og udvikling, ændres, når nye eliter som de fremstormende djøf'ere sætter sig på de indflydelsesrige poster i den offentlige ledelse.

Således er det da også et klassisk tema i magtstudier, i hvilket omfang det gør en forskel, at nye eliter overtager positioner, der formodes at være platforme for magtudøvelse (Frølund Thomsen, 2000).

Da perspektiverne i påstande om djøficering således er ganske alvorlige, er det værd at finde ud af, om de kan finde empirisk støtte. Det forudsætter imidlertid en nærmere bestemmelse og operationalisering af ordet "djøficering."

Djøficering som ny betegnelse

Ordvalg er ikke tilfældige. Forbindelsen mellem betegnelsen og det betegnede interesserer os. Indfanger termen "djøficering" noget essentielt og distinkt ved djøf'ere? Eller ville en anden betegnelse være mere præcis? Vi har en sprogteoretisk begrundelse for at tage termen bogstaveligt. Dette udgangspunkt vil vi kort redegøre for.

Sproget er samfundets vigtigste tegnsystem. Ethvert sådant system står og falder med de *forskelle*, der er mellem ordene (de Saussure, 1959). Et ord siger ikke noget i sig selv, for ethvert ord kunne i princippet ifølge de Saussure hedde noget andet. Det afgørende, det som giver ordet identitet og eksistensberettigelse, er udelukkende forskellene mellem præcis denne betegnelse og andre beslægtede, men differentierende betegnelser. Ved hjælp af en betegnelse påstår man, at der er noget fælles for alt det, som betegnelsen dækker, og som til gengæld er adskilt fra alle andre fænomener og betegnelser, man kan sammenligne med. Tilsvarende betyder djøficeret formodentlig noget specifikt, som er forskelligt fra det, der dækkes af andre mulige betegnelser, man ellers kunne have brugt. Distinktioner udpeger formodentlig noget distinkt.

Schutz (1975) taler om, at vi bruger sproglige *typifikationer* til at håndtere vor virkelighed. En typifikation udnævner noget til at være typisk for en bestemt kategori (for eksempel "sådan er kvinder" eller "sådan er indvandrere" eller i dette tilfælde "sådan er djøf'ere"). I typifikationer undertrykkes eller ses bort fra det særlige ved hver enkelt situation, hvor et fænomen forekommer. Det typiske trækkes frem – eller konstrueres – i og med, at en bestemt generel mærkat sættes på. Mærkatens hjælper med

at vedligeholde forskellen mellem denne ene typifikation og alle de andre ord. Formodentlig indfanger en typifikation således noget, som både er distinkt og essentielt. De djøficerede formodes i en eller flere henseender at være *djøf*-agtige.

Hver typifikation er blevet til som svar på et problem. Man har typifikationer, fordi et eller andet skal håndteres. Schutz bruger begrebet relevansstruktur om sådan et sæt af problemer eller projekter, som kendetegner den talende – eller de talende, skulle man sige, da sproget er et kollektivt lager af betydninger. Et sådant lager hjælper os til at ordne verden. Brugen af de enkelte sproglige betegnelser, som findes i lageret, er i vidt omfang bestemt af, at ordet skal bruges til et eller andet.

“Hvert navn inkluderer en typifikation og generalisering, der viser hen til det relevanssystem, der råder i den sproglige in-gruppe, som fandt den benævnte ting betydelig nok til at frembringe et særligt udtryk for den”, skriver Schutz (1975: 30).

Gamle ord glider ud, når den relevansstruktur, der begrundede dem, falder væk. Ord som for eksempel fjerdingkar, almisse, mulkt og jomfru er derfor ikke længere gængse. Til gengæld kan man i Schutz’ perspektiv afkode nye ord ud fra, hvilket relevanssystem, dvs. hvilke projekter, disse nye ord skal tilgodese for bestemte aktører i en bestemt situation. Sådanne projekter kan være af mange slags. Ord kan naturligvis hives ind til alskens politiske, ideologiske, retoriske og praktiske formål.

Opkomsten af et nyt ord er et tegn på, at en typifikation søger at vinde fodfæste ved at markere eller opfinde nogle forskelle i forhold til allerede kendte termer. Samtidig må denne markering af forskelle være relevant for nogen i en bestemt situation, for at ordet overhovedet bliver brugt i praksis. Når det gælder opfindelsen af typifikationer, er den menneskelige fantasi uhyre kreativ. Det er helt normalt at opfinde typifikationer, hvortil der ikke svarer nogen fysisk virkelighed (Castoriadis, 1987).

Når et nyt ord som *djøficering* slår an, forekommer det imidlertid rimeligt at spørge, om det faktisk modsvarer empirisk observerbare forskelle mellem de fænomener eller personer, der bærer betegnelsen, og de, der ikke gør. Man kan også spørge, om netop ordet *djøficering* nødvendigvis er det mest præcise til at indfange de forskelle, der betegnes. Selve typifikationen indebærer jo en påstand om noget essentielt *djøf*-agtigt ved hele kategorien. Derfor spørger vi: Kan typifikationen *djøficering* holde til en empirisk undersøgelse af noget essentielt og distinkt *djøf*-agtigt, som altså adskiller *djøf*-ere fra ikke-*djøf*-ere?

Uanset svaret herpå kan man naturligvis ikke udfordre den enkeltes ret til at benytte enhver betegnelse, som man vil i sin egen retoriske praksis. Typifikationer benyttes jo netop til forskellige praktiske, ofte retoriske formål. Schutz (1975) kalder menneskers egne daglige betegnelser for første-ordens-typifikationer. Disse er kendt for ofte at være upræcise og flertydige. Det udmærker netop første-ordens-typifikationer, at de i kraft af deres rå slibning viser sig at være praktisk brugbare, herunder anvendelige i offentlig polemik.

Anden-ordens-typifikationer er til gengæld den slags mere klart definerede og systematisk brugte begreber, som bør styre videnskabelige undersøgelser. Selv om videnskabelige begreber måske ikke opnår perfekt klarhed, bør de kunne holde til en kritisk, systematisk diskussion og efterprøvning.

Skal et begreb som “djøficering” kunne bære en nærmere empirisk undersøgelse, må man specificere, hvad man mener med det. Hvis man vil undersøge, om der er noget hold i påstanden om djøficering, må man med andre ord opgive de retoriske muligheder for, at begrebet kan betyde snart det ene, snart det andet. Spørgsmålet er imidlertid, om begrebet kan tåle ikke blot at eksistere som første-ordens-typifikation, men også at blive behandlet som anden-ordens-typifikation. Sagt på en anden måde: *er begrebet djøficering først og fremmest en retorisk konstruktion til brug for en aktuel, til tider heftig debat, eller kan begrebet bære at blive behandlet som et analytisk begreb?*

Vores strategi er i det følgende at give begrebet en fair chance som analytisk begreb. Ifølge sagens natur kan vi ikke indfange alle de nuancer og bibetydninger, som begrebet kan have, når det bliver brugt i aktuel debat. Vi er nødt til at vælge nogle rimeligt præcise bestemmelser, som måske er lidt trivielle, men som i det mindste ligger fast så længe, som det tager at gennemføre en nærmere empirisk undersøgelse.

Et bud på en nærmere bestemmelse af djøficeringsbegrebet

Vi vil kort i det følgende give vores bud på, hvad djøficering med rimelighed kan betyde, og hvordan djøficeringspåstanden vil blive operationaliseret og undersøgt.

Lad os begynde med at afklare *gyldighedsområdet*. Hvordan skal en undersøgelse af djøficering afgrænses? Det er blandt andet hævdet i djøficeringsdebatten, at både den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt domineres af djøf'ere, at situationen er den samme i en lang

række institutioner og gælder hele den offentlige sektor (Høiby, 2000: 8). En så bred påstand fordrer imidlertid en urimeligt stor databyrde. Det er fordelagtigt, hvis man ikke ønsker en empirisk test. Men det gør vi. Prisen for at kunne gennemføre en empirisk undersøgelse er, at man må afgrænse sine påstande.

Vore data er *afgrænset til det kommunale og det amtskommunale forvaltningsniveau*. Udviklingen i organisation og ledelse, herunder tilgangen af nye ledere inklusive djøf'ere (se kapitel 2), har været stærk i amter og kommuner de senere år. Konkret hidrører vore data fra to spørgeskemaundersøgelser. De to undersøgelser beskrives nærmere i bilag 1. De data, der vil blive benyttet, knytter sig til *ledelsesniveauet*, da djøficering nærmest pr. definition er et ledelsesanliggende. Den ene undersøgelse omfatter det øverste administrative ledelseslag i de danske kommuner, nemlig kommunaldirektørerne. Den anden omfatter de øverste lag i de amtskommunale forvaltninger, nemlig amtsdirektører, forvaltningsdirektører/chefer, sygehusdirektører og kontorchefer/afdelingsledere.

Vores forskellige datakilder dækker ikke institutionsniveauet i amter og kommuner, udover at sygehusdirektører er med. Der kan argumenteres for, at djøficering også er relevant på institutionsniveau, men dette niveau er som nævnt ikke omfattet af undersøgelserne. Djøficeringskritikken handler ofte om budgetlægning, organisationsændringer, styringsmekanismer og -filosofier, hvor det bestemt er relevant at undersøge de højere lag i ledelsen. Det må siges at udgøre en væsentlig inddæmning af en djøficeringspåstands faktiske gyldighedsområde, hvis djøficeringen viser sig at glide uden om så indflydelsesrige poster som for eksempel kommunaldirektører, amtsdirektører, amtslige forvaltningschefer og sygehusdirektører. Der er således gode argumenter for vores fokus i undersøgelsen, samtidig med at det erkendes, at den naturligvis ikke berører alle grene og lag af det danske forvaltningssystem. Således vælger vi for eksempel at undersøge ledelse i amter og kommuner. Uden at forklejne det centrale niveau som toneangivende for den offentlige sektors udvikling, er der stærke argumenter for at udvælge amter og kommuner. En ganske stor del af den offentlige sektors samlede aktiviteter udføres af amtslige og primærkommunale myndigheder. Kommuner og amter har ansvaret for en række af de velfærdsstatslige serviceområder, der har været stærkest debat om. Således hører sygehusområdet, djøficeringsdebattens arnested, jo netop under amterne. Også på andre amtslige forvaltningsområder, for eksempel gymnasieområdet og det sociale område, kan man forestille sig konflikter mellem faglig ledelsestænkning og generalistledelse.

Lad os dernæst diskutere, hvem eller hvad der i det hele taget indkredses med betegnelsen djøf'er eller djøficeret. Det kommer an på, hvad man vil teoretisere over. Formodentlig sigtes der ikke blot til en kategori af personer. Formodentlig er der nogle begrebslige egenskaber ved disse personer, som gør dem interessante.

En oplagt ide ville være at knytte et ræsonnement til selve medlemskabet af fagforeningen. Et regneeksempel på administrative topledere i amter og kommuner ud fra medlemsoplysninger fra DJØF kombineret med vore egne data viser, at organisationsprocenten blandt potentielle djøf'ere er endog særdeles høj. Der vil altså i praksis ikke være stor forskel på, om man kan være DJØF-medlem, og om man faktisk også er det. Man kunne sagtens forestille sig et relevant studie af et bestemt fagforeningsmedlemskab i et magt- og demokratiperspektiv, ligesom en undersøgelse af selve fagforeningen som indflydelseskanal og som politisk aktør kan tænkes.

Det er imidlertid ikke i den retning, at djøficeringsdebatten er gået. Som vi hører debatten, har kritikken ikke rettet sig mod djøf'ernes faglige organisering eller mod selve foreningen.

Som vi opfatter kernen i djøficeringsdebatten, har den at gøre med nogle holdninger til ledelse og måder at udøve generaliseret offentlig ledelse på. Formelt kvalificeret hertil er en jurist, en økonom eller en person uddannet i statskundskab eller andre akademiske administrative samfundsvidenskabelige uddannelser. Personer, hvis uddannelsesbaggrund kvalificerer til DJØF-medlemskab, kan udøve generalistledelse inden for det offentlige. En stor del af den kritiske brod i djøficeringsdebatten har netop handlet om den måde, der udøves generel ledelse på i modsætning til faglig ledelse (Høiby, 2000: 7).

Man kunne også have valgt at knytte ordet djøficeret til en bestemt mentalitet eller et værdisæt uden at mønte det på bestemte personer. Men da vi netop tager betegnelsen *DJØF* alvorligt, vil vi gerne fastholde en empirisk dokumenterbar forbindelse til noget, der har med DJØF at gøre. Hvis personer, der ikke kan være med i DJØF, også kan djøficeres, uden at man dog præcist kan afgøre, hvad djøficeret vil sige, bliver begrebet uklart.

Vi lander derfor på *uddannelsesbaggrund*, der kvalificerer til DJØF-medlemskab og dermed i princippet til offentlig generalistledelse som den centrale uafhængige variabel, der formodes at gøre en forskel, når talen er om offentlig ledelse.

Djøf'ere kan i den forbindelse nærmere bestemt tænkes at udmærke sig ved tre særlige holdningssæt.

Det første holdningssæt vedrører en positiv vurdering af "effektivitet" i almindelighed samt i den forbindelse en særlig definition af effektivitet, hvor lederen ser det som en højt prioriteret opgave at sikre økonomistyring, budgetoverholdelse og effektiv ressourceanvendelse (Høiby, 2000: 9).

Det andet holdningssæt vedrører en positiv vurdering af den private sektor og dens funktionsmåde som forbillede for den offentlige sektor. Den private sektors markedskapitalisme, "som sætter økonomien og nytteetikken i centrum" (Høiby, 2000: 11), ses som det ideologiske forbillede for forandringerne i den offentlige sektor.

Det tredje holdningssæt vedrører en generel favorisering af organisatorisk omstilling og ændringer ("evige strukturændringer" (Høiby, 2000: 9)), ofte eventuelt blot for omstillingernes egen skyld. I forbindelse hermed vurderes positivt, at den administrative ledelse spiller en aktiv rolle i omstillingsprocesserne. En djøficeret ledelse formodes at være én, der ikke viger tilbage fra at udnytte sin ledelsesposition til aktivt at igangsætte processer i det offentlige. Disse initiativer udspringer af den administrative ledelse selv snarere end af legitime politiske eller faglige prioriteringer og beslutninger.

I den foreliggende undersøgelse vil vi operationalisere disse holdningssæt via konkrete spørgsmål i to spørgeskemaundersøgelser (se bilag 1 for en nærmere metodisk redegørelse). Som nævnt ovenfor omfatter disse undersøgelser det øverste administrative ledelseslag i kommunerne og de tre øverste ledelseslag i amterne, dvs. amtsdirektører, forvaltningsdirektører/sygehusdirektører og endelig kontorchefer mv.

Det første holdningssæt vil blive målt på, hvilken prioritering man giver til "at løse opgaverne hurtigt og effektivt" (i modsætning til værdier som konsensus eller regeloverholdelse). Endvidere indgår, hvor meget vægt man lægger på to økonomisk orienterede opgaver som led i det daglige arbejde, nemlig at "sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer" og at "stå for økonomistyring, regnskab og budget".¹

Det andet holdningssæt vil blive målt på graden af enighed i påstandene "den private sektor er mere effektiv end den offentlige", "den samlede offentlige sektor er for stor i forhold til den private", og "der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering".

Det tredje holdningssæt vil blive målt på vægtlægningen af "ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo" og "behovet for ændring

og omstilling er stærkt overdrevet”, ligesom specielt holdningen til forvaltningens selvstændige rolle vil blive målt ved enighed/uenighed i påstanden “forvaltningen bør ikke starte undersøgelser uden et politisk direktiv herom”.

Spørgsmålenes eksakte formulering såvel som deres spørgeskemamæssige sammenhæng og opsætning fremgår af bilag 1. Her drøftes endvidere de metodiske problemer.

Så vidt vil man kunne undersøge, om der er empirisk dækning for en ide om forskelle mellem djøf’ere og ikke-djøf’ere med hensyn til holdninger og værdier angående væsentlige aktuelle spørgsmål i relation til offentlig ledelse og styring. Om sådanne eventuelle forskelle i holdninger og værdier også sætter sig igennem i egentlig magtudøvelse, er selvfølgelig det ultimativt interessante spørgsmål.

Sammenfattende har vi alt i alt destilleret tre påstande ud af djøficeringsdebatten.

Påstand 1. Djøf’ere har i de senere år løbende overtaget en række indflydelsesrige administrative lederstillinger i den offentlige sektor på bekostning af personer, der er fagligt uddannede eller kontoruddannede.

Påstand 2. Djøf’ere karakteriseres af et særligt sæt holdninger og prioriteringer i relation til offentlig ledelse.

Påstand 3. Djøf’ernes særlige ledelsesmæssige holdninger spiller ind på de tiltag og beslutninger, som djøf’erne træffer qua deres indflydelsesrige positioner.

Vores strategi vil være følgende: Først vil vi kort behandle påstand 1. Den er relativt let at undersøge ved hjælp af eksisterende data. Påstand 1 er ikke i sig selv specielt interessant ud over som baggrund for de efterfølgende påstande.

Den centrale del af vores metodiske strategi vil være at benytte spørgeskemadata til at belyse påstand 2. Vores centrale forskningsspørgsmål vil være: *Adskiller ledere med DJØF-baggrund sig fra ledere i samme positioner med andre baggrunde i henseende til en række centrale holdningsvariable angående den offentlige sektors udvikling?*

Vi sammenligner altså her djøf’ere med personer uden DJØF-baggrund, men i de samme ledelsesmæssige positioner. Det vil ikke være nogen overraskelse, hvis personer i forskellige positioner tænker forskelligt

om ledelse. Men i den foreliggende undersøgelse tager vi djøficeringstermen alvorligt og spørger i al enkelhed, om det gør en forskel, om det er en person med en DJØF-baggrund eller en helt anden, der indtager en bestemt stilling.

Påstand 3 er meget interessant, men ganske krævende at eftervise empirisk. Påstand 3 har imidlertid den gode egenskab, at dens troværdighed afhænger af troværdigheden af påstand 2. Hvis det ikke kan demonstreres, at djøf'erne har et særligt sæt holdninger til forskel fra andre, er det ikke sandsynligt, at disse holdninger præger djøf'ernes beslutninger.

Analysen gribes an således, at vi i det følgende kapitel 2 vil koncentrere os om hovedspørgsmålet: Adskiller ledere med DJØF-baggrund sig holdningsmæssigt fra andre ledere i samme positioner?

I kapitel 3 vil vi se på, om der er forskelle på djøf'ere og ikke-djøf'ere på særlige udvalgte områder afhængigt af forskellige baggrundsvARIABLE.

Afslutningsvis vil vi diskutere resultaterne. I den forbindelse vil vi drøfte den kritik af den offentlige sektors udvikling, som har været fremført under djøficeringsoverskriften, og vi vil drøfte, om andre overskrifter kunne være mere præcise.

Note

1. De to sidstnævnte emner angiver således ikke blot prioriteringer af overordnede værdier, men mere konkret prioritering af disse opgaver som led i det daglige ledelsesarbejde.

Kapitel 2

Holder djøficeringstenen?

I det følgende undersøges påstand 1 og påstand 2 hver for sig.

Påstand 1: Der er blevet flere djøf'ere blandt de offentlige ledere

Det er ikke vanskeligt at dokumentere denne påstand med hensyn til kommunaldirektørerne. På baggrund af spørgeskemadata viser Anderson & Pedersen (1998: 302), at andelen af danske kommunaldirektører med en akademisk uddannelse er steget fra 17 pct. i 1980 til 43 pct. i 1996. Langt hovedparten af disse har en juridisk, økonomisk, statsvidenskabelig eller forvaltningsmæssig uddannelse, som kvalificerer til medlemskab af DJØF. I 1996-undersøgelsen havde 37,7 pct. af alle respondenter blandt kommunaldirektørerne en sådan uddannelse.

I februar 2002 er det tilsvarende tal steget til mindst 48 pct. Det ved vi uden at lave en survey, idet DJØF oplyser at organisere 131 personer med titlen kommunaldirektører eller med tilsvarende titler med samme jobfunktion (for eksempel stadsdirektør, adm. direktør osv.). Det udgør i sig selv 48 pct. af samtlige kommunaldirektører i Danmark. Dertil skal lægges kommunaldirektører, som eventuelt er berettigede til at være med i DJØF, men som faktisk ikke er medlem, for at der er fuld sammenlignelighed med 1996-tallet.

Med andre ord er andelen af djøf'ere på kommunaldirektørposten steget fra højst 17 pct. til mindst 48 pct. i løbet af en periode på 22 år. I den forstand er der empirisk støtte for den første af de opstillede djøficeringspåstande.

For ledere i amterne kan der spores en tilsvarende udvikling med et stigende antal ledere med DJØF-baggrund. Vi har ikke målinger på forskellige tidspunkter, der kan give et nøjagtigt billede af udviklingen i amterne. På baggrund af undersøgelsen af amtslige ledere fra 1997 kan vi få en fornemmelse af udviklingen blandt lederne i amterne. Tendensen er, at jo kortere anciennitet på lederposten des større er andel af djøf'ere. Det gælder eksempelvis, at for ledere med to års anciennitet og mindre udgør djøf'erne 45 pct., mens de hos ledere med 6-9 års anciennitet udgør 35 pct. Selv om disse tal er forbundet med en vis usikkerhed, peger de på, at andelen af djøf'ere på lederposter i amterne er stigende.

Det mere interessante spørgsmål er imidlertid, om de offentlige ledere med DJØF-baggrund adskiller sig fra ledere med anden baggrund, når det gælder holdninger til, hvordan den offentlige sektor skal ledes og udvikles.

Påstand 2: Djøf'erne kendetegnes ved særlige holdninger til offentlig ledelse

Spørgeskemadata fra danske kommunaldirektører indsamlet i 1996 fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1. Andele af kommunaldirektører med hhv. DJØF- og anden baggrund, der er enige i bestemte holdningspåstande¹

Emne	DJØF- baggrund pct.	Anden baggrund pct.
<i>Effektivitet og økonomi</i>		
Giver højeste prioritet til "At løse opgaverne effektivt og hurtigt"	68,1	68,9
Meget stor vægt eller stor vægt på at "Sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer"	86,9	89,5
Meget stor vægt eller stor vægt på at "Stå for økonomistyring, regnskab og budget"	13,1	18,5
<i>Holdning til den private sektors markedstænkning</i>		
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Den private sektor er generelt mere effektiv end den offentlige"	10,5	8,1
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Den samlede offentlige sektor er for stor i forhold til den private"	46,7	43,5
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunale opgaver"	37,3	43,1
<i>Omstilling og forvaltning</i>		
Helt enig eller enig i påstanden: "Behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet"	40,0	51,6
Helt enig eller enig i påstanden: "Forvaltningen bør ikke starte større undersøgelser/udredninger uden et politisk direktiv herom"	28,0	32,8
Omstillingshast: Stor eller meget stor vægt på følgende forhold i relation til omstilling: "Ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo"	54,7	48,4

* signifikant forskel ved $p < 0.05$.

Påstand 2 må i al væsentlighed tilbagevises. Andelen af kommunaldirektører med DJØF-baggrund, der er enig i bestemte holdnings-items, ligner

slående de tilsvarende andele af kommunaldirektører uden en sådan baggrund. Inden for området "økonomi og effektivitet" er ikke-djøl'erne en smule mere optaget af at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcerne end djøl'erne, ligesom de finder, at økonomistyring, budget og regnskab prioriteres lidt højere. Men forskellene er alt for små til at være signifikante. Med hensyn til holdninger til den private sektors markedstænkning er djøl'ere en smule mere positive end ikke-djøl'ere, men variationerne er små og ligger inden for, hvad der kan opstå ved tilfældigheder. De er ikke signifikante. Under temaet "omstilling og forvaltning" synes djøl'ere i højere grad end andre, at omstilling reelt er påkrævet, ligesom de er mindre utilbøjelige til at lade forvaltningen tage egne initiativer med hensyn til udredning. Djøl'ere lægger også højere vægt på ledelsesmæssig handlekraft og et højt omstillingstempo. Men i ingen af tilfældene er forskellene store nok til at være signifikante.

Djøficeringspåstand nr. 2 må således tilbagevises, hvad angår de danske kommunaldirektører. Data støtter ikke den ide, at udskiftning af ikke-djøl'ere med djøl'ere som kommunaldirektører i sig selv medfører et væsentligt skred i holdningerne.

Lad os dernæst se på de tilsvarende tal for de amtslige ledere (tabel 2.2).

Også for de amtslige lederes vedkommende er der generelt ikke store holdningsmæssige forskelle mellem djøl'ere og ikke-djøl'ere. Kun i et enkelt tilfælde er der en signifikant forskel. Det handler om opgaven "at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer", som er højere prioriteret hos ikke-djøl'ere end hos djøl'ere. Dette resultat er oven i købet i strid med, hvad man kunne forvente, hvis man er tilhænger af djøficeringstesesen, idet det jo er djøl'erne, der beskyldes for at være ekstraordinært fokuserede på ressourceeffektivitet. De andre emner inden for området økonomi og effektivitet, såsom generelt at prioritere effektivitet og endvidere at varetage økonomistyring, står til gengæld en smule stærkere hos djøl'ere end hos andre, men forskellene er slet ikke store nok til at være signifikante.

Inden for området "holdning til den private sektors markedstænkning" mener relativt flest ikke-djøl'ere, at den private sektor er mere effektiv end den offentlige, og at den offentlige sektor er blevet for stor. Ligeledes er ikke-djøl'ere en smule mere åbne end djøl'ere over for fordelene ved at udlicitere. Dette er anderledes end hos kommunaldirektørerne beskrevet ovenfor. Men igen er forskellene alt for små til at være signifikante.

Tabel 2.2. *Andele af amtslige ledere (amtsdirektører, forvaltningsdirektører, sygehusdirektører, kontorchefer m.m.) med hhv. DJØF- og anden baggrund, der er enige i bestemte holdningspåstande²*

Emne	DJØF- baggrund pct.	Anden baggrund pct.
<i>Effektivitet og økonomi</i>		
Giver højeste prioritet til "At løse opgaverne effektivt og hurtigt"	64,8	58,8
Meget stor vægt eller stor vægt på at "Sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer"	88,5*	93,8*
Meget stor vægt eller stor vægt på at "Stå for økonomistyring, regnskab og budget"	35,0	32,6
<i>Holdning til den private sektors markedstækning</i>		
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Den private sektor er generelt mere effektiv end den offentlige"	12,6	14,0
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Den samlede offentlige sektor er for stor i forhold til den private"	23,0	27,7
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunale opgaver"	43,9	39,2
<i>Omstilling og forvaltning</i>		
Helt enig eller enig i påstanden: "Behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet"	52,7	48,6
Helt enig eller enig i påstanden: "Forvaltningen bør ikke starte større undersøgelser/udredninger uden et politisk direktiv herom"	22,0	29,6
Omstillingshast: Stor eller meget stor vægt på følgende forhold i relation til omstilling: "Ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo"	45,9	54,2

* signifikant forskel ved $p < 0.05$.

Med hensyn til emnet omstilling og forvaltning mener djøf'ere i amtslig ledelse i højere grad end ikke-djøf'ere, at behovet for ændring og omstilling er overdrevet. De er også mindre entusiastiske end ikke-djøf'ere i forhold til ledelsesmæssig handlekraft og et højt omstillingstempo. Dette er forskelligt fra, hvad vi fandt hos kommunaldirektørerne og desuden i strid med djøficeringstesens forudsigelser. Men forskellene i tabel 2.2 er igen for små til at være signifikante. Afslutningsvis er djøf'ere mere tilbøjelige end ikke-djøf'ere til at lade en forvaltning starte udredningsopgaver på eget initiativ. Det samme var gældende for kommunaldirektørernes vedkommende. Men igen er forskellene for små til at bære en statistisk sikker konklusion.

Alt i alt må tabel 2.1 og tabel 2.2 siges at udgøre en stor skuffelse for djøficeringstesens tilhængere. Der er generelt kun ganske små forskelle på djøf'eres og ikke-djøf'eres ledelsesmæssige holdninger. Og i det ene tilfælde, hvor det lykkedes at finde en statistisk signifikant forskel, viste det sig, at ikke-djøf'ere prioriterede effektiv ressourceudnyttelse højere end djøf'ere – ganske i modstrid med djøficeringstesens.

Noter

1. Se endvidere metode-note, bilag 1. Tidligere publikationer om samme emne rummer for to variables vedkommende mindre afvigelser fra denne tabels tal. Det skyldes en beklagelig teknisk fejl, som hermed er rettet.
2. Se endvidere metode-note, bilag 1.

Kapitel 3

DJØF-baggrund i samspil med andre forhold

I den foregående analyse undersøgte vi påstanden om, hvorvidt der er forskelle i holdninger til ledelse og omstilling mellem djøf'ere og ikke-djøf'ere. Analysen viser, at det ikke er tilfældet. Kun i forhold til en enkelt holdningspåstand er der en signifikant forskel, og forskellen er modsat, hvad man kunne forvente ud fra djøficeringshypotesen.

Det er dog nødvendigt at foretage yderligere analyser, hvis man skal komme til bunds i djøficeringsdebatten og afklare holdbarheden af djøficeringshypotesen. Vi vil i dette kapitel behandle to problemer, som ikke har været taget op i det foregående kapitel. Det ene problem er, at vi blot har set på, om der er forskelle i holdninger mellem djøf'ere og ikke-djøf'ere, men ikke om deres forskellige baggrunde kan være årsag til holdningsforskellene. Det er ikke det samme, man kan konkludere på baggrund af disse to slags betragtninger – hhv. en beskrivende og en forklarende analyse. Et eksempel kan måske bedst illustrere forskellen. Hvis man finder, at en gruppe mænd og en gruppe kvinder har forskellig indkomst (beskrivende analyse), har man ikke bevist, at der diskrimineres mellem dem. Dette ville kræve, at man kunne vise, at kvinder får lavere løn, *fordi* de er kvinder (forklarende analyse). Strategien hertil er at udelukke andre mulige årsagsforklaringer, så som for eksempel at mænd har flere lederstillinger end kvinder. Der må altså tages højde for andre relevante forklaringsfaktorer i analysen, hvis man skal være sikker på at have fundet eller afvist blot én plausibel årsagsforklaring. Tilbage til analysen af djøf'ere og ikke-djøf'ere. Selv om der ikke er fundet signifikante holdningsforskelle mellem de to, kan djøf'ernes faglige baggrund godt yde en særskilt indvirkning på holdningsdannelsen, hvis andre faktorer, som typisk kendetegner djøf'ernes stillinger, netop trækker i den modsatte retning. Som illustrativt eksempel kan man måske nævne, at hvis man ser to lamper hænge lige højt, kan man ikke deraf slutte, at de hænger i lige lange ledninger. Hvis der er hældning på loftet, skal der netop ledninger af forskellig længde til, for at de to lamper hænger lige. Med andre ord kan djøf'ernes faglige baggrund godt udgøre en særskilt forklaring på holdninger til offentlig ledelse, også selv om der ved første øjekast ikke er forskelle mellem djøf'ernes og ikke-djøf'ernes holdninger.

Derfor vil vi i det følgende give djøficeringstesens endnu en chance ved samtidig at inddrage andre mulige forklaringer på holdningerne.

Forinden skal dog nævnes yderligere et emne, som ikke er behandlet i det foregående kapitel, og som også vil blive inddraget i dette kapitels analyse af flere faktorer, der kan påvirke holdninger til ledelse, omstilling osv.

Den tidligere analyse behandlede djøf'erne som en homogen gruppe, men mange forskellige uddannelser kvalificerer til medlemskab af DJØF. Disse strækker sig fra jura hen over forskellige administrative uddannelser til økonomi. Fra professionssociologien (for eksempel Sehested, 1997; Macdonald, 1995) ved vi, at der igennem uddannelser indkodes bestemte holdninger og værdier, der bringes med over i arbejdslivet. De forskellige faglige betragtningsmåder, der hersker for eksempel på jurastudiet og økonomistudiet, vil formodentlig føre til forskellige værdier og holdninger til offentlig ledelse. Hvis det er rigtigt, må variationer mellem forskellige grupper inden for DJØF også undersøges. Er det eksempelvis således, at djøficeringshypotesen kan bekræftes for økonomer, men ikke for jurister? I så fald kunne djøficeringspåstanden præciseres væsentligt ved at sondre mellem forskellige faglige baggrunde inden for den overordnede kategori DJØF. Men da placeringen af økonomer, jurister og andre djøf'ere på kommunale og amtskommunale ledelsesposter formodentlig varierer sammen med andre forhold (for eksempel forvaltningssektor i amterne), vil også denne analyse kræve inddragelse af andre relevante variable samtidig.

Det kan tænkes, at kendetegn ved lederne så som anciennitet, køn eller ledelsesniveau også vil spille ind på, hvilke ledesholdninger der udtrykkes.

Undersøgelsen af disse mulige sammenhænge er grebet an på følgende måde. I tabel 3.1, som alene omfatter lederne i den amtslige sektor, gengives resultaterne af en analyse,¹ hvor forskelle i holdningerne til effektivitet og økonomi, til den private sektors markedstænkning og til omstilling og forvaltning sættes i relation til alder, køn, hierarkisk niveau og anciennitet samt sektortilhørsforhold. I analysen skelnes der mellem sektorer: økonomi, social og sundhed, sygehus, uddannelse og kultur, teknik og tværgående forvaltninger. Opdelingen er baseret på respondenternes egen angivelse af ansættelsessted og derefter grupperet. Der er en betydelig variation i amternes forvaltningsinddeling, hvilket vanskeliggør en enydig opdeling på forvaltninger. Den anvendte inddeling i forvaltningsty-

per forventes at afspejle den faktiske inddeling på en tilfredsstillende måde (se også Buch & Ejersbo, under udgivelse).

I tabel 3.2 gengives resultaterne af en analyse, hvor det testes, om den uddannelsesmæssige variation inden for gruppen af djøf’ere har betydning. Her undersøges både lederne i amterne og kommunaldirektører, ligesom der kontrolleres for andre forhold, der kan tænkes at have betydning (jf. tabel 3.1).

Tabel 3.1. Sammenhænge mellem holdningen til djøficeringspåstande og DJØF-tilknytning, sektortilknytning, alder, anciennitet, hierarkisk niveau og køn

Emne	Ledere i amter
<i>Effektivitet og økonomi</i>	
Giver højeste prioritet til “At løse opgaverne effektivt og hurtigt”	Niveau: + Køn (Kvinde): - Alder: - -
Meget stor vægt eller stor vægt på at “Sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer”	DJØF: -
Meget stor vægt eller stor vægt på at “Stå for økonomistyring, regnskab og budget”	Køn (Kvinde): -
<i>Holdning til den private sektors markedstænkning</i>	
Helt enig eller delvis enig i påstanden: “Den private sektor er generelt mere effektiv end den offentlige”	
Helt enig eller delvis enig i påstanden: “Den samlede offentlige sektor er for stor i forhold til den private”	Alder: + U&K forvaltningen -
Helt enig eller delvis enig i påstanden: “Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunale opgaver”	Køn (Kvinde): +
<i>Omstilling og forvaltning</i>	
Helt enig eller enig i påstanden: “Behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet”	Anciennitet: +
Helt enig eller enig i påstanden: “Forvaltningen bør ikke starte større undersøgelser/udredninger uden et politisk direktiv herom”	Køn (Kvinde): +
Omstillingshast: Stor eller meget stor vægt på følgende forhold i relation til omstilling: “Ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo”	DJØF: -

+ : positiv sammenhæng. Signifikant ved $p < 0,05$.

+ + : positiv sammenhæng. Signifikant ved $p < 0,01$.

- : negativ sammenhæng. Signifikant ved $p < 0,05$.

- - : negativ sammenhæng. Signifikant ved $p < 0,01$.

Reference ved forvaltningsinddeling: teknisk forvaltning.²

I tabel 3.1 og 3.2 er alene angivet de faktorer, der varierer signifikant sammen med holdninger til de enkelte nævnte påstande. Analysens resultater skal forstås i lyset af, at de forklarende variable, som indgår i analysen, kun er i stand til at forklare en meget begrænset del af variationen i den afhængige variabel (R^2 mellem 0,03-0,06). Det vil sige, at variationen i svarene kun i meget begrænset omfang afhænger af de forskellige forhold, som man kunne forestille sig som årsagsvariable (f. eks. djøf'ere, alder, hierarkisk niveau og køn).

Når der således kontrolleres for andre variable – dvs. når man lægger en alt-andet-lige-betragtning – kan der fremtræde sammenhænge, der ikke fremkom ved en simpel undersøgelse af sammenhængen mellem DJØF-baggrund og holdninger. DJØF-baggrund varierer signifikant sammen med prioriteringen af at “sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer” og af “ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo”. Men i begge tilfælde er sammenhængen negativ. DJØF-baggrund giver *mindre* tilbøjelighed til at vægte effektivitet og omstillingstempo end andre uddannelsesbaggrunde. Sammenhængen vender forkert i forhold til at støtte djøficeringstesen.

Sektortilhørsforhold har betydning i et enkelt tilfælde. Holdningen til den offentlige sektors størrelse i forhold til den private sektor er påvirket af ansættelse i Undervisnings- og kulturforvaltningen, hvor lederne er mere uenige i påstanden, at den samlede offentlige sektor er for stor i forhold til den private end ledere i andre forvaltninger. Det er dog svært at udlede en entydig konklusion på baggrund af dette.

I analysen inddrages også andre variable, der muligvis kan være med til at kaste et lys over de holdninger, som forbindes med djøficering. Køn slår ud i forhold til flere af påstandene. Mænd er mere tilbøjelige til at have de såkaldte djøficeringsholdninger – uafhængigt af, om de er djøf'ere eller ej.

Ifølge analysen har alder en signifikant betydning i forhold til at prioritere en hurtig og effektiv løsning af opgaver samt holdningen til den offentlige sektors størrelse sammenlignet med den private. Problemet er blot, at i relation til førstnævnte er det de yngre ledere, som understøtter påstanden, mens støtten i relation til sidstnævnte findes hos ældre ledere. Med andre ord synes der ikke at være en klar tendens, som enten peger på, at de holdninger, der i øvrigt er blevet tilskrevet djøf'ere, særligt findes hos ældre eller yngre ledere. Lederens hierarkiske placering og anciennitet slår hver ud i forhold til en enkelt påstand. Men der er således ikke

tale om et klart billede af, hvor de såkaldte djøficeringsholdninger skulle høre hjemme i særlig grad.

Tabel 3.2. *Sammenhænge mellem holdningen til djøficeringspåstande og uddannelsesbaggrund, sektortilknytning, alder, anciennitet, hierarkisk niveau og køn*

Emne	Ledere i amter	Kommunal-direktører
<i>Effektivitet og økonomi</i>		
Giver højeste prioritet til "At løse opgaverne effektivt og hurtigt"	Niveau: + Køn (kvinde):- Alder: -	
Meget stor vægt eller stor vægt på at "Sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer"		
Meget stor vægt eller stor vægt på at "Stå for økonomistyring, regnskab og budget"		
<i>Holdning til den private sektors markedstækning</i>		
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Den private sektor er generelt mere effektiv end den offentlige"		Administrativ uddannelse: +
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Den samlede offentlige sektor er for stor i forhold til den private"	Alder: + U&K Forvaltningen: -	
Helt enig eller delvis enig i påstanden: "Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunale opgaver"	Økonom: + Niveau: + U&K Forvaltningen: + Køn (kvinde):+	
<i>Omstilling og forvaltning</i>		
Helt enig eller enig i påstanden: "Behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet"	Anciennitet: +	Anciennitet:++
Helt enig eller enig i påstanden: "Forvaltningen bør ikke starte større undersøgelser/udredninger uden et politisk direktiv herom"	Alder: + Køn (Kvinde):+	
Omstillingshast: Stor eller meget stor vægt på følgende forhold i relation til omstilling: "Ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo"	Økonom: - -	

+ : positiv sammenhæng/sig. 0,05.

++ : positiv sammenhæng/sig. 0,01.

- : negativ sammenhæng/ sig. 0,05.

-- : negativ sammenhæng/sig. 0,01.

Reference ved uddannelse.: adm. uddannelse.³

I tabel 3.2 inddrages de velkendte variable fra tabel 3.1,⁴ men nu er gruppen af djøf'ere opdelt i jurister, økonomer og dem med en administrativ uddannelse (scient.pol., rer.soc. etc.). Det giver os mulighed for at nuancere diskussionen af djøficeringen yderligere, evt. at isolere djøficeringen til en eller flere udvalgte fagligheder blandt djøf'erne.

Det viser sig faktisk, at bestemte uddannelsesbaggrunde inden for DJØF har en særlig betydning i forhold til enkelte af holdningsudsagnene. Økonomer er i større udstrækning end andre grupper enig i påstanden "Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunale/amtslige opgaver", mens de i mindre udstrækning vægter "Ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo" i relation til omstilling. Blandt kommunaldirektørerne er det personer med en administrativ uddannelse (for eksempel scient.pol. eller rer.soc.), der i større udstrækning er enig i påstanden "Den private sektor er mere effektiv end den offentlige". Sammenfattende gælder om disse observationer, at det ikke specielt er blandt økonomer, at man skal lede efter holdninger i tråd med djøficeringstesens. Dette er for så vidt overraskende, idet djøficeringstesens rummer en kritik af økonomisk orienteret tænkning.

Blandt de øvrige forklaringsvariable fastholdes i store træk det mønster, vi mødte i tabel 3.1. Nyt er det imidlertid, at ledelsesniveau er forbundet med påstanden "der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering". Udliciteringstilbøjeligheden er mindst på de øverste ledelsesniveauer.

Udgangspunktet for analyserne var fundene præsenteret i kapitel 2, hvor det ikke var muligt at afdække forskelle mellem djøf'ere og ikke-djøf'ere. De to analyser, som er præsenteret i dette kapitel, har nuanceret analysen af djøficering. Dels er der taget højde for sektortilhørsforhold og en række andre baggrundsvariable hos de amtslige ledere, og dels er gruppen af djøf'ere blevet delt op i forhold til deres uddannelse.

De nye analyser viser imidlertid på linie med de tidligere, at der ikke eksisterer særlige holdninger hos djøf'erne, som kan bekræfte djøficeringstesens – snarere tværtimod. Det lykkedes heller ikke på nogen særlig klar måde at indkredse de holdninger, som ellers tilskrives djøf'ere, til særlige sektorer eller for den sags skyld uddannelsesbaggrunde hos djøf'erne. Økonomer var – måske overraskende – lidt mindre tilbøjelige til at indtage enkelte af de holdninger, man forbinder med djøficering. Men om noget generelt mønster for alle holdningssættene er der som nævnt ikke tale.

Vi søgte også efter forklaringer på fordelingen af de “djøficerede” holdninger ved at inddrage en række variable som køn, alder, anciennitet og hierarkisk placering. Også her er det vanskeligt at finde et klart mønster. I forhold til en række af de undersøgte påstande har lederens køn betydning. Mænd er mere tilbøjelige til at indtage de holdninger, som er påstået “djøficerede” end kvinder, men det gælder kun i forhold til ganske få påstande. Generelt er de signifikante sammenhænge få og spredte. Den samlede forklaringskraft af alle de inddragede variable tilsammen er ganske ringe.

Den samlede konklusion på analyserne præsenteret i dette kapitel er, at hverken djøf’ere som samlet gruppe eller særlige udsnit af djøf’erne er karakteriseret ved nogen speciel forkærlighed for de holdninger, som her er undersøgt. Ledere med andre baggrunde har stort set de samme holdninger som djøf’erne. Vores forsøg på at identificere alternative kendetegn ved ledere med “djøficerede” holdninger gav heller ikke noget resultat. Det er med andre ord ikke muligt at bestemme holdningerne til effektivitet, privatisering og omstilling som hørende til særlige grupper blandt lederne. De sammenhænge, der trods alt tegnede sig, kan kun forklare en meget lille del af variationen i holdningerne. Vi har hermed givet djøficeringstesens endnu en chance for at komme til udtryk rent datamæssigt, men heller ikke i dette tilfælde har der vist sig nogen grund til at hæfte særlig tiltro til djøficeringstesens.

Noter

1. En såkaldt multipel regressionsanalyse.
2. Se metode-notat, bilag 1.
3. Se metode-notat, bilag 1.
4. Variablerne niveau og sektor indgår naturligvis ikke i analysen af kommunaldirektører, da denne analyse kun omfatter ét niveau og én sektor.

Kapitel 4

Diskussion: Hvem eller hvad skal kritiseres?

Data tyder ikke på, at kommunale og amtskommunale administrative ledere, der er djøf'ere, adskiller sig holdningsmæssigt fra ledere med en anden baggrund i samme position. De holdninger, som djøf'erne ofte siges at stå for, bæres – så vidt vi har målt dem – i lige så høj grad af personer, der ikke er djøf'ere. Djøficeringsbegrebet bruges kritisk mod djøf'ere, men den gennemførte analyse tyder på, at djøf'ere ikke adskiller sig fra andre i samme job med hensyn til de ting, der kritiseres. Uddannelsesbaggrunden i sig selv ser ikke ud til at gøre en særlig forskel. Når djøf'ere og personer, der ikke er djøf'ere, placeres i samme ledelsespositioner, så tænker begge grupper ens. Foruroligende ens, må man sige.

Kravene som administrativ leder er formentlig nogenlunde de samme, uanset om en djøf'er eller en anden besidder stillingen. Personer, der ikke har DJØF-baggrund, bliver udsat for det samme pres i stillingen som alle andre, og lærer derfor at tænke i nogenlunde de samme baner.

Det tyder på, at det at have en ledelsesposition øver en stærkere indflydelse på holdninger til den offentlige sektor, end ens faglige baggrund gør. Hermed er ikke sagt, at faglig baggrund ingen forskel gør. Adskiller man for eksempel jurister og økonomer fra hinanden, viser der sig på enkelte områder nogle holdningsforskelle. Økonomer, jurister, politologer, sociologer og andre med en samfundsvidenskabelig akademisk uddannelse føler ofte selv, at de har hver deres særegne faglighed. At de i Danmark er organiseret i samme faglige forening, DJØF, er ingen indlysende selvfølgelighed. Grænserne mellem faglige organisationer er historiske produkter og vil formodentlig kunne forandres også i fremtiden. Men i debatten fremtræder kategorien "djøf'er" som om, der er noget afgørende og distinkt, der karakteriserer lige netop denne gruppe til forskel fra andre.

I vores datamateriale er kategorien "djøf'ere" imidlertid slet ikke stærk og særegen nok til at kunne indfange fælles holdninger blandt medlemmer af denne kategori til forskel fra personer i samme stillinger, men med andre baggrunde. I stedet er der variationer inden for DJØF-gruppen såvel som uden for, men i gennemsnit ligner djøf'ere og ikke-djøf'ere hinanden på de holdninger, vi har undersøgt.

Ganske vist har vi kun undersøgt administrative ledere i amter og kommuner. Det er en begrænset delmængde af samtlige offentlige ledere.

Men den kommunale sektor varetager en ganske betragtelig del af hele den offentlige sektors opgaver (Mouritzen, 1999). Vi minder i den forbindelse om, at også det forkætrede område sygehuse og sygehusledelse er medtaget i vores analyse, konkret repræsenteret ved sygehusdirektørerne. Men vore data viste sig ikke at støtte djøficeringstesens.

Hermed er givet et bidrag til en debat, hvor mange helt udifferentieret har anvendt ordet, som om det var en kendt og given sag, at det danske forvaltningsapparat i bred almindelighed er blevet "djøficeret". Når data sandsynliggør, at djøficeringstesens ikke holder inden for den kommunale og amtskommunale sektors administrative topledelse, har man i betragtelig grad indsnævret djøficeringstesens mulige gyldighedsområde.

At kritisere djøf'erne for noget, som ikke er specifikt for djøf'ere, forekommer at være en kritik med fejlagtig adresse. Ganske vist kan det måske af og til være psykologisk tilfredsstillende at udpege en bestemt gruppe personer som værende ansvarlige for en større samfundsmæssig udvikling, som man ikke bryder sig om. I et komplekst samfund, hvor en del udøvelse af magt og autoritet sker via ansigtsløse systemer og principper (Nisbet, 1966), undrer det ikke, at nogen har brug for at kunne udpege en gruppe som personligt ansvarlige. Det er nærliggende at gøre djøf'ere til syndebukke, fordi de i stigende grad indtager en række ledelsesposter. Ligeledes kan det måske være retorisk formålstjenligt i en interessekamp at fremstille en bestemt gruppe personer som ansvarlige for udviklingen.

Men tager vi ordet for pålydende og sagligt spørger, om forskelle i holdninger svarer til forskelle mellem personer, der er djøf'ere, og personer, der ikke er, så giver data svaret nej. I den forstand har djøficeringskritikken forkert adresse.

I det følgende vil vi diskutere, om den kritiske brod, der er i djøficeringstesens, kan gives en knap så fejlagtig adresse. I stedet for at udpege en konkret gruppe personer kunne man aflæse kritikken som vendt mod bestemte udviklingstendenser i styring og ledelse inden for den offentlige sektor. Ubehagelige konsekvenser af administrative og ledelsesmæssige beslutninger og strukturer er formodentlig en temmelig generel egenskab ved organisationer og samfund, der når en vis kompleksitetsgrad. En bruger af termen anerkender da også, at "af og til finder djøficering således sted, uden at djøf'ere selv direkte deltager i øvelserne" (Henrik Skovgård Nielsens kronik i *Politiken*, 10. maj, 1999). Når selv brugere af djøficeringetsbegrebet medgiver, at djøficering ikke behøver at være knyttet til

djøl'ere, er det en overvejelse værd, om den kritiske brod i termen kan formuleres mere præcist.

Idet vi understreger, at der er tale om vores aflæsning eller tolkningsforsøg af en mangesidet debat, vil vi i det følgende nærmere identificere en økonomikritik, en organisationskritik og en ledelseskritik.

Økonomikritik

Djøficeringsbegrebets brugere har ofte identificeret djøficering med en stigende fokusering på økonomistyring, effektivitet og budgetoverholdelse som de primære værdier i den offentlige sektor. Man ser for sig Finansministeriets stigende dominans over snart sagt alle forvaltningsområder og alle grene af den offentlige forvaltning. Man ser også for sig en udbredelse af et verdenssyn, hvor alle menneskelige spørgsmål ses i de økonomiske talstørrelsers endimensionale lys. Diskussionen om det økonomiske verdenssyns kolonialisering af alle livets spørgsmål har ikke mindst været intens inden for sundhedsområdet. Mens sundhedsøkonomer forsøger at sætte tal på værdien af liv, lemmer og livskvalitet, oplever den enkelte det som umuligt at sætte tal på den slags. Kender man konkrete personer, som for eksempel er i klemme på en venteliste, forekommer en overordnet samfundsøkonomisk prioritering at være i bedste fald irrelevant og i værste fald umenneskelig.

Den økonomiske betragtnings svaghed er imidlertid samtidig dens styrke: Den er i stand til at omsætte alle kvalitative forskelle til én kvantitativ dimension. Selv om den således reducerer en række menneskelige og etiske problemstillinger til en økonomisk opgørelse, udgør den på den anden side et fælles sæt af formler for, hvordan man håndterer indholdsmæssigt helt forskellige opgaver. Ud fra en økonomisk betragtningsmåde kan vi meningsfuldt stille spørgsmålet om, hvordan vi sammenligner og prioriterer ti børnehaver, en flyvemaskine og 500 hjerteoperationer.

Formodentlig er det rigtigt, at den økonomiske betragtningsmåde er blevet selvstændiggjort i vores samfund og ofte er blevet en institution i sig selv snarere end at være et praktisk hjælperedskab.

Men er man modstander af en økonomisk betragtningsmåde som sådan, må man forholde sig til, hvilke andre sprog, institutioner og mekanismer der er egnede til de fælles prioriteringer af børnehaver, flyvemaskiner og hjerteoperationer. Det er en problematik, som er fælles for enhver i en administrativ og politisk ledelsesfunktion – og i bredere forstand i en demokratisk proces. Det er ikke en problematik, som knytter sig specielt til det at være djøl'ere.

Organisationskritik

I djøficeringsdebatten forekommer ofte en kritik af de organisationsformer, -strukturer og procedurer, som er blevet dominerende i vore dages management-, ledelses- og konsulentsprog. Det er næppe tilfældigt.

Forskere har iagttaget, at en række abstrakte organisationsopskrifter har vundet frem de seneste år under påberåbelse af, at man generelt og abstrakt kan styre organisationer ved hjælp af disse opskrifter, uanset hvilke substantielle aktiviteter der faktisk foregår (Strang & Meyer, 1994). På jævnt dansk betyder det, at man i stigende grad ser ledelse af hospitaler, børnehaver og busselskaber som organisations- og virksomhedsledelse i almindelighed. Virksomhedsplaner, strukturændringer, kvalitetssikring, dialogstyring, evaluering, benchmarking osv. tænkes at være alment anvendelige organisationsopskrifter.

Udbredelsen af disse sådanne opskrifter følger i et vist omfang ikke-saglige kriterier. I hvert fald udbredes sådanne organisationsopskrifter uden særlig dokumentation for deres duelighed. Tillige følger de ofte modprægede hensyn (Røvik, 1998). Ofte afløser den ene organisationsopskrift den anden, uden at der tilsyneladende drages nogle langsigtede erfaringer.

Tænkningen og iværksættelsen af opskrifter på organisation og ledelse sker ofte ganske adskilt fra de indholdsmæssige aktiviteter, som den offentlige sektor leverer. De personer, som udvikler, sælger og forvalter organisationsopskrifter, er ganske ofte organisatorisk og ansvarsmæssigt på lang afstand af de indholdsmæssige konsekvenser i praksis (Strang & Meyer, 1994).

I den henseende er moderne organisationsopskrifter forlængelser af en tendens til rationalisering, som i øvrigt karakteriserer det moderne samfund generelt. "Formel rationalitet" er en betegnelse for en særlig variant, hvor rationaliteten kendes på en formmæssig overensstemmelse med bestemte regler og procedurer. Ikke mindst i bureaukratiske organisationsformer siges formel rationalitet at dominere. Det bliver her en målsætning i sig selv at leve op til bestemte regler og procedurer. Med hensyn til stilart i denne mentalitet ligger de moderne organisationsopskrifter derfor klart i forlængelse af en bureaukratisk tænkemåde (selv om de selvfølgelig præsenterer sig som topmoderne og ikke-bureaukratiske).

I sin yderste konsekvens kan den formelle rationalitet medføre en betragtelig ansvarsforflygtigelse. Når ansvar alene bliver defineret som overholdelse af organisatorisk bestemte regler, procedurer og opskrifter, fortaber ansvaret for de indholdsmæssige konsekvenser af handlinger og

beslutninger sig i komplekse, anonyme systemer. Konsekvenserne af beslutninger bliver usynlige, når der er mange lag og mange led mellem det organisatoriske beslutningscentrum og de steder, hvor konsekvenserne bæres, og samtidig fritager den formelle rationalitet som nævnt de administrativt ansvarlige for menneskeligt og moralsk ansvar, så længe procedurerne er overholdt. Ultimativt kommer det til at betyde, at man ser det liv, der leves i organisatoriske sammenhænge, som fritaget for moralsk vurdering (Bauman, 1995).

Også denne problematik må tages alvorligt. Det er imidlertid en problematik for enhver, der varetager opgaver i komplekse organisationer – ikke en problematik, der kun gælder personer med en DJØF-baggrund.

Ledelseskritik

Endelig kan djøficeringsdiskussionen ses som opgør om ledelsesretten og de værdier, der styrer dens udøvelse. Det er kendetegnende, at udfaldet mod djøficeringen ofte kommer fra fagprofessionelle grupper, der tidligere har haft monopol på ledelse inden for deres egen sektor, og som føles sig presset ud af generalistlederne (Sehested & Ejersbo, 1998).

Djøf'erne kritiseres for i for høj grad at udøve ledelse ud fra deres eget snævre verdenssyn og deres egne snævre ledelsesmæssige interesser.

Hvis man betragter et nærliggende alternativ, nemlig at de fagprofessionelle (lærere, læger, osv.) selv fastholder et ledelsesmæssigt ansvar, er dette imidlertid ikke nødvendigvis bedre. Det er et klassisk tema i professionsforskningen, at mens professioner på den ene side har et samfundsmæssigt mandat til at benytte særlig specialiseret viden til at løse særlige opgaver, så sætter professioner sig ganske ofte en position, hvor de kan udnytte et vidensmonopol til egen fordel. Selv når man ser bort fra det rent interesse-mæssige kan man diskutere, om nogen enkelt profession i sig selv bærer værdier, der er almene nok til at blive benyttet som eksklusivt beslutningsgrundlag for ledelsesmæssige beslutninger og prioriteringer.

Hos Højby (1999) får man det indtryk, at en enkelt professions værdier – lægestandens – er universelle nok som grundlag for beslutninger og prioriteringer af samfundsmæssig rækkevidde. Det kritiske spørgsmål i den forbindelse er, hvorvidt andre professioner også kan gøre krav på at besidde et sådant særligt ophøjet værdigrundlag.

Hvis man generelt er imod generalistledelse, ville det være fint, om man kunne forklare, hvilke mekanismer, institutioner, processer, osv. der så i stedet ville medvirke til at løse opgaven med at mediere mellem for-

skellige professioners argumenter for, at lige netop deres indsatsområde kræver særlige ressourcer.

Hvordan kommer man videre fra djøficeringstesen?

En refleksion over disse tre kritikker – af økonomitænkningen, af organisationsopskrifterne og af ledelsesværdier – er nok på sin plads. Alle tre fænomener – økonomi, organisation og ledelse – kan betragtes som måder, hvorpå vort overordentligt komplekse samfund søger at håndtere kompleksitet, ja sågar reducere kompleksitet for til gengæld at opnå koordinering, prioritering og handling. Alle tre fænomener er institutionaliserede skemaer, hvormed verden ordnes, ofte endda med særdeles lidt respekt for de særlige menneskelige og samfundsmæssige dimensioner, der “koges ned” til håndterbare størrelser udtrykt i økonomiske, organisatoriske og ledelsesmæssige termer (Røvik, 1998). Et vågent kritisk øje med samfundets måde at håndtere sin egen kompleksitet på via økonomi, organisation og ledelse må derfor hilses velkomment i et demokratisk samfund.

Imidlertid er økonomi, organisation og ledelse – sammen med en anden af djøf’ernes specialiteter, nemlig juraen – lige præcis almene medier for håndtering af samfundsmæssig kompleksitet ved hjælp af relativt frelidige midler og samtidig midler, som det er muligt at gøre til genstand for kritisk demokratisk gennemlysning og debat.

Men djøficeringsbegrebets brugere forestiller sig af og til verden skruet tilbage til før kompleksitetens tid. I hvert fald synes djøficeringsbegrebets brugere sjældent parat til at tage det forhold på sig, at der på en eller anden måde nødvendigvis må ske håndtering af kompleksitet, når der i samfundet skal koordineres, prioriteres, besluttet og handles. Allerede den klassiske sociolog Durkheim var inde på, at når man skal koordinere et samfund med udstrakt arbejdsdeling og forskellige måder at forstå verden på, så er det kun noget abstrakt, der kan være det forenende princip.

Vi savner en overvejelse over, hvilket alternativ der kunne være den funktionelle ækvivalent til den djøficerede ledelses kompleksitetshåndtering. Det skulle være alternativer, som kan gøres til genstand for åben demokratisk diskussion.

Den enkelte fagprofessions værdier er ikke et tilstrækkeligt overbevisende bud, hvis de står alene. Hvis man ikke ønsker, at budgetoverholdelse er særlig vigtigt, hvordan forholder man sig så til andres budgetoverskridelser? Hvordan skal man prioritere mellem flere værdisæt, og hvordan udtrykker man deres koordinering uden blot at sige, at det selvfølgelig-

lig er ens egne værdier, der bør lægges til grund for hele den samfundsmæssige interaktion?

Begrebet djøficering illuderer, at en række ubehagelige problemer kan henføres til en særlig gruppe personer. Begrebet illuderer, at uden djøf'erne var verden bedre. Men selv om djøf'erne forsvandt, ville der stadig være samfundsmæssig og organisatorisk kompleksitet. Vi ville stadig stå med Durkheims problem: Hvordan man koordinerer kompleksiteten med fredelige midler. Kompleksiteten øges sågar i disse år, når internationalisering og ny teknologi viser os nye muligheder og trusler. Kompleksiteten øges, når vi i princippet kan mere og mere, samtidig med, at det ikke bliver lettere at bemestre verden, og samtidig med, at det bliver mindre indlysende, hvad "vi" som samfund vil. Vi slipper ikke for at finde ud af, hvordan den kompleksitet håndteres.

Hertil bruger vi blandt andet organisation, forvaltningssystemer, budgetter og jura. Sommetider gøres det intelligent, andre gange mindre intelligent. Det er vigtigt for det demokratiske islæt heri, at folk med indsigt – herunder fagprofessionelle – bidrager med deres særlige viden, både teoretisk og praktisk, om hvad der kommer i klemme, når der prioriteres og handles. Og at der kommer konstruktive forslag til, hvordan den kompleksitet, der nødvendigvis må håndteres, kan håndteres bedre og klogere.

Men i forhold til et sådant ærinde kan djøficeringsbegrebet allerhøjest bidrage med et retorisk kneb. Snarere end at tematisere selve kompleksitetshåndteringen skyder begrebet på en kategori af ledere, der p.t. ikke adskiller sig fra andre, der har samme kompleksitetshåndterende opgaver. Hvis det ikke er kategorien af ledere, men ledelsesmåden, man sigter til, bør man anvende et begreb, der sigter mere direkte herpå.

Men det er meget tænkeligt, at djøficeringsbegrebet også fremover vil blive brugt med et upræcist, følelsesbetonet indhold, uanset om der foreligger data om djøficeringen eller ej. Et ord behøver ikke at være underbygget af data for at være hyppigt brugt.

Bilag 1

Note om metode

Data stammer fra to spørgeskemaundersøgelser. Den første er en spørgeskemaundersøgelse af samtlige kommunaldirektører i Danmark gennemført i 1996 af den Kommunalpolitiske Forskningsgruppe ved Odense Universitet. Svarprocenten var 73.

Undersøgelsen indgår i et internationalt forskningsprojekt om kommunaldirektører i 15 vestlige lande (The U.D.I.T.E. Leadership Study). For en nærmere beskrivelse, se Mouritzen (1995).

De holdningsspørgsmål, som tabel 1 bygger på, er besvaret af 72-76 personer med DJØF-baggrund afhængigt af spørgsmålet, mens det tilsvarende N for personer med anden baggrund er 119-124, igen let varierende fra det ene spørgsmål til det andet.

Den anden undersøgelse omfatter ledere i amterne og er foretaget i forbindelse med projektet "Demokrati, lederskab og politik i danske amter".¹ Dataene anvendt til analyserne af djøficering er indsamlet gennem en spørgeskemaundersøgelse til embedsmænd på tre niveauer i de danske amter: amtsdirektører, forvaltningschefer og mellemledere (afdelingsledere, kontorchefer og sygehuschefer). På baggrund af indberetninger direkte fra amterne blev der udsendt spørgeskemaer til 14 amtsdirektører, 56 forvaltningschefer og 475 mellemledere med svarprocenter på henholdsvis 100, 93 og 87. Dataene er indsamlet i løbet af sommeren 1997.

De forskellige svar, der danner baggrund for analyserne af djøficering, er som nævnt hentet fra undersøgelser af amtslige ledere og kommunaldirektører. Nedenfor er angivet den nøjagtige formulering og svarkategorier knyttet til de enkelte spørgsmål.

Hvis det i det daglige arbejde kommer til konflikt mellem forskellige hensyn, hvordan prioriterer du typisk disse hensyn (svarkategori: 1. prioritet, 2. prioritet, 3. prioritet):

At overholde formelle regler og procedurer.

At løse opgaverne effektivt og hurtigt.

At alle involverede har det godt med det, der finder sted.

Nedenfor er angivet en række påstande om kommunerne/amterne og den offentlige sektor. Du bedes anføre, om du er overvejende enig eller uenig i de anførte påstande (svarkategorier: helt enig, delvis enig, neutral, delvis uenig, helt uenig):

Den private sektor er mere effektiv end den offentlige.

Den samlede offentlige sektor er for stor i forhold til den private.

Der er meget få fordele ved udlicitering eller privatisering af kommunens/amtets opgaver.

Behovet for ændring og omstilling i den kommunale/amtsslige sektor er stærkt overdrevet.

Kommunaldirektører/Embedsmænd kan have forskellige opfattelser af, hvordan betjeningen af de folkevalgte bør tilrettelægges. Nedenfor er anført et udpluk af påstande, der på forskellig måde berører dette emne. Du bedes anføre, om du overvejende er enig eller uenig i påstandene (svarkategorier: helt enig, delvis enig, neutral, delvis uenig, helt uenig):

Forvaltningen bør ikke starte undersøgelser uden et politisk direktiv herom.

Kommunale chefer/Amtskommunale chefer arbejder ofte med omstilling i organisationen. Hvordan vægter du nedenstående forhold i en omstillingsproces? (svarkategorier: ingen vægt, lille vægt, nogen vægt, stor vægt, meget stor vægt):

Ledelsesmæssig handlekraft og højt omstillingstempo.

Enhver kommunal/amtsskommunal leder på nødvendigvis prioritere mellem forskellige opgaver. Nedenfor er opregnet et antal ledelsesopgaver. Vi beder dig vurdere, hvordan du lægger vægten på opgaverne i dit daglige arbejde (svarkategorier: ingen vægt, lille vægt, nogen vægt, stor vægt, meget stor vægt):

Stå for økonomistyring, regnskab og budget.

Sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer.

Vi underkender ikke eksistensen af en række metodiske problemer ved vores fremgangsmåde, herunder validitetsproblemer i den anvendte spørgeskemateknologi. Imidlertid benytter vi samme spørgeskema til samme grupper af ledere. En hel del af de rent metodiske effekter, man kunne forestille sig ville påvirke svarene, vil formodentlig ramme djøf'ere og ikke-djøf'ere inden for samme ledelseskategori lige meget.

I forbindelse med tabel 3.1 og 3.2 er henholdsvis forvaltningsinddeling og uddannelse udtrykt som en række dummy-variable. I analysen af forvaltningsinddeling og uddannelse tages en dummy-variabel ud af modellen og bruges som "reference kategori". Det drejer sig om henholdsvis teknisk forvaltning og administrativ uddannelse. De dummy-variable, som indgår i modellen, sammenlignes med hver af disse reference-kategorier (Allison, 1999: 29).

Note

1. Projektet er gennemført af Roger Buch og Niels Ejersbo. Projektet er støttet økonomisk af Det Kommunale Momsfond.

Litteratur

- Allison, Poul D. (1999). *Multiple Regression*. Thousand Oaks, Ca.: Pine Forge Press.
- Anderson, Lene & Mogens N. Pedersen (1998). "Rekruttering af kommunale chefer". *Politica*, 30. årg., nr. 3, pp. 298-307.
- Bauman, Zygmunt (1995). *Life in Fragments*. Cambridge: Blackwell.
- Buch, Roger & Niels Ejersbo (under udgivelse). *Demokrati på Mellemdistancen*. Odense Universitetsforlag.
- Castoriadis, Cornelius (1987). Det imaginære: Skabelsen i det social-historiske felt. *Paradigma*, 2. årg., nr. 1, pp. 15-28.
- de Saussure, Ferdinand (1959). *A Course in General Linguistics*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- DJØF-bladet*, div. datoer.
- Frølund Thomsen, Jens Peter (2000). *Magt og Indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Høiby, Niels (1999). *Det danske sundhedsvæsens storhed og fald*. København: Gyldendal.
- Høiby, Niels (2000). "DJØF'iseringen af sundhedsvæsenet", pp. 5-11 i Jørn Jespersen, Bøje Larsen, Preben Melander og Christian S. Nissen (red). *Ledelse i Danmark – anklage og forsvar*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Kommunalbladet*, div. datoer.
- Macdonald, Keith M. (1995). *The Sociology of the Professions*. London: Sage.
- Mouritzen, Poul Erik (1995). *A Comparative Research Project of Chief Executives in Local Government*. The U.D.I.T.E Leadership Study, Kommunalpolitiske studier 5/1995: Odense Universitet.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). "Kommunestyret i Danmark". Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150 års jubilæum, d. 5. juni, 1999.
- Nisbet, Robert A. (1966). *The Sociological Tradition*. London: Heinemann.
- Politiken*, div. datoer.
- Røvik, Kjell A. (1998). *Moderne Organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Schutz, Alfred (1975). *Hverdagslivets Sociologi*. København: Hans Reitzel.
- Sehested, Karina (1997). "Professioner og strukturændringer", pp. 108-170 i Niels Ejersbo (red). *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – effekter af strukturændringer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Sehested, Karina & Niels Ejersbo (1998). "Fra sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning". *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4, pp. 414-428.

Strang, D. & John W. Meyer (1994). "Institutional Conditions for Diffusion", pp. 100-112 i W. Richard Scott & John W. Meyer. *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Om forfatterne

Professor, cand.rer.soc. Peter Dahler-Larsen, Ph.D., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, har redigeret ”Social Bonds to City Hall” (Odense Universitetsforlag, 2002), en komparativ analyse af kommunaldirektører og deres arbejdssituation i 14 lande. Desuden har han publiceret dansk og internationalt om evalueringsforskning.

Lektor, cand.rer.soc. Niels Ejersbo, Ph.D., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, har forsket i offentlig organisation og ledelse med særlig interesse for det kommunale og amtslige område. Han har skrevet om organisationsændringer og ledelse i kommuner og publiceret såvel nationalt som internationalt. De seneste år har han beskæftiget sig med brugen af kontrakter i den offentlige sektor. Sammen med Carsten Greve leder han forskningsprojektet ”Den offentlige sektor på kontrakt” (finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd).

Udgivelser fra Magtudredningen

pr. 1. marts 2003

Bøger

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørsløv (red.) (2002). *Folkets repræsentanter og den politiske forestilling*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet - værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Skrifter

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1969-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.

Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.

Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.

Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.

Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

www.ps.au.dk/magtudredningen