

Copenhagen Business School
Master of Public Administration

MPA HOLD 2006



Foto fra Politi.dk

MASTERAFFHANDLING

Politireformen

En kvalitativ og kvantitativ undersøgelse af reformens implementering, og brug af kontraktstyring som styringsteknologi

Af
Jimmy Streit
Finn Bengtsen

Vejleder:
Ingo Østerskov

Abstract

The Danish police reform – a qualitative and quantitative investigation into the implementation of the reform and the use of contract management as a management technology

By Jimmy Streit & Finn Bengtson

This thesis focuses on the sub-elements of contract management within the Danish police force at the time of the implementation of the most comprehensive police reform in recent times. We consider the police reform a particularly interesting programme of change given the challenge of imbedding the ideas of new public management into an institution with strong historical ties to the latest overall reform introduced in 1938. The year 1938 is not just any year, but a significant year in the history the Danish police force. It is a point of reference for all the less significant structural changes introduced since then.

We have decided to focus on an issue which implies particular managerial challenges and cross pressure. In this case the particular history of the police force and the historical and distinct “consensus culture” and “dialogue-based management”. so typical of the Danish police force until now. Moreover, the Danish police force is rooted in a culture of civil service semantics where loyalty and devotion to duty are of primary importance.

The police reform includes a number of fascinating and interesting political, organisational and strategic aspects which make it interesting for us to focus on this reform in particular as the main topic of this thesis. Historically, the management has been made up of specialists (best among equals) and characterised by mutual respect. The argument in favour of a reform as expressed in the vision committee’s report and the legislative material is that the police force has been characterised by an “inappropriate” and “obsolete” “consensus culture” and by “dialogue-based management”. We assume that this “normalisation” constitutes a breakaway from an institution which it has been politically difficult to manage by applying measurable management factors. The politicians have had to adhere to the political agenda where proximity, visibility and focus on current problems (measures against biker gangs, drunken drivers, drug trafficking, etc) have had a significant effect on police appropriations.

We have delimited the subject of this thesis to the influence of the Danish police reform on the management once the reform is implemented. It is one thing how the civil servants within the police force see the reform work (and later the reform proposal); the consequences of the reform once is it “rolled out” into the police districts is quite a different matter. Our analysis also focuses on the assumptions we can make on the basis of our quantitative and qualitative investigations in Denmark compared with the experienced gained in Norway.

We conclude that contract management within the police force as well as in the eyes of the public has become an important cornerstone and the focus of considerable attention, and that in various respects it complicates the implementation of the reform as it means a considerable cross pressure at managerial level and that this pressure is a primary condition of management.

We also conclude that contract management was introduced into the police force at a much earlier stage than in the rest of the public sector – and that the process has been top down. Employees and managers have not been involved to any significant degree.

In our opinion, therefore, the police force considers contract management much more of a radical paradigm shift than other government institutions.

The performance contracts may rather be described as goal and framework contracts because of the lack of the entire resource element which would otherwise clarify the resources by which the contract is to be fulfilled. We establish that the performance contracts are without finer shades as they are identical for the 12 assistant commissioners and to some extent a transcript of the expectations regarding the reform as expressed in the police agreement.

On the basis of our empirical data, we note a lack of moral legitimacy, as adequate ownership has not been established of the purpose of the reform nor of the performance contracts. The police officers are very negative as regards cognitive legitimacy, and the value of the reform is constantly being questioned.

In our opinion, this constitutes a certain degree of isomorphism as individual police districts are “pressured into” uniformity from above. It seems important to individual police districts to appear institutionally legitimate – and thus to gain as strong a powerbase as possible. It appears that this institutional legitimacy is more important than satisfying the needs and requirements of employees, trade unions, the district council – and perhaps even more important than ensuring the traditional perception of police services.

In our opinion it remains a paradox that the introduction of performance contracts, the initiative to increase decentralisation and the movement away from the consensus management of the past towards “modern” management coincide. And the paradox becomes a condition of management.

Furthermore, it may be said that the performance contracts constitute the conscious or unconscious separation between the intentions of the Danish Ministry of Finance in introducing performance contract, i.e. an attempt to normalise the police force vis-à-vis the rest of the central government, and an attempt to – as far as possible – respect the historical roots of the police force.

Thus, by adhering to this separation the police district risks being seen as illegitimate by players internally in the organisation as well as the sources providing the resources for the organisation. This conclusion is not based on fact, but is supported by our analysis.

Overall, we conclude that the choice of contract management as a management technology results in the potential risk of creating a cross pressure to which management must react, and which in itself leads to a change in management conditions. We find that this management technology generates increased cross pressure on the commissioners, but that the cross pressure is not the single result of the unbalanced use of performance contracts. The pressure is, however, clearly illustrated by the actual contents of the performance contracts in combination with the strong and historically based consensus culture of the police force.

In conclusion, we realise that the reform is still in the implementation phase and that several of the elements of contract management will not come into effect until 2008 at the earliest. Thus, it is not possible to comment in full on the consequences of the police reform until much later in the implementation process. Our conclusion, therefore, should be seen as a recommendation for management guidelines in the further implementation of the police reform.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Abstract	1
Forord	5
1. Indledning	6
1.1. Afhandlingens afgrænsning	7
1.2. Afhandlingens struktur - læsevejledning	8
2. Baggrund for reformen	10
3. Problemfelt og problemformulering	14
3.1. Problemformulering	17
3.2. Problemformuleringens komposition	17
3.3. Kernebegreber	18
4. Metode og teorivalg	20
4.1. Analysemetode	20
4.2. Metode	22
4.2.1. Kvantitative data	22
4.2.2. Kvalitative data	23
4.2.3. Komparativ analyse af den norske og danske politireform	24
4.3. Teorivalg	25
4.3.1. Institutionel teori	25
4.3.2. Legitimitets perspektiv - Strategisk og Institutionel	26
4.3.3. Transaktionsomkostninger	27
4.3.4. Aktør perspektivet	27
4.3.5. Organisationskultur	30
4.3.6. Organisationsteori- og udvikling	30
5. Kontraktstyring som styringsredskab	32
5.1. Kontraktstyringsmodellen i Politiet	33
5.2. Effekten og kritikken af kontraktstyring	36
5.3. Historisk konsensusledelse Vs. kontraktstyring som styringsredskab	38
5.4. Transaktionsomkostninger i forbindelse med kontraktstyring	40
5.5. Legitimitet og legitimering af kontraktstyring	41
5.5.1. Strategisk legitimitet	41
5.5.2. Institutionel legitimitet	42
5.5.3. Dekobling	43
5.6. Organisationskultur	44
5.7. Organisationsteori- og udvikling	49
5.8. Diskussion og analyse	55
5.9. Delkonklusion	69
6. Relationerne mellem de enkelte aktører	74
6.1. Principaler og agenter	75
6.2. Principal-agent perspektivet og politiet	76
6.2.1. Interessekonflikter	78
6.2.2. Informationsasymmetri	79
6.2.3. Incitament og risikoen for unddragelse (moral hazard)	79

6.2.4. Adverse selection.....	80
6.3. Krydspres i relations- og kontraktstyringskæden.....	80
6.3.1. Den statslige vektor	82
6.3.2. Markedsvektoren	83
6.3.3. Den civile vektor.....	83
6.3.4. Handlingsanvisninger/krydspresledning	84
6.4. Diskussion og analyse.....	85
6.5. Delkonklusion	88
7. Kom til Norge min ven.....	90
7.1. Politireform 2000, Norge.....	90
7.1.1. Baggrunden for politireformen.....	90
7.1.2. De økonomiske og administrative konsekvenser af reformen.....	92
7.2. Evalueringsresultater af Politireform 2000.....	93
7.2.1. Sammenfattende, påpeger evalueringen følgende	94
7.2.2. En reform i modvind	95
7.2.3. Opsummering af status	96
7.2.4. Bedre forudsætninger, men dårligere resultater.....	96
7.2.5. Behov for rolleafklaring	96
7.2.6. Delrapport – interviews med 23 politidirektører i Norge:	97
7.3. Væsentlige opmærksomhedspunkter fra politidirektørerne i Norge.....	99
7.4. Norge vs. Danmark - forventning og vurdering af effekt:	99
7.5. Diskussion og analyse.....	99
7.6. Delkonklusion:	102
8. Refleksioner over metode og teorivalg	104
9. Konklusion og Perspektivering	107
9.1. Det er vores konklusion, at:	108
9.2. Perspektivering.....	116
Litteraturliste.....	119

Forord

Hvem er vi...!

Vi er 2 studerende på Copenhagen Business School i København, og vi er ved at afslutte vores Master of Public Administration (MPA). Vi har begge ledende stillinger, men er ikke ansat i politiet. Vi beskæftiger os med ledelse i en faglig organisation, samt forvaltningsledelse i Københavns Kommune.

Jimmy Streit er teamchef i Socialforvaltningen i Københavns kommune, og er til daglig chef for børnefamilieteamet i Socialcenter Valby. Ledelsesansvar indenfor arbejdsområdet: støtte og hjælpeforanstaltninger til socialt belastede familier, børn og unge.

Finn Bengtsen er sekretariatschef i Centralforeningen for Stampersonel (CS), som er en faglig organisation der har konstabler og sergenter som medlemsgrundlag.

Politireformen har været et gennemgående tema i vores valgfag og vores strategirapport. I valgfaget "Ledelse i det moderne arbejdsliv" er der fokuseret på politireformens **betydning for stress**. Her mener vi ikke, at reform er lig med stress - men den brede palet af stress eller stresssymptomer som popper op i forbindelse med netop politireformen.

I valgfaget "Markedsgørelse og partnerskaber" har vi kigget på reformen i Dansk Politi i et dansk NPM/ Governance perspektiv – og heraf hvilken betydning det har for ledergruppen og hvilket **krydspres** lederne befinder sig i som kulturbærer af en historisk institution - i overgangen til nye ledelsesmetodikker og dermed de konsekvenser det har - eller vil få – for dem. I valgfaget "Mellem fortid og nutid" er der fokuseret på institutionen "Dansk Politi" og dermed **stiafhængighedens betydning** for politiet. Dette for at analysere hvad reformen betyder for ledergruppen og hvilket krydspres lederne befinder sig i som kulturbærer (historisk institution) i overgangen til nye ledelsesmetodikker og dermed **de konsekvenser** det har - eller vil få – for dem.

Endelig har vi i vores strategirapport kigget specifikt på **Politidirektørerne** og deres **resultatlønskontrakter**. Fordi kontrakterne er en præmis for ledelse – uanset om de ikke er tilstrækkelige eller ikke virker, var vores antagelse at kontraktopfyldelsen vil få en væsentlig indflydelse på implementering af reformen. Strategirapporten er baggrundstæppe for vores masterafhandling, fordi kontraktstyringen er en af de nye styreformer som værktøj i den moderniseringsbølge af den offentlige sektor som har kendetegnet den politiske dagsorden i de sidste to årtier. Det specielle ved kontraktstyring og politiet er ikke, at det er et nyt fænomen, fordi det blev "lanceret " med Nyrup-regeringens "Nyt syn på den offentlige sektor" fra 1993, men at politiet som en af de sidste institutioner (hvis ikke den sidste) har modstået en lang række moderniseringsbølger, der har været i den offentlige sektor.

Vi er taknemmelige for den bistand vi har fået af Peter Ibsen, Hans Illum og Finn Moseholm fra Politiforbundet, samt alle de politibetjente som besvarede vores spørgeskema.

En speciel tak til politidirektør Poul Bjørnholdt Løhde fra Fyns Politi, som beredvillig har stillet sig til rådighed. Sidst, men ikke mindst, en tak til vores vejleder Ingo Østerskov og vores familier som måtte klare sig selv i lange perioder.

Kærlig hilsen
Jimmy Streit og Finn Bengtsen

1. Indledning

Denne masterafhandling er skrevet som obligatorisk afslutning på vores *MPA- studie på Copenhagen Business School*.

Masteren bygger på Politireformen, der blev iværksat den 1. januar 2007. Vi har afgrænset os til at se på reformens sidste fase, "implementeringsfasen" af reformen og nogle af de konsekvenser det kan få for ledernes ledelsesrum samt polititjenestemændenes "korsånd", når politikredsene bliver økonomiske selvstændige enheder, der kan mål- og resultatstyres. Vi har som genstand valgt at beskæftige os med implementering af forandringsprogrammer og har som eksempel på et forandringsprogram valgt politireformen.

Baggrund for valg af emne

Den offentlige sektor har gennem flere år gennemgået en række omstillinger, der kan ses som en international tendens, med fokus på en decentralisering, bedre service og en effektiv anvendelse af de offentlige midler – kort sagt NPM (New Public Management).

Det øgede fokus på borgernes behov for offentlig service, retssikkerhed og effektivitet stiller krav om nytænkning og tilpasning. Omstillingerne har været kendetegnet af bevægelse fra produkt- til procesorientering og helhedssyn og fra regelstyring til mål- og rammestyring samt værdiledelse.

I disse år italesættes forventningerne til produkt- og procesorientering i forbindelse med implementering af ny lovgivning og reformer, og der stilles krav om resultatopnåelse gennem en kombination af regel-, procedure-, metode-, mål- og rammestyring.

Vi ser en tendens til at vort samfund i dette årti reguleres ved politiske beslutninger om egentlige reformer – eks. kommunalreformen, anbringelsesreformen, skattereform, kvalitetsreform og ligeledes politi- og domstolsreformen. Vi finder at netop en reforms tilblivelse og implementering er interessante emner som genstand for en undersøgelse og analyse.

Hvorfor skrive om politireformen...!

Vi finder politi- og domstolsreformen særdeles interessant som reform- og forandringsprogram. Vi har til hensigt at se på hvilke konsekvenser reformen kan få for politiet i Danmark. Vi har i flere strategi- og kernerapporter forholdt os til netop politireformen, og vores masterafhandling er kronen på værket, som skal afslutte vores masteruddannelse.

Vi har prioriteret at forholde os til et emne, som for os indeholder særlige ledelsesudfordringer og krydspres. Vi tænker her på politiets særlige historie, og på den gammelkendte og specielle "konsensuskultur" og "dialogbaseret ledelse", som hidtil har været et særkende i det danske politi. Ydermere er politiet rodfæstet i en kultur, som bygger på en tjenestemandssemantik, hvor man er loyal og pligtopfyldende.

Som yderligere argumentation for hvorfor vi netop vælger at beskæftige os med situationen i politiet er, at reformen har en stor bevågenhed i vort samfund. Politiets formåen og situation har stor betydning for vores opfattelse af "rigets tilstand". Mange interesserer sig for politiet og vi kan i denne tid dagligt læse om reformens status og konsekven-

ser, såvel i dagens aviser, som i diverse nyhedsudsendelser. Med indførelse af kontraktstyring som styringsteknologi, er politiet nu i gang med, at gennemføre den største reform i næsten hundrede år. Mediernes dækning af politireformen viser, at befolkningen har en stor interesse i om reformen implementeres på en hensigtsmæssig måde og om politiet fortsat er effektivt. Denne almene interesse har således også ansporet os til denne afhandling.

Reformen handler bestemt ikke kun om de geografiske grænser for de 12 nye politidistrikter, og ej heller kun om diskussionen om bæredygtige enheder og om stordriftsfordele og evt. rationaliseringsgevinster. De mere interkulturelle forhold, har formentlig også en væsentlig betydning for succes af denne forestående forandring af politiet.

Ledelsen har historisk set været fagprofessionelle (bedst blandt ligemænd) og præget af en gensidig respekt. Argumentet for en reform er både i visionsudvalgets rapport og i det lovforberedende arbejde, at politiet har været præget af "konsensuskultur" og "dialogbaseret ledelse", som er "uhensigtsmæssig" og "utidssvarende" (visionsudvalget rapport, 2005).

1.1. Afhandlingens afgrænsning

I afhandlingen vil vi afgrænse os til at se på den betydning reformen får for ledelsen af dansk politi, når den bliver implementeret. Et er hvordan polititjenestemændene har opfattet reformarbejdet (og senere reformforslaget), noget andet er når reformens konsekvenser "rulles ud" i politikredsene. Vi kunne have valgt andre statslige reformer (gymnasium, forsvaret mv.) eller den kommunale reform og vi kunne have valgt at se på reformen i forhold til forskellige statslige sektorer. Ved vores valg fokuser vi på en særlig type reform, nemlig en reform af en institution der er præget af fagprofessionelle medarbejdere som alle har samme indgang til institutionen (Politiskolen). Ønsket har været at se på, hvorledes denne forholdsvis homogene tjenestemandsgroupe håndterer reformen og mere specifikt på den parallelle udrulning af politireformen og på implementering af kontraktstyring.

Visionsudvalget skriver i deres rapport, at der er et behov for en reform, fordi politiets hidtidige rammer er en afgørende barriere for en optimal udnyttelse af politiets potentiale. Reformen vil desuden medføre en "normalisering" af politiet, set i forhold til nutidens målsætninger for styring og ledelse i offentlige institutioner (Røn, 2007).

Det er vores antagelse, at denne "normalisering" er et opgør med en institution som politisk har været vanskelig at styre på målbare faktorer. Politikerne har tværtimod været underlagt den politiske dagsorden, hvor krav om nærhed til borgerne, synlighed i gaderne og fokus på aktuelle emner (indsats mod rockere, mod spritbilister, mod hashhandlen osv.) har været styrende for bevillingerne til politiet.

Dermed afskærer vi os fra forskellige årsagsforklaringer i forhold til at identificere eventuelle forskelle i håndteringen. Bl.a. kan vi ikke anvende forskelle i profession som årsagsforklaring - Politidirektørerne er monofaglige, de er alle uddannede jurister. Dette er på trods af intentionen i reformen om, at der ikke fremover skal være krav om juridisk embedseksamen - vi kan heller ikke se på sektorspecifikke forklaringer. Derimod vælger vi at sætte fokus på forskelle mellem rigspolitichefen og de enkelte politidirektører.

Inden for denne afgrænsning søger vi derudover – i overensstemmelse med den valgte problemformulering - at afgrænse iagttagelsespunktet i genstandsfeltet yderligere ved at sætte fokus på resultatlønskontrakter som styringsteknologi.

”Borgerne er derfor optaget af, at politiets ressourcer bruges dér, hvor indsatsen løser reelle problemer – og dermed kan skabe målbare resultater og effekter – frem for til mere symbolsk ”synlighed” i gadebilledet.”

Citat fra Visionsudvalget rapport, 2005

1.2. Afhandlingens struktur - læsevejledning

Denne masterafhandling:

Den samlede afhandling består af en hovedafhandling med tilhørende bilag, i 2 selvstændige mapper. Herudover fordrer studiehåndbogen at afhandlingen afleveres i elektronisk form, hvorfor der er brændt 2 stk. cd'er af den samlede afhandling. Som tillæg til masterafhandlingen, er der krav om udfærdigelse af en kronik, som samler hele afhandlingen i en tilgængelig og læsevenlig form.

Nedenfor illustreres hvorledes afhandlingen er opdelt i 9 kapitler, og hvoraf teoriafsnittene i kapitlerne 5, 6 og 7 opbygger de centrale analyser.

Afhandlingen følger følgende struktur:

Afhandlingen indeholder indledningsvis abstrakt på engelsk.

Denne indledning er afhandlingens **kapitel 1**.

I **kapitel 2** præsenteres baggrunden for Politireformen

Afhandlingens problemfelt og konkrete problemformulering præsenteres i **kapitel 3**. Problemfeltet har samtidig været en processuel metode for os, i retning af, at nå frem til vores genstandsfelt og efterfølgende problemformulering. Kapitlet indeholder ligeledes problemformuleringens komposition.

Metode og teori præsenteres i **kapitel 4** – herunder afhandlingens analysemetode, model for analysestrategi, brugen af kvantitative og kvalitative data, en komparativ analyse mellem Danmark og Norge. Tillige præsenteres vores prioriterede teorielementer, som primært er: institutionel teori, legitimitets- og vektorperspektivet, transaktionsomkostninger, aktørperspektivet, organisationskultur- og teori.

Kontraktstyring som styringsredskab er den samlede overskrift for **kapitel 5**. Dette kapitel indeholder tillige elementer om organisations- og kulturteori. Her lægger vi op til vores første delanalyse, som retter sig imod problemformuleringens underspørgsmål nr.1, 2 og 3

Kapitel 6 omhandler relationer mellem de enkelte aktører og indeholder herudover vores teorielementer om principal-agent teori, vektor- og legitimitetsperspektivet og krydspres i relations- og styringskæden. Her foretages delanalyse 2, som retter sig imod problemformuleringens underspørgsmål nr. 1 og 2.

Forventning og vurdering af effekt af politireformen. **Kapitel 7** er en komparativ analyse mellem Danmark og Norge. Denne udgør vores 3. delanalyse og retter sig imod underspørgsmål nr. 2 og 4.

Kapitel 8 omhandler refleksioner over metode og teorivalg, herunder metode- og teorkritik.

Kapitel 9 er konklusion og perspektivering. Her opsummerer vi delkonklusioner til en samlende konklusion på afhandlingens hovedspørgsmål.

I en ramme, opsamles hvert kapitel af et kortere refleksivt ræsonnement af kapitlets særlige pointer, med relevans for afhandlingens spørgsmål. Hertil suppleres med en "overgang", med det formål at gøre afhandlingen mere homogen. Dette for ikke, at der tabes væsentlige pointer undervejs, og for at række hånd til et bedre overblik gennem læsningen. Ligeledes for at skabe en læsevenlig harmoni, indledes de enkelte kapitler, med en kort introduktion.

Litteraturliste forefindes efter kapitel 9.

Denne afhandling refererer til en hel række af **bilag – disse er samlet i selvstændigt bilagsmappe**. Bilagsfortegnelse er anført efter litteraturlisten og som indholdsfortegnelse i den selvstændige bilagsmappe.

Med ovenstående indledende præsentation af vores baggrund for valg af emne, vores overordnede argumentation for vores genstandsfelt samt afhandlingens struktur i en kortfattet form, går vi nu over til at præsentere baggrunden for reformen. Næste kapitel ser vi som nødvendigt for at give et billede af politiet som organisation, tilføjet lidt historik og komme med oplæg til de udviklingstendenser som kan iagttages i forhold til reformen. Samlet set skal næste kapitel ses, som et "baggrundstæppe", der kan bidrage til "at rammesætte" reformen.

2. Baggrund for reformen

For at tilnærme os en konkretisering af vores genstandsfelt og problemfelt, vil vi her opsummere relevant indsigt og viden i forhold til at få et styrket billede af politiet som organisation, dens historik og hidtidige særlige kendetegn – dette udgør tilsammen vores "billedliggørelse" og afsæt som baggrund for reformen:

Indtil politireformen havde politiet en struktur, der stammer fra reformen i 1938. Her gik man fra et kommunalt politikorps og et statsligt kriminalpoliti til et enhedspoliti, der blev opbygget på samme måde som det statslige kriminalpoliti havde været (Røn, 2007).

I 1954 blev ansvaret for regnskabsførelse vedrørende udgifter i politiet samlet hos Rigspolitichefen. Politiets ledelses- og ansvarsfordeling var - i grove træk - herefter følgende:

Justitsministeriet havde personaleledelsen af juristerne i politiet og anklagemyndigheden. Ministeriet gav konkrete ordrer til Rigspolitiet og politimestrene og endelig stod ministeriet for forhandlinger om bevillingerne.

Rigspolitichefen havde personaleledelsen vedr. polititjenestemændene og kontorpersonalet mv. i alle politikredsene. Man førte tilsyn med politimestrene, dog uden at have sanktionsmuligheder fordi politimestrene refererede direkte til ministeriet. Rigspolitichefen havde desuden ansvaret for anlægsopgaver, politiets udrustning og ydede kredsene politifaglig bistand.

Politimestrene havde selvstændig ledelse af kredsens politi, herunder prioritering af opgaverne. De havde et begrænset ansvar for ansættelse (kunne ansætte kontorassistenter lokalt) og økonomi (I 2005 var 200 mio. kr. af politiets samlede lønudgifter på 5,5 mia. kr. uddelegeret til kredsene). I politifaglige sager havde politimesteren ansvaret og skulle kun referere til Justitsministeren, som historisk set ikke har været særlig forhippet på at gribe ind (Ibid.).

Ledernes ansvar og kompetencer var formaliseret indenfor et traditionelt hierarkisk etatssystem, hvor rang var lig med placering i hierarkiet. Det betød at – formelt – var der et over-/underordnet forhold afgjort af rang, og beslutningskompetencen lå i faste rammer. Derudover var organisationen historisk set også præget af en opstigning fra bunden. Det vil sige at alle uniformerede stillinger under politimesteren (som skulle have en juridisk embedseksamen) var besat af personer, der var kommet ind via den samme grunduddannelse på politiskolen.

I 1973 var der en mindre strukturreform, hvor der skete små ændringer, bl.a. blev antallet af politikredse reduceret fra 72 til 54, men der blev ikke ændret på den grundlæggende organisering (Visionsudvalget, 2005).

I 1998 blev der nedsat en Politikommission af den daværende socialdemokratisk ledede regering. Politikommissionen skulle overveje politiets fremtidige organisation, herunder størrelsen af politikredse og omfanget af politiets virksomhed. Kommissionen afgav betænkning i 2002. Betænkningen påpegede bl.a. de ændrede vilkår for politiets arbejde siden den seneste strukturreform i 1970'erne og behovet for større politikredse. Kommissionen anbefalede en minimums størrelse på 250 – 300 årsværk, selvom den også mente, at de også ville være for små til at løse alle opgaver og dermed fortsat ville kræve assistance fra andre kredse.

Politikommisionens betænkning gav ikke anledning til, at der blev fremsat lovforslag om politiets struktur, men i 2003 nedsatte Justitsminister Lene Espersen Visionsudvalget vedrørende fremtidens politi. Visionsudvalgets målsætninger var:

- Bedst mulig udnyttelse af potentialet i dansk politi
- Mest muligt politi (operative  rsv erk i stedet for administrative  rsv erk)
- Borgerne skal møde en åben og imødekommende politibetjening
- Politiet skal kendetegnes ved:
- Hurtig responstid
- Målrettet og fremsynet forebyggelse af kriminalitet, samt
- Professionel og effektivt opklaringsarbejde

Visionsudvalgets overvejelser og anbefalinger er sammenfattet i rapporten "Fremtidens Politi", der blev offentliggjort den 18. maj 2005. Rapporten bygger bl.a. på en række undersøgelser og analyser, som udvalget har gennemført for at sikre et udførligt og objektivt grundlag.

Flere taler fra ministeren har italesat og mobiliseret reformbehovet, samtidig med at aktører i feltet italesætter problemer og løsninger. Der må dog antages at være en vis afstand mellem de gensidige forventninger og opfattelser fra det politiske system til praksisfeltet.

I en pressemeddelelse af den 16. december 2005, fremlægges forslag til en reform af politiet, og Justitsminister Lene Espersen siger bl.a. følgende:

"Jeg er glad for i dag at kunne fremlægge regeringens forslag til en omfattende og gennemgribende reform af dansk politi og landets domstole – den største samlede reform af politi og domstole i nyere tid.

Med de foreslåede reformer ønsker regeringen at skabe de bedst mulige rammer for, at politiets og domstolenes opgaver kan l ses med en ensartet høj kvalitet i hele landet og med en fleksibel, serviceorienteret og effektiv tilrettelæggelse af arbejdet.

Dansk politi står over for store udfordringer i de kommende år. Det gælder f.eks. udviklingen i kriminalitetsm nstre, globaliseringen og den teknologiske udvikling, som betyder, at politiet skal håndtere en langt mere kompleks virkelighed end for bare få årtier siden.

Med den foreslåede politireform vil regeringen sikre en styrkelse af politi og anklagemyndigheden – og mere og bedre politi for pengene. Vi foreslår en politireform, der vil give mere og bedre politibetjening i hele landet. En reform, som indebærer en markant decentralisering af opgaver til politikredsene, samtidig med at de enkelte politikredse f r en størrelse, så kredsene som udgangspunkt kan håndtere alle opgaver selv. Og en politireform, der betyder, at vi i fremtiden f r frigjort flere politifolk til egentligt politiarbejde til gavn for landets borgere.

Det er afgørende, at politiets kontakt og samarbejde med lokalsamfundet videreføres og styrkes i forbindelse med en politireform, og et væsentligt element er også en modernisering af politiets døgnberedskab, der kan sikre flere patruljevogne på gaden og kortere responstid i hele landet".

Den 1. januar 2007 trådte derfor den største samlede reform af dansk politi i kraft. Det skete samtidigt med den største reform af domstolene. Politireformen bygger hovedsagelig på anbefalingerne i Visionsudvalgets rapport om fremtidens politi.

Politi (og domstols) reformen blev gennemført på et ønske om at styrke og udvikle politiets evne til at l se deres nuværende og fremtidige opgaver i overensstemmelse med de krav og forventninger som politikerne og borgerne har.

Visionen bag ved reformen er, at give de bedst mulige vilkår for at politiet kan løse deres opgaver på et ensartet højt niveau overalt i landet. Samtidig skal de enkelte politikredse have en bæredygtig størrelse ved, at de har den nødvendige volumen i forhold til mandskab, kompetence og økonomi. Bæredygtigheden vil sætte de enkelte politikredse i stand til at være serviceorienterede, fleksible og effektive i deres tilrettelæggelse af arbejdet (Visionsudvalget, 2005).

Volumen fremskaffes på 2 fronter med hvert sit tidsperspektiv:

- Sammenlægning af de 54 politikredse til 12 store (bæredygtige) politikredse
- I takt med gennemførelse af reformen skal 800 årsværk flyttes fra administrative til operative opgaver

Politiet har historisk set været præget af en konsensusledelse, der skyldes en unik korpsånd. Der har været konsensus mellem Rigspolitichefen og medarbejderne (Politiforbundet) indenfor de væsentligste områder. Der har f.eks. været en gensidig enighed om, at politiet ikke skal på NyLøn før parterne finder en – for begge – acceptabel model.

” I praksis søges manglerne ved den formelle ledelsesstruktur afhjulpet gennem udøvelse af uformel autoritet og såkaldt ”dialogbaseret ledelse”. Det gør, at der i dag ikke er overensstemmelse mellem den formelle ledelsesstruktur og de reelle styringsforhold.

Den nuværende ledelsesstruktur indebærer:

- At der er risiko for en ressourcekrævende konsensuskultur, der er vanskelig forenelig med en dynamisk udvikling og effektive mål- og resultatstyring”

Citat fra Visionsudvalget rapport, 2005

Visionsudvalget påpeger, at den kommende politireform vil øge kravene til ”god ledelse” og man derfor bør, gennem en ”modernisering” af politiets ledelsespolitik, lægge mere vægt på generelle ledelseskompetencer og personlige egenskaber ved rekruttering af ledere. (Visionsudvalget, 2005).

Reformen vil desuden gøre op med den overordnede 2-strengt ledelsesstruktur der har været, hvor Rigspolitichefen sad på personalet og økonomien, mens politimestrene sad med det operative ansvar. Denne opbygning har gjort en detaljeret benchmarking af politiet svær. Tværtimod har politiet været god til at sætte pris på ekstraordinære indsatser (præsidentbesøg, EU – topmøde, rydningen af Jagtvej 69 mv.) uden at der – i hvert fald i medierne – er kommet regeringens standard svar nr. 1 ”Dette skal findes indenfor den eksisterende ramme”.

Visionsudvalget har gennemført en borgerundersøgelse blandt mere end 4.000 repræsentativt udvalgte borgere. Borgerundersøgelsen er et gennemgående referencepunkt i visionsudvalgets rapport- og i formanden for Visionsudvalget, Erik Bonnerup, præsentation af rapporten. Dette ser vi som en legitimering af et behov for en reform af politiet.

På baggrund af undersøgelsen konkluderer visionsudvalget bl.a., at

”Borgerne er derfor optaget af, at politiets ressourcer bruges dér, hvor indsatsen løser reelle problemer – og dermed kan skabe målbare resultater og effekter – frem for til mere symbolsk ”synlighed” i gadebilledet.”

Med politireformen udbygges og forstærkes den modernisering af politiets ledelse og styring, som har fundet sted i de senere år. Politiet skal måles på resultaterne af deres arbejde, og det skal løbende være muligt at følge effekterne af politireformens imple-

mentering og af politiets indsats på de særligt prioriterede indsatsområder. Dette skal ske både under og efter gennemførelsen af reformen. Registreringen af indsatsen skal ske på en nem og smidig måde.

Der skal derfor i udmøntningsplanen opstilles drifts- og udviklingsmål for de centrale dele af politiets virksomhed. Til at understøtte opstillingen af mål og resultatkrav for politikredsenes anvendes resultatevalueringssystemet PRES og resultatkontrakter. De opstillede mål skal bl.a. omfatte krav til politikredsenes indsats på de særligt prioriterede kriminalitetsområder og til politiets respons- og sagsbehandlingstider mv. generelt.

I 2007 udvikles endvidere resultatevalueringssystemer for driften af Rigspolitiet og den overordnede anklagemyndighed, og endelig opstilles der mål for udmøntningen af politireformen, herunder for gennemførelsen af ledelses- og styringsreformen.

Vi kan således se, at politiet, som en historisk organisation, nu står overfor en gennemgribende modernisering i en såkaldt "sammenhængende reform". Politiet i Danmark har netop overstået reformens første år. Reformen synes at rumme mange ledelsesmæssige udfordringer og implementeringen opleves som værende kompleks i flere henseender. De ansvarlige ledere synes at have fået tilføjet nye ledelsesvilkår, i bestræbelserne på at få kvalificeret fremtidens politi i Danmark.

Med afsæt i ovenstående og med udgangspunkt i de udviklingstendenser, som kan iagttages i forhold til politireformen, har vi således valgt, at fokusere på indførelsen af resultatkontrakter. Vi har valgt politireformen som genstandsfelt, idet vi med en teoretisk strategisk tilgang, har en forventning om at vi vil kunne opnå at få styrket vores umiddelbare antagelser i forhold til krydspres og resultatkontrakter. Dette præsenteres og konkretiseret i kapitel 3, som omhandler problemfelt og efterfølgende problemformulering.

3. Problemfelt og problemformulering

Politireformen rummer en lang række af spændende nuancer og facetter af såvel politisk, organisatorisk og strategisk karakter. Dette gør det interessant for os, at vælge netop denne reform som det overordnede genstandsfelt for denne masterafhandling. Afhandlingen fordrer naturligvis en yderligere præcisering af genstandsfeltet, og en tydeligere afgrænsning. Vi opbygger således dette kapitel fra det mere generelle problemfelt, til en helt konkret problemformulering, som herefter er afhandlingens spørgsmål, der skal besvares ved analyse.

Nedenstående problemfelt er vores indledende antagelser og observationer, og skal således læses i en samlet kontekst på vej mod en konkret problemformulering. Vores antagelse er, at den konsensuskultur og dialogbaseret ledelse, der har været i dansk politi i mange årtier er en væsentlig del af den kultur/korpsånd, som kendetegner politiet. Det er desuden vores antagelse, at den identitet og kultur der kendetegner dansk politi er kommet for at blive – og at den New Public Management bølge der skyller henover den offentlige sektor ikke kan rulles tilbage.

Derfor ser vi et problemfelt i at få ”masseret” NPM ind i en institution, der har stærke historiske rødder helt tilbage til den sidste væsentlige reform i 1938. Dette årstal - 1938 - er ikke bare et tilfældigt år, men står som et væsentligt punkt i politiets historie. Året er et referencepunkt i de minimale strukturændringer man gennemførte i 1973, Politikommissionens betænkning i 2002 og ikke mindst i Visionsudvalgets rapport der blev offentliggjort den 18. maj 2005 og som er fundamentet i reformen (politiforliget 2007- 2010).

Den nye mål- og rammestyring er i sin opstartsfasen, men frustrationer over de nye former for ledelse kan f.eks. ses af nedenstående indlæg på Politiforbundets hjemmeside:

”Nyt ledelsesbegreb.

Jeg erkender blankt at jeg har lidt svært ved at forstå det nye ledelsesbegreb. Jeg kan sagtens forstå, at der bliver skelnet mellem personaleledelse og operativ ledelse. Fint med mig. Det jeg ikke kan forstå, det er at man formentlig ikke bliver betegnet som leder i politiet, hvis man kan, undskyld ordet, LEDE en deling eller to og styre små 20.000 mennesker til en fodboldkamp, eller evt. en større demo. Så er man ikke leder, men har blot en funktion.....

Derimod så er man leder, såfremt man kan trække nogle statistikker, lave lagkager, søjler og div. diagrammer. Endvidere skal man foretage 40-60 Mus-samtaler om året, lave kvalitetssikring, ressourcestyring samt kompetenceudviklingsplaner. D.v.s. stort set skrivebordsarbejde.”

Min personlige holdning er at den ene form for ledelse er lige så vigtig som den anden, men at der med indførelsen af det nye ledelsesbegreb, så vil man miste forbindelsen til det arbejdende personale endnu mere end i dag.

Derudover så går min frygt på, at der bliver endnu færre betjente på gaden, idet de store politikredse nu kommer til at råde over en ”flåde” af patruljebiler, og dermed kan sende dem fra den ene ende af kredsen til den anden. Dette ser måske nemt ud på papiret, men i min egen kreds er der over 200 km fra den ene ende af kredsen til den anden. Så der skal ikke meget til at det hele går op i kørsel til og fra steder, for at overholde det nye hurraord ”responstid”.

Som i mange andre offentlige og statslige sektorer/organisationer, sker der tilsyneladende også det i politiet, at der styringsteknologisk udformes relativt konkrete indsatsområder fra det øverste strategiske niveau, og som så skal måleliggøres. Disse styringsindsatser skal herefter ”oversættes”, med de respektive politidirektører og øvrige chefer som ”translatører”, og dem som herefter skal retfærdiggøre og legitimere disse overfor organisationen.

Moderne ledelse betyder også at politiet er ramt af cost-benefit tankegangen, og at der nu ønskes "value for money". Der skal ske en løbende dokumentation af "hvad vi får for pengene". Som middel har den øverste ledelse så valgt at bruge resultatlønskontrakter, formentlig som "støttefunktion" til at opnå de ønskede resultater med reformen. Kontraktstyring skal således give meningsfylde, i en politikulturel kontekst.

Politidirektører og de øvrige ledere i politiet må umiddelbart forventes at blive bragt i et krydspres, da praksisfeltet (=organisationens medarbejdere) og det politiske system – i dette tilfælde ministeren og forligspartierne – alle har en opfattelse af de udfordringer, som har krævet reformen og de hensigter, der ligger bag reformen.

Ministerens, forligspartiernes og de forskellige medarbejders opfattelse af virkeligheden vil næppe være sammenfaldende og det er i denne afstand mellem virkelighedsbillederne, at reformen skal implementeres og hvor et oplevet krydspres vil blive til vilkår for ledelse. Det er nødvendigt for ledere og øvrige ansatte at forstå den politiske kontekst, hvori ministeren handler og udtaler sig og tilsvarende skal ministeren forstå den organisatoriske kontekst, hvori reformen introduceres.

Reformen skal således ideelt set være det kompromis, som kan bygge bro mellem aktører præget af politiske hensyn, hensigter, mål m.v. og aktører, der implementerer forandringsprogrammer ved hjælp af organisatorisk tilpasning i - og af - politikredsene.

Vores tilgang er at underbygge vores hypoteser med empiri, idet vi har en forestilling om at konsekvensen af politireformen kan være, at ledergruppen bliver fanget i et krydsfelt, hvor de presses oppefra af et ønske om at bryde den institutionelle ramme som dansk politi har befundet sig i siden 1938. Samtidig skal de tackle frustrerede medarbejdere, som opfatter sig som kulturbærere af en korpsånd, der har dybe historiske rødder. Det er dette krydsfelt, som optager os – ikke blot en evt. tilstedeværelse heraf, men i højere grad omfanget af et evt. krydspres.

I dette forventelige krydsfelt skal de kommunikere visioner og beslutninger fra Justitsministeriet/ Rigspolitichefen ud til medarbejdere og samarbejdspartner, mens de ofte – som barn af systemet – er opflasket med den samme korpsånd som deres kollegaer.

"I overensstemmelse med Visionsudvalgets anbefalinger indebærer politireformen, at den hidtidige specielle – til dels historisk begrundede – ledelsesstruktur inden for dansk politi afskaffes"

Røn, 2007

Visionsudvalget skriver i deres rapport, at der er et behov for en reform, fordi politiets hidtidige rammer er en afgørende barriere for en optimal udnyttelse af politiets potentielle. Reformen vil desuden medføre en "normalisering" af politiet, set i forhold til nutidens målsætninger for styring og ledelse i offentlige institutioner (Ibid.).

Det er vores antagelse, at denne "normalisering" er et opgør med en institution som politisk har været vanskelig at styre på målbare faktorer. Politikerne har tværtimod været underlagt den politiske dagsorden, hvor krav om nærhed til borgerne, synlighed i gaderne og fokus på aktuelle emner (indsats overfor rockere, mod spritbilister, mod hash-handlen osv.) har været styrende for bevillingerne til politiet. Vi opfatter en eventuel afstand mellem idealet/intentionen med politireformen, italesat af justitsministeren, og den opfattede hensigt med reformen, italesat af det praktiske organisatoriske led, som udtryk for et potentielt implementeringsproblem.

Emnet for denne master afhandling

Vi vil gennem denne masterafhandling undersøge, reflektere, diskutere og analysere facetter af reformen, i forhold til: implementering af politireformen ved samtidig brug af resultatkontrakter.

Vi har ingen intention om at gennemføre en bred og altomfattende analyse af hele reformens implementering og vi vil ikke beskæftige os med evt. forskelle mellem de 12 politidistrikter.

Vores udgangspunkt er at se på nogle nuancer i samtidigheden imellem en så stor forandring som en reform er udtryk for, og en samtidig anvendelse af resultatkontrakter som styringsteknologi. Ud fra en vis forhåndsforståelse, har vi en antagelse om, at dette vil medføre et såkaldt krydspres for lederne.

Nærmere beskrivelse og konkretisering af genstandsfeltet

Vi vil se på hvorvidt brugen af resultatkontrakter som styringsteknologi, vil være medvirkende til at reducere den hypotetisk fremsatte påstand om afstand mellem intention og den opfattede hensigt - og om denne afstand kan betragtes som værende et betydende krydspres for de 12 respektive politidirektører (og for de ledere som nødvendigvis skal medvirke til implementeringen heraf). Vi antager at det bliver af afgørende betydning for reformens succes, hvordan disse ledere får ejerskab og påtager sig medansvar for denne forandringsproces.

Med disse tilvalg har vi foretaget en række fravalg. Vores tilvalg angiver retning for hvilke teoretiske paradigmer vi skal prioritere, hvilket vi vil redegøre for senere.

Vi er bevidste om, at vi kun kan se på hjørner og delelementer af hvilke konfliktpunkter kontraktstyring kan medføre – og ligeledes med skyldig hensyn til fasen og tidspunktet for indførelse af kontraktstyring vil kunne rumme nogle metodiske vanskeligheder, idet alle ”trusler og muligheder” endnu ikke kan identificeres. Vi må derfor forlade os på informanternes udsagn, som udtryk for den aktuelle status, og de forventninger de har til fremtiden.

Som nævnt, er vi opmærksomme på at reformens implementering er i sin begyndelse, og at der ved denne master-afhandlings udfærdigelse, kun er gået omtrent 1 år siden reformen blev igangsat. Vores undersøgelse er derfor et udtryk for et øjebliksbillede, netop på baggrund af den fase som reformen befinder sig i på dette tidspunkt. Vi er ligeledes opmærksomme på den evt. samtidighed der er tilstedeværende i forhold til de kommende lønforhandlinger, politiets problematiserede arbejdsbetingelser og så selve reformens implementering. Denne samtidighed af ”perspektiver”, risikerer naturligvis at give anderledes tilbagemeldinger i vores indhentede empiri. Dette vil vi tage skyldigt hensyn til, når vi foretager vores analyse og konkluderer herpå.

Ovenstående problemfelt vil vi undersøge nærmere, og primært med et organisations-teoretisk udgangspunkt samt ud fra et vektor- og legitimitetsperspektiv, er det vores hensigt at foretage en analyse – ligeledes med henblik på at fremsætte handlingsforslag i form af styringsmæssige ledetråde. Dette fører os frem til følgende problemformulering:

3.1. Problemformulering

Er resultatkontrakter som styringsteknologi befordrende for implementering af politireformen?

Kan der skabes legitimitet for anvendelsen af denne teknologi? Og hvilke særlige vilkår (dilemmaer) for ledelse, medfører dette?

Kan der iagttages ledelsesmæssige vilkår, hvor de løbende implementeringserfaringer fra Norge vil kunne kvalificere implementeringen af reformen i Danmark?

Kan der samlet set, og i denne fase af reformens implementering, opstilles styringsmæssige ledetråde, som ledelsesmæssige opmærksomhedspunkter?

Det er vores antagelse, at implementeringen pågår i et krydspres mellem den overordnede intention med reformen, og den organisatoriske opfattelse heraf, og at dette således er et væsentligt ledelsesvilkår.

I givet fald at der kan observeres et betydende krydspres, er det vores hensigt at undersøge hvorledes dette vil kunne mindskes.

Dette vil vi gøre ved at inddrage erfaringer fra Norge. Samlet set, er det vores hensigt at opstille en række handlingsanvisninger / opmærksomhedspunkter til brug for den fortsatte implementering af reformen.

For at besvare vores overordnede spørgsmål, vil vi besvare følgende underspørgsmål:

1. I hvilket omfang kan der observeres et betydende krydspres mellem intentionen med reformen, og den organisatoriske opfattelse af reformen? Er dette "spænd" af en sådan karakter og betydning, at det nødvendige ejerskab, som medvirkende faktor for en succesfuld implementering, kan problematiseres i en ledelseskontekst?
2. I hvilket omfang har resultatkontrakterne betydning for et eventuelt krydspres? Hvad med transaktionsomkostningerne? - og hvilke styringsmæssige ledetråde kan vores analyse påpege?
3. Vil kulturforståelsen i politiet kunne medvirke til at forstå og imødegå konflikter, og dermed udgøre en vigtig nøgle i den fortsatte tilrettelæggelse af organisationsudviklingen?
4. Kan de løbende erfaringer fra Norge understøtte implementeringen af den danske reform?

3.2. Problemformuleringens komposition

Afhandlingens sigte er naturligvis at besvare hovedspørgsmålene fra vores problemformulering. Underspørgsmålene er hjælpeværktøjet hertil, og disse vil blive behandlet i selvstændige kapitler, med en til dels gensidig afhængighed, således:

- Kapitel 5 bidrager til at indfri underspørgsmål 1, 2 og 3

- Kapitel 6 bidrager til at indfri underspørgsmål 1 og 2
- Kapitel 7 bidrager til at indfri underspørgsmål 4 og 2

Alle underspørgsmål sigter mod at bidrage til, og dermed indfri problemformuleringens hovedspørgsmål.

Delkonklusionerne hænger sammen således at de løbende suppleres, for til sidst at danne grundlaget for besvarelse af vores hovedspørgsmål i den samlede og endelige konklusion. Det vil således være delkonklusionerne fra flere analyse-kapitler, som endeligt besvarer vores hovedspørgsmål.

Om vores analysemetode- og strategi, henvises til afsnit 5.1 med tilhørende figur.

3.3. Kernebegreber

Kernebegreberne i denne rapport er reformens krav til ledelsesfaglige kompetencer i forbindelse med et politisk ønske om at transformere ledelseskulturen fra konsensusledelse til moderne ledelse. Som nævnt i vores problemfelt så er det vores antagelse at svaret fra den centrale ledelse (formentlig med kraftig inspiration fra Personalestyrelsen) er en udvidelse af rigspolitichefens og rigsadvokaten direktørkontrakt til en række resultatlønskontrakter til hele koncernledelsen dvs. vicerigspoliticheferne/ afdelingscheferne og politidirektørerne.

Legitimitet

Fravalget af konsensusledelse medfører en ny form for ledelse. Dette skred fra den fagprofessionelle leder (den bedste blandt ligemænd) til den professionelle leder – eller i det mindste – fra den fagprofessionelle leder som ofte var den erfarne ”faderfigur” til en fagprofessionel leder hvis væsentlige hovedfunktion fremover er personaleledelse. Dette medfører, at den naturlige autoritet der ligger i at kan sit fag ikke længere medføre en naturlig legitimering af ens lederrolle - og dermed at kravet om **legitimitet** medfører et krav om, at lederne kan anvende legitimitet som en strategisk ressource (Klaudi, 2007).

Krydspres

Konsekvensen af professionaliseringen for den offentlige sektor er, at ledelsesopgaverne og kravene til ledelsesfagligheden ændres, hvilket medfører at lederen kommer under krydspres, hvilket underbygges af følgende citat:

”Det er lederens lod at være placeret der, hvor kravene mødes - i det vi kalder et krydspres. Krydspreset er karakteriseret ved, at det ikke kan ophæves, men det er den offentlige leders opgave at håndtere det, så den daglige drift kan hænge sammen.”

Citat: Jens Blom-Hansen, professor på Institut for Statskundskab, Århus Universitet

I det **krydspres** ledergruppen er sat i, nemlig mellem indfrielse af de mål som er anført i resultatlønskontrakterne, og medarbejdernes opfattelse af hvordan virkeligheden reelt er - og på dette grundlag at udøve **krydspresledelse**.

Krydspres er en lang række af krydsende pres eller hensyn som kræver strategisk ledelse f.eks.

- **Kompetencepres:** Politidirektørerne og den øvrige ledergruppe mangler forudsætninger for at opfylde ledelseskravene.
- **Politisk pres:** Ledernes fokusområder er politisk givet (Forliget, Justitsministeriet, Rigspolitichefen)

- Fagpolitisk pres: Lederne optræder både som medlemmer af fagforeninger (PiD eller DJØF) - og som ledere af medarbejder der også er medlemmerne af den samme forening.
- Kulturpres: Medarbejderne har forskellige holdninger til ledelse.
- Økonomisk pres: Lederne har begrænsede økonomiske ressourcer til at gennemføre ændringerne.

Alt dette beskriver Klausen (Klausen, 2001) om ledelse mellem det lille og store fællesskab – som et krydspres for den offentlige leder (se afsnit 6, figur 6.2.).

Vektorer

Alle organisationer rummer ifølge Kurt Klaudi Klausen (Klausen 2007) et mix af såkaldte **normative vektorer**, men mixed er forskelligt fra organisation til organisation. De normative vektorer er de rationaler, som styrer adfærden i organisationen og trækker den i forskellig retning og skaber situationer, som organisationen skal forholde sig til. Klaudi Klausen opererer med tre grundlæggende vektorer, nemlig staten, markedet og det civile samfund. Statsdimensionen beskrives med begreber, som vedrører magt, politik og regler, markedet styres af penge og økonomi og motivationen er vinding, og den tredje dimension, det civile samfund vedrører værdier. Internt i organisationen kan der opstå dilemmaer – krydspres - f.eks. når brugernes ønsker og behov er uforenelige med politiske mål og krav.

For os at se, så hænger kernebegreberne sammen. Således ser vi at markedsgørelse af den offentlige sektor, som en følge af New Public Management og Public Governance, medfører at ledelsesrummet er udsat for et stigende krydspres og dermed et stigende behov for at udøve krydspresledelse.

Vi kan således se, at samtidigheden mellem reformens historiske opgør med politiet som institution og det interne pres der er på betjentenes selvforståelse af deres samfundsmæssige rolle, særlige stand og stilling i forhold til sammenlignelige offentlige grupper, komplicerer situationen for implementering af resultatlønskontrakter som et nyt styringsredskab.

Spørgsmålet er, om disse resultatkontrakter er befordrende for reformens implementering – og om der kan skabes legitimitet herfor. Reformen handler bestemt ikke kun om de geografiske grænser, ej heller kun om diskussionen om bæredygtige enheder og om stordriftsfordele med evt. rationaliseringsgevinster. Nye ledelsesvilkår og dilemmaer opstår.

Spørgsmålet er tillige, om der er særlige forhold som reformen burde tage ad notam?

Med disse første 3 kapitler, har vi således fået operationaliseret vores genstandsfelt. Vi kan således begynde at se på vores analysemetode og hvilken empiri som kan understøtte afklaringen af vores spørgsmål fra problemformuleringen. Dette vil vi gøre i kapitel 4, hvor vi ligeledes vi præsenterer vores teorielementer. Vores metodiske fremgangsmåde beskrives og illustreres i kommende "analysemetode" samt "analysestrategi".

4. Metode og teorivalg

I dette kapitel vil vi præsentere og redegøre for vores valgte metode og vores teorivalg. Herudover vil vi beskrive vores analysemetode og illustrativt præsentere vores analysestrategi. Dette kapitel skal føre os frem til vores 3 store teorikapitler, som vil opbygge afhandlingens analyser og delkonklusioner.

Som genstandsfelt har vi valgt politireformen, til trods for at denne reform skal ses i sammenhæng med en samtidig implementering af en domstolsreform.

Vores empiri er den spørgeskemaundersøgelse vi gennemførte i oktober 2007, de personlige interviews vi havde med **Peter Ibsen**, formanden for Politiforbundet, **Hans Illum Hansen** fællestillidsrepræsentant, Fyns Politikreds og **Poul Bjørnholdt Løhde**, politidirektøren for Fyns Politi den 5. og 6. november 2007.

4.1. Analysemetode

For at sammenligne de spæde erfaringer fra den danske politireform, har vi kigget på den norske politireform. Norge er valgt fordi politiet og anklagemyndighederne i Danmark og Norge i høj grad ligner hinanden (bortset fra geografi). Dermed er det interessant at lave en komparativ analyse af de norske og danske erfaringer.

I visionsudvalgets rapport er det specielt borgerundersøgelsen som har vores fokus. Den er dels et gennemgående referencepunkt i visionsudvalgets rapport-, dels et væsentligt element for formanden for Visionsudvalget, Erik Bonnerups præsentation af rapporten. (<http://www.fremtidenspoliti.dk>).

Vores forståelse af kilder er funktionel. "Kilder" er i vores forståelse en analysestrategisk konstruktion i forhold til vores konstruerede genstand, som her er spørgsmålet om krydspres og legitimering i forhold til implementering, modsat rapportens overordnede genstandsfelt, nemlig om hvorvidt brugen af resultatkontrakter har konsekvenser for implementering af politireformen.

I vores analysekapitler, som vi kalder "analyse og diskussion", vil vi, ved hjælp af vores teori og empiri, analysere os frem til løsningsforslag, som indfrier vores delspørgsmål fra problemformuleringen. Dette gøres ved at sammenholde teorien og empirien, og ved at forstå og fortolke herpå.

Vi har valgt en integreret analyseform, således at forstå, at det er vores hensigt, at vi især vil søge at anlægge de samme koblinger mellem de teoretiske paradigmer, som vi har fundet hensigtsmæssige i teorien, og således i den empiriske undersøgelse søge at behandle alle elementerne integreret med hinanden.

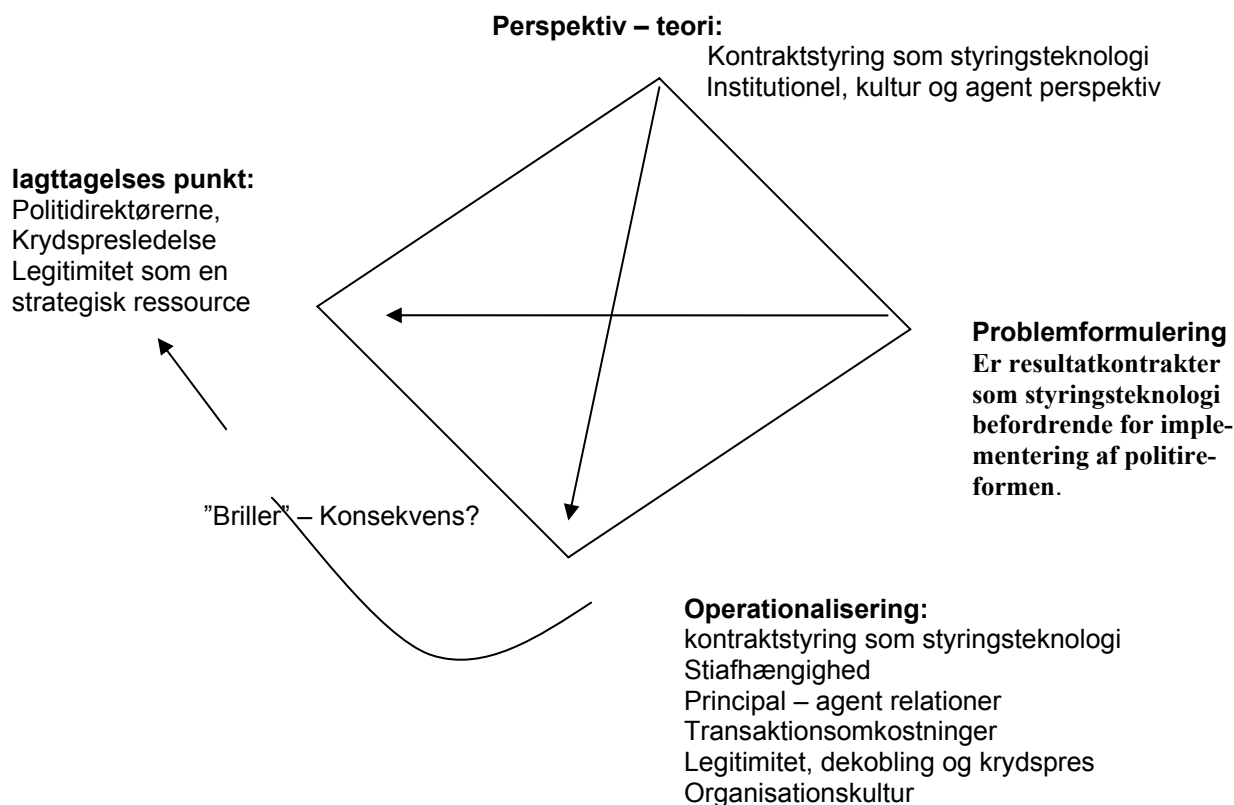
Således vil hvert af vores teoretiske områder ikke enkeltvis blive fulgt op af en analyse, men i stedet sigter vi imod, ud fra diskussion og analyse i et bredere teoretisk perspektiv, at bearbejde os frem til delkonklusioner for hvert af vores kapitler.

Vi vælger at inddrage vores empiri, som det passer bedst gennem analysen, og dette medfører naturligt at teori og empiri følges ad, altså: når teorien bliver mere specifik gør empirien også. På denne måde har vi opbygget vores empiri efter følgende komposition: *kildesøgning, indhentning af casemateriale, spørgeskema bredt, interviews specifikt, spørgeskema specifikt.*

Forud for empiriindsamlingen fandt vi det nødvendigt at tilegne os et vist kendskab til feltet og til eksisterende undersøgelser og teorier på området. Derimod fandt vi det ikke nødvendigt forud for den empiriske undersøgelse at fastlægge teorier og specifikke hypoteser, der skulle være strukturerende for undersøgelsen, men valgte at lade empirien i sig selv være styrende. Efterfølgende søgte vi teorier til at belyse og begribe det empirisk fundne.

Modellen for analysestrategien ser illustrativt således ud:

Figur 4.1.: Modellen for analysestrategien:



I den forstand kan det hævdes, at vi benytter en *form* for abduktiv analysestrategi, da vi med udgangspunkt i empirien søger at komme bag om fænomenet og udsige noget om de bagvedliggende mekanismer og forklaringer (Olsen og Pedersen 2003).

I forholdet mellem teori og empiri, betoner megen metodelitteratur styrken og vigtigheden i at anvende trianguleringsmetoder i form af undersøgelsestriangulering, teoretisk triangulering og/eller data triangulering (Denzin, 1989). I projektet er benyttet en form for data triangulering i kraft af en omfattende kildesøgning til emnet. Ligeledes er der gjort brug af undersøgelsestriangulering i kraft af en alsidig empirisk tilgang. Vi er opmærksomme på at afhandlingen er relativ "empiritung", hvorfor vi har tilstræbt at matche empirien med tilpas og relevant teorimængde.

Vi følger altså igennem vores analyse at bevæge os fra det overordnede og observerende, til de bagvedliggende årsager, og kernen af problemet. Målet er at komme ind under overfladen af den officielle og konventionelle viden, idet vi er blevet introduceret

for tanker og holdninger i politidirektørkredsen og politiforbundet, som ikke alene afspejles i den skrevne presse, eller i Justitsministeriets egne papirer. Sidst skal det nævnes, at analysen retter sig mod et endeligt svar på vores hovedspørgsmål, samt formuleringen af en række opmærksomhedspunkter, der sigter mod at gøre analyse og konklusion forståelig for de i politiet, som evt. senere vil benytte denne afhandling.

4.2. Metode

4.2.1. Kvantitative data

Meningstilkendegivelser i form af besvarelsen af spørgeskemaerne har været overordentlige vigtige for at kunne udlede særlige opmærksomhedspunkter i forhold til reformen. Svarene har været med til at afkræfte eller understøtte antagelser, som vi eller de mange aktører omkring Politiet og reformen har. Undersøgelsen er gennemført som en kvantitativ måling.

Undersøgelsens målgruppe var politibetjente. Udover betjentene som den overordnede målgruppe ønskede vi at se på svarene i forhold til om de havde ledelsesansvar eller ej. Endelig ønskede vi at se på, om der var forskel i svarene afhængig af om respondenterne havde et tillidshverv eller ej.

Der blev fremsendt 5 kasser med i alt 210 spørgeskemaer til København, Nordsjællands, Fyns, Østjyllands samt Syd og Sønderjyllands Politikredse.

Valget af disse fem politikredse skete på baggrund af et ønske om at få svar fra betjente fra hele landet (geografisk spredning), at tage højde for eventuelle regionale kulturer og endelig var vi bevidste om, at reformen havde forskellige konsekvenser på grund af den historiske struktur. F.eks. er de praktiske konsekvenser af at blive flyttet fra ledelsen i Sønderborg Politi til den nye ledelse i Syd og Sønderjyllands Politi (Esbjerg) væsentlige større end ved samlingen af de nordsjællandske politikredse til den nye storkreds.

Af de i alt udsendt 210 spørgeskemaer, fik vi svar fra 134 personer. Svarprocenten blev hermed 63,8 % hvilket vi finder særdeles tilfredsstillende i en tid hvor alt og alle bliver kontaktet med henblik på at deltage i undersøgelser. Det er også vores antagelse, at den høje svarprocent skyldes det faktum, at vi fik lokal hjælp med at uddele svarskemaerne. Det er ulige mere "fristende" at spare besværet, hvis det bliver tilsendt fra nogle man ikke har nogen relation til end hvis det bliver overdraget personligt.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i ugerne 41 til 45. Alle indkomne besvarelser til og med den 8. november 2007 er talt med i statistikken.

Besvarelserne har fordelt sig som følger:

- Københavns Politikreds: 12 respondenter
- Nordsjællands Politikreds: 30 respondenter
- Fyns Politikreds: 35 respondenter
- Østjyllands Politikreds: 32 respondenter
- Syd og Sønderjyllands Politikreds: 25 respondenter

Respondenternes profil

16 procent af respondenterne er kvinder, hvilket er lidt mere end de 10 procent som de udgør af hele korpset. Kønnen har ikke betydning for undersøgelsen, men det er vigtigt for

”bredden”, at der er en repræsentativ fordeling blandt respondenterne. Dette mener vi er opfyldt med hensyn til køn.

11 procent af besvarelsen kommer fra betjente i lederstillinger. Dette er mere end den samlede lederandel i korpset, som er ca. 9,5 procent af den samlede styrke. Dette har vi taget højde for i undersøgelsen ved at opgøre respondenter med ledelsesansvar i oversigt B, og opgøre besvarelsene fra respondenter uden ledelsesansvar i oversigt C.

27 procent af besvarelsene kommer fra betjente som har et tillidshverv. Definitionen af tillidshverv dækker dels tillidshverv indenfor Politiforbundet, dels tillidshverv i forhold til den samlede medarbejdergruppe (sikkerhedsrepræsentant, - suppleant). Det samlede antal tillidshverv er lidt usikkert, specielt med hensyn til sikkerhedsrepræsentanter, da disse hører under forskellige faglige organisationer, men 120 eller 1,09 procent af Politiforbundets medlemmer er tillidsrepræsentanter. Derudover er der en række medlemmer der er suppleanter eller sikkerhedsrepræsentanter. Samlet set kommer procentsatsen reelt ikke over 2 – 3 procent. Forskellighed i svarene fra respondenter med eller uden tillidshverv har vi dokumenteret ved at adskille de to grupper i oversigt D og E.

Vi finder vores stikprøveundersøgelse repræsentativ for politibetjentene, hvilket er vigtigt for os, da repræsentative stikprøver har større udsigelseskraft end ikke-repræsentative stikprøver, fordi besvarelsene netop gælder for mere end sig selv. Dermed kan vi bedre tillade os at generalisere svarene til at være rimelige dækkende for den generelle holdning blandt politibetjentene i Danmark. Vi er dog ikke blinde for, at udsendelsen af en kasse til hver politikreds medfører at den stedlige tillidsrepræsentant kan have ”forfordelt” meningsfæller. Vi finder dog populations størrelse stor nok til at give nogle svar der er repræsentative for de generelle holdninger. Sandhedsværdien ligger blandt andet i, at vi kan se i svarene om holdningen til Politiforbundet, at det ikke er de lokale ”fanklubber” af Politiforbundet der har svaret.

4.2.2. Kvalitative data

På baggrund af spørgeskemaerne gennemførte vi i løbet af november måned en række interviews med nøglepersoner indenfor politiet. Her var svarene fra spørgeskemaerne værdifulde ledetråde/opmærksomhedspunkter for de spørgsmål vi vil stille i interviewene. Vi brugte spørgeskemaets kvantitative svar til at stille 20 spørgsmål (bilag 3: Interviewguide) som de interviewede – forhåbentlig – kunne supplere med nogle kvalitative svar.

Valget af personer til interviewene blev truffet ud fra et ønske om at finde repræsentanter for forskellige aktørniveauer i forbindelse med reformens implementering. Valget af Politidirektøren og tillidsrepræsentanten fra Fyns Politikreds skyldes, at vi der havde den største respons (35 ud af 42 mulige) fra denne kreds. Vi antager ud fra svarene, at reformen ”fylder” meget i hverdagen på Fyn.

Forbundsformand Peter Ibsen, Politiforbundet ser vi som aktør i forhold til det politiske niveau, central- og hovedorganisationerne, politiets øverste ledelse og medieverden. Han har desuden en væsentlig rolle i forhold til de lokale tillidsrepræsentanter og medlemmerne.

Politidirektør Poul Bjørnholdt Løhde blev valgt som repræsentant for chefgruppen. Han indgår i Politiets koncernledelse og er dermed en væsentlig aktør i forhold til de arbejdsvilkår som ledergruppen har og i forhold til at præge/påvirke den øverste ledelse.

Fællestillidsrepræsentant Hans Illum Hansen ser vi som en aktør i forhold til den lokale ledelse, i forhold til medlemmerne og i forhold til ledergruppen. Selvom han også er Politiforbundets daglige talerør i Fyns Politi, så har bl.a. spørgeskemaundersøgelsen vist os, at det er forskellige platforme tillidsrepræsentanten og forbundet "står på", fordi forbundets udsyn er det overordnede politiske og organisatoriske niveau/virkelighed, hvor man organiserer medlemmer med og uden ledelsesansvar, mens tillidsrepræsentanten sidder med en mere nærværende virkelighed, hvor han skal forholde sig til reformens konsekvenser i forhold til politikredsen.

4.2.3. Komparativ analyse af den norske og danske politireform

I Norge blev der i 2000 gennemført en omfattende politireform. Politisk har man ønsket at evaluere reformen når den var rullet ud. Dette er sket ved at konsulentfirmaerne Norconsult og AGENDA gennemførte en evaluering af den norske politireform.

Undersøgelsen blev gennemført i foråret 2002 før iværksættelse af fase 1, som var den strukturelle, organisatoriske og ledelsesmæssige del af reformen. Herefter var der en efterundersøgelse i efteråret 2004, som var planlagt til at skulle undersøge effekten af reformen samtidigt eller efter iværksættelse af fase 2, som er en gennemgang af de enkelte driftsenheder, med henblik på at videreudvikle arbejdsprocesserne i politidistrikterne. Imidlertid var udrulning af reformen blev forsinket. Politisk valgte man at gennemføre efterundersøgelsen fordi man havde bebudet et visionsoplæg om udfordringerne for fremtidens politi (politirolemeldingen). (Hovedrapport, januar 2005)

Det norske Politidirektoratet udsendte i 2005 følgende rapporter fra konsulentfirmaerne:

- Hovedrapport – sammendrag, januar 2005
- Publikums vurdering av polititjenesten, januar 2005
- Publikumsundersøkelse 2002, januar 2005
- Delrapport – Intervjuer med 23 politimestere, januar 2005
- Slutrapport – Omstillingsprojektet PDMT Fase III, 1. juli 2005

Derudover inddrager vi empiri fra visionsudvalgets rapport, reformens bemærkninger og endelige vedtagelse, udvalgte artikler fra dagspressen og de elektroniske medier. Herudover benytter vi som kilder relevant empirisk materiale udleveret af Politiforbundet samt tilgængelig information på forbundets hjemmeside.

De 5 rapporter fra det norske politidirektorat vil vi bruge til at foretage en komparativ analyse mellem de norske erfaringer og de "spæde" erfaringer fra den danske reform, herunder ikke mindst at sammenligne de norske erfaringer med de holdninger og forventninger som dels vores spørgeskemaundersøgelse viser, dels interviewene med 3 aktører indenfor politiet.

I vores analyse vil vi fokusere på de holdninger/antagelser vi kan udlede af vores kvantitative og kvalitative undersøgelser i Danmark i forhold til de erfaringer man har gjort i Norge. Dermed vil vi ud fra en objektiv observering kunne beskrive forskelle og sammenhænge og på den baggrund analysere og drage nogle subjektive konklusioner/ pointer.

Vores fortolkning er subjektiv og dermed ikke sandheden, men ved at anvende en komparativ analyse er det vores intention at vi i beskrivelsen kan kvalificere/underbygge vores udsagn.

4.3. Teorivalg

Vi har valgt at fokusere på kontrakter som styringsteknologi. Vi ser kontrakterne som et væsentligt element i en politisk strategi for at skabe legitimitet for reformen, idet der i de konkrete resultatlønskontrakter står anført, at disse har til formål at sikre en effektiv og helhedsorienteret ressourceudnyttelse med fokus på resultater, baseret på én sammenhængende styringsmodel (se figur 4.2).

Med kontrakter som styringsteknologi har vi valgt at operationalisere det ved at kigge på vores genstandsfelt med forskellige "blikke".

4.3.1. Institutionel teori

Hvilken betydning får reformen for politiet som institution?

I vores analyse anvender vi institutionel teori, idet vi antager, at institutioner er med til at danne rammer for handling. Årsagen er at analysegenstandene er en del af institutionens fundament i den samfundsmæssige udviklingsproces. Det institutionelle perspektiv kan udsige noget om hvorvidt politikredsen indretter sig efter de forestillinger, der er i omgivelserne af hvordan en politikreds skal være, for at fremstå legitim, hvormed konsekvensen kan blive at politikredsen standardiseres og ensliggøres, og dermed hvilke konsekvenser det kan have for kontraktstyring som styringsteknologi. Politikredsen kan dermed af egen fri vilje – eller på grund af et udefrakommende pres – begrænses og reguleres så "dens" adfærd er acceptabel.

Organisationen kan ikke eksistere uden de institutionelle faktorer. Således kan lederen heller ikke være leder, hvis ikke det er ud fra samme institutionelle faktorer. I vores analyser forsøger vi at identificere dem, som en betingelse der ofte medfører at konteksten - det vil sige den historiske sammenhæng og processerne - bliver afgørende for at forstå en given situation. Her tager vi vores teoretiske udgangspunkt i historisk institutionalisme og nyinstitutionalisme.

Med afsæt i **historiske institutionalisme** tager vi udgangspunkt i Douglass North's definition af institutioner som værende de spilleregler - både skrevne og uskrevne regler - vi som samfund, organisation eller individ agerer efter (rules of the game in a society). Douglass North er en af de meste kendte nyinstitutionalister og har den specielle definition af institutioner, at han i tilføjelse af de gennemgåede begreber i institutionel teori "**Institutions matters**" – tilføjer "**History matters**" (North, 1990). Ifølge North skabes institutioner på baggrund af historiske processer, hvor bestemte udviklingsmønstre kaldet 'stier' skabes igennem forskellige perioder. Dermed har historien betydning for nutidens problemer og udfordringer. Det vil sige, at beslutninger på et tidspunkt danner rammerne for beslutninger på et senere tidspunkt.

En sti skabes ifølge North igennem tre faser. Den kontingente fase, hvor alle muligheder og alternativer er i spil som mulige valg. Her er begivenhederne tilfældige og bundet til tid og sted - dvs. der er ikke nogen systematisk forklaring (teori). Den formative fase (Shaping the path), hvor disse tilfældige og uafhængige begivenheder fører til en nærmest deterministisk proces, hvor valget er truffet, og de efterfølgende valg bliver et resultat af den forudgående beslutning, hvilket North beskriver som en 'lock-in' situation, hvor der sker en fiksering af den fremtidige sti. I den sidste fase er den egentlige stafhængighed, hvor alle beslutninger og valg er logiske konsekvenser af de historiske beslutninger, der skabte stien (Ibid.).

4.3.2. Legitimitets perspektiv - Strategisk og Institutionel

Hvordan legitimeres resultatlønskontrakterne? - Legitimitet mener vi er den væsentligste faktor for en organisation. Den er udgangspunktet for enhver strategisk aktivitet som organisationen foretager sig. Legitimitet er organisationens valg og afvejning af, den form og det indhold - her de ledelsesfaglige kompetencer som organisationen skal have - for at blive betragtet som en professionel og moderne organisation.

"Strategi på politiske markeder handler om at høste legitimitet"

Klaudi, 2007

Bliver lederens ledelsesfaglige kompetencer opfattet som legitime i omgivelserne vil det derfor også skabe legitimitet for organisationen, Politiet. Politiet og lederne vil blive opfattet som seriøse og professionelle samarbejdspartnere af omgivelserne.

Organisationerne er åbne systemer, der bærer præg af en vis ressourceafhængighed. Ressourcerne ses som fysisk-materielle ressourcer, finansielle ressourcer og menneskelige ressourcer. Den vigtigste ressource er dog legitimitet. Er organisationen legitim – dvs. tidssvarende, troværdig og attraktiv - vil de andre ressourcer lettere tilflyde virksomheden.

Den fysiske-materielle del er for lederen til dels givet. Bygninger og driftsmidler er givet, men prioriteringen af ressourcerne stiller krav til god ledelse for en optimal udnyttelse.

Tilgangen til legitimitet kan enten være institutionel eller strategisk. Vores strategiske udgangspunkt er Suchman definition af legitimitet:

"Legitimitet er en generaliseret opfattelse eller antagelse om at en organisations handlinger er ønskværdige, rigtige eller passende indenfor et social konstrueret system af normer, værdier og definitioner."

Legitimitet er en redaktionel størrelse og udtryk for magt (enhver handling kræver magt). Organisationer er en del af den institutionelle ramme, der sætter regler for normer og korrekt adfærd. Disse normer, værdier og definitioner er socialt konstrueret og kan derfor også påvirkes ved ledelse (Suchman, 1995).

Herefter vil vi se på legitimitet som relationerne internt og eksternt, ligeledes som en del af fundamentet i organisationen. Teorien om legitimitet ved DiMaggio og Powell beskæftiger sig bl.a. med dette.

Med hvilken udsigelseskraft kan vi anvende denne teori? Denne teori kan give os en forklaring på hvordan de svar vi fik i spørgeskemaundersøgelsen og interviewene vil/ ikke vil skabe legitimitet i forhold til omgivelserne og de implicerede aktører (Powell og DiMaggio, 1991, 2006).

Den **institutionelle teori** argumenterer for, at der i omgivelserne kaldet det "organisatoriske felt" findes en række forestillinger som man som virksomhed/organisation bør rette sig efter for at optræde legitim. Legitimitet bliver derfor en kraft, der kan begrænse variation og tvinge virksomhederne til at handle på samme måde. Dette resulterer i en række ensretninger (isomorfi) indenfor det organisatoriske felt (Ibid.).

Powell og DiMaggio beskriver det organisatoriske felt som en samling af forskellige virksomheder og aktører, der arbejder med beslægtede aktiviteter. Således har man også i

denne proces omkring den øgede brug af markedselementer i den offentlige sektor kunne se såvel regeringen/rigspolitichefen, som aktører præget af lokale/internationale styringsformer, tendenser og anbefalinger.

Vi vil med afsæt i Powell og DiMaggios begreber om isomorfi se, hvad der skaber legitimitet i forhold til organisationens (politikredsens) omgivelser og aktører. Den institutionelle isomorfisme medfører at de organisationer, der tilpasser sig de herskende institutionelle regler, klarer sig bedre end de organisationer, der ikke tilpasser sig, fordi de opnår legitimitet.

Legitimitetsperspektivet er interessant i forbindelse med indførelsen – og udbredelsen af resultatlønskontrakter, ikke mindst når disse kontrakter indgår i en overordnet kontraktstyringsmodel for rigspolitiets område (se figur 5.1.)

4.3.3. Transaktionsomkostninger

I North's begrebsapparat optræder stiafhængighed som de spilleregler, der både definerer de indre regler, rutiner og forestillinger, der eksisterer i enhver organisation, samtidig med at begrebet definerer institutionernes og organisationernes skabelse, som svar på omverdens påvirkning.

Nyinstitutionel økonomi - som North er eksponent for – med baggrund i "rational choice institutionalisme" ser politikere, vælger, fagforeninger, andre interesseorganisationer som aktører, der hver især antages at ville maksimere deres egeninteresse. Det fører til en teori om embedsmandens ønske om størst mulig budget, fagforeningernes ønske om de bedst mulige vilkår for deres medlemmer, medarbejdernes ønske om de mest interessante arbejdsopgaver til den højstbydende løn, og borgenes opfattelse af, at netop deres behov har første prioritet. Vi har derfor valgt at inddrage **Principal – agent modellen**, fordi denne teori kan udsige noget om bevæggrunde for aktørernes handlinger. I denne sammenhæng opfattes institutionen netop som de procedurer og regler som North påstår, og målet er i det perspektiv at sænke **transaktionsomkostningerne** og løse de dilemmaer og problemer der opstår ved at institutionen handler under pres fra aktørerne.

"My theory of institutions is constructed from a theory of human behaviour combined with a theory of the cost of transacting"

North, 1991

Vores tilgang til transaktionsomkostningsperspektivet er at bruge teorien til at udsige noget om de respons vi fik fra vores spørgeskemaundersøgelse (bilag 1) og de personlige interviews (Bilag 4, 5 og 6).

4.3.4. Aktør perspektivet

Hvem er aktør og hvem trækker i trådene?

Med **aktør perspektivet** vil vi se på den del af New Public Management (NPM) bølgen virksomhedsgørelse af de offentlige institutioner, og de tendenser "re-regulation" medfører på grund af virksomhedsliggørelsen, hvor den offentlige sektor bliver en koncern og politiet en virksomhed, der skal agere på markedslignende vilkår. Vi vil analysere, hvilke konsekvenser dette har for ledernes ledelsesrum. NPM sætter fokus på ledelse og bygger bl.a. på de nyere økonomiske teorier. En af dem er teorien om principal/agent, hvor vi med hovedvægt på incitamentsstrukturen, vil se på lederens ledelsesfaglige kompetencer. Vi vil med denne teori finde frem til de udfordringer som lederen stilles overfor, herunder hvilke

ledelsesfaglige kompetencer der er at foretrække, når fokus er på ledelsesvilkårene og ledelsesrummet, samt de relationer der er involveret her (Greve, 2003).

Før vi kigger på principal-agent teorien vil vi kort tage udgangspunkt i den præsentation af NPM som Hood fremlagde i 1991. Vi er opmærksomme på at Hoods teori er en generel opstilling af ideer og tendenser, hvor hovedpointen er, at NPM er en ny måde at tænke forvaltning på. Men hans teori har været med til at sætte dagsorden for øvrige teoretikers drøftelser af NPM, hvor især den økonomiske og ledelsesteoretiske del har haft sin store andel sammen med inspiration fra den private sektor (Hood, 1991).

Post - New Public Management (NPM) /Public Governance er en forlængelse af den forandringsbølge, der er skyllet henover den offentlige sektor i den vestlige verden, især siden 1980'erne, for overordnet, som Hood beskrev i 1991, "at holde den offentlige sektor strømlinet og målrettet" (Pedersen 2006, Greve 2003).

NPM indeholder 2 tendenser, som forandrer den offentlige sektor (Ibid.) Den første tendens er en række administrative reformer f.eks. decentralisering af ledelsesansvaret. Den anden tendens er, at der sker en række institutionelle reformer, hvor man opsplitter områderne i mindre enheder, der - via kontrakter - kan mål- og rammestyres.

I forlængelse af NPM blev der udarbejdet kodeks for god offentlig ledelse (Public Governance), som en pendant til den private sektors (Corporate Governance), hvilket bl.a. efterlader et stigende krav om selvledelse (Pedersen 2006).

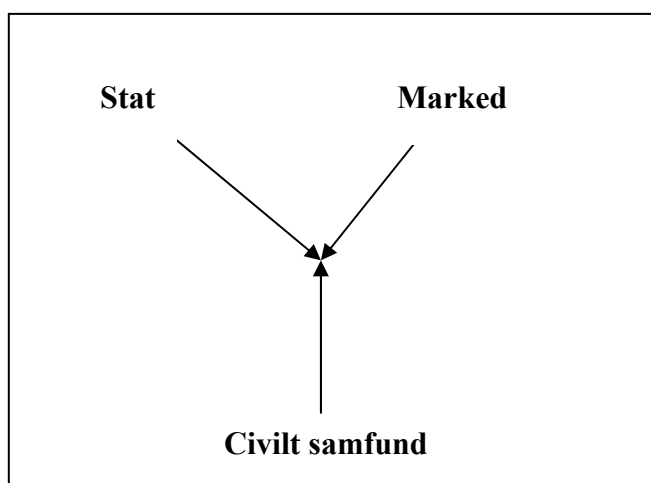
Public Governance handler om det inter-organisatoriske policy netværk, som fundament for interaktionen mellem offentlige og private partnere. Governance er ikke et alternativ til NPM med derimod et "både og". I forhold til NPM er Public Governance mere fokuseret på ledelsesrummet for offentlige ledere, hvor selvledelse medfører, at der er beslutningsprocesser og strategivalg udenfor den traditionelle politiske institution, samtidigt med, at der forgår en mere traditionel interaktion mellem politikkerne og andre aktører indenfor den politiske institution (Pedersen 2006, Greve 2003).

Der opstår derved en polycentrisk orden, hvor selvrefererende, selvorganiserende og flydende enheder/organisationer bliver indholdt i staten, frem for en hierarkisk og bureaukratisk myndighed. Public Governance bliver således også konstruktionen af de muligheder og betingelser i institutionel forstand som ledelse udøves fra. De to begreber er således flettet stærkt ind i hinanden (Ibid.).

Principal – agent perspektivet anvender vi til at kigge på de principal-agent relationer der er i forbindelse med implementeringen af reformen. Med agentteorien vil vi undersøge den indflydelse som ny-institutionel økonomi har på ledelsesvilkårene, lederens ledelsesrum og kravet til ledelsesfaglige kompetencer. Vi ønsker at se på de udfordringer det giver ledergruppen indenfor politiet. Vi vil analysere de principal- og agentroller som de enkelte niveauer har i relations-kontraktstyringskæden. Herudover analyserer vi de potentielle interessekonflikter, der kan opstå i forbindelse med modsatrettede interesser på baggrund af skjult dagsorden eller lokale interesser hos den enkelte institution eller person.

Med **vektorperspektivet** vil vi analysere det krydspres reformen medfører. Her vil vi kigge på hvordan krydspreset gør sig gældende og hvordan krydspreset håndteres. Ifølge Klausen er der 3 normative vektorer: stat, marked og civil samfundet. De normative vektorer skaber krydsende pres, som ofte trækker i hver sin retning for at påvirke organisationen i en bestemt retning (Ibid.)

Figur 4.2: Normative vektorer skaber krydspres



Den statslige vektor er den regelstyring, pligt (magt) og forligsramme (politik) som organisationen/Politiet er underlagt. Der er tale om et fællesskab bygget op af sociale kontakter og det er kendetegnet ved teknisk rationel og målrettet handling. Den er ikke nødvendigvis entydig idet der kan ligge modsigelser mellem Politi- og domstolsreformen (L168) forudsætninger og en række bekendtgørelser, kvalitets- eller tidsmæssige hensyn/ begrænsninger f.eks. retssikkerhed, arbejdsmiljølovgivning og minimumsbemanding.

Markedsvektoren er penge og kontrakter. Her er resultatlønskontrakterne et godt eksempel fordi det handler om at bytte resultatopfyldelse med penge (resultatløn). Der er altså tale om en teknisk rationel handling.

I **Den civile vektor** er etik og moral styrende og dens rationalitet er baseret på normer, værdier og følelser. Motivationen for forandring eller modstanden mod forandring medfører at nogle er for reformen mens andre modarbejder den. Der er også etik, moral og fælles normer i samfundet.

Ifølge Kurt Klaudi Klausen kan man anskue de normative vektorer som rationaler, der påvirker den enkelte og organisationen. Med normative vektorer menes der, at der er nogle fundamentale rationaler, som styrer adfærd i organisationer, og at disse rationaler kan udtrykkes / billedliggøres som vektorer, der påvirkes eller trækker i forskellig retning Disse forskellige rationaler trækker organisationen i hver sin retning og dette vil de enkelte aktører (f.eks. politidirektørerne) opleve som et krydspres. Det vil sige at de normative vektorer skaber krydspres (Klausen, 2007)

Vektorperspektivet er - ligesom legitimitetsperspektivet - nogle teoretiske perspektiver, hvor vilkårene for ledelse er i fokus. Vi ønsker med vektorperspektivet at fokusere på hvad der sker/er sket i de strukturer, der forbinder organisationer, hvad enten det drejer sig om økonomiske, menneskelige, adfærdsmæssige, historiske eller organisatoriske. Vores valg af vektor- og legitimitetsperspektivet handler ikke om, hvad politiet som organisation gør men i stedet om, hvad man kan udsige om organisationen.

Når en institution professionaliseres medfører det ændring af rammerne for ledelsesfaglig handling. Lederne synes måske de presses eller tvinges til at implementere en ny ledelsesstruktur (kontraktstyring) og skal som konsekvens heraf træffe nye ledelsesfaglige beslutninger, for at de kan opnå legitimitet. Disse rammer kan politidirektøren og den øvrige ledelse ikke frasige sig. På den anden side, kan lederen måske ikke se, hvilke fordele der

er ved den nye struktur og hvad de egentlig skal bruge den til. Der opstår et kompleks for lederen som Klaudi kalder for et krydspres (Ibid.).

Med sin fokus på resultatlønskontrakter og forligets fokusområder bygger Rigspolitichefen på en standardisering af resultatlønskontrakterne og som konsekvens heraf på standardiserede fokusområder for eks. Fyns, Bornholms og Vestegnens Politi.

Det er derfor vores antagelse at rigspolitichefen har et implicit mål at skabe *tæt koblede systemer*, hvor organisationens forskellige dele (kredsene) er "kloner" af hinanden, og hvor der er et tæt samspil mellem topledelsens styringsanvisninger og den efterfølgende udførelse i organisationens forskellige kredse

For lederne i kredsene og deres medarbejdere vil Rigspolitiets implicitte krav om standardisering ofte ikke være et velkomment - eller for den sags skyld meningsfuldt – tiltag.

En måde at komme ud af dette kompleks på, er ifølge Meyer og Rowan **dekobling**. Dekoblingen vil bestå i, at lederen vælger retorisk at forholde sig til den nye ledelsesstruktur, men praksis og handling gør noget andet (Meyer & Rowan, 1987).

4.3.5. Organisationskultur

Som vi har skrevet flere gange, så har der i politiet hidtil hersket en kultur byggende på en tjenestemandsemantik, hvor alle er loyale og pligtopfyldende. Der har hidtil været tale om en udpræget konsensusledelse, og kulturen har populært sagt været udtrykt i en stærk korpsånd. Samtidig er den kultur, som politiet har tilegnet sig i sine "tidlige år", hidtil været taget for givet og har ikke specielt været udfordret eller problematiseret før nu.

Med udgangspunkt i Edgar H. Schein's definition af organisationskultur og fokusering på begreberne *artefakter, symboler, værdier og grundlæggende antagelser*, vil vi epistemologisk betragte og prøve at forstå og erkende politiets virkelighed og samtidig se på hvad reformen metodologisk er medvirkende til at skabe af kulturforandring (Schein, 1986).

Vores særlige blik er her den teoretiske tilgang til lederrollen i midaldrende, ældre og hensygnende organisationer – dels fordi vi finder det relevant, og dels fordi vi har en antagelse om at teorien her er empirifølsom og med muligheder for at få vores kilder og data i spil. Herudover mener vi at vi med netop Schein's teoretiske tilgang til organisationskulturen kan nå frem til særlige ledelsesopmærksomheder når en organisation skal forandres (Ibid.).

Vi vil ligeledes benytte Schein's teorielementer til at gyldiggøre lovmæssige sammenhænge og se på hvad teorien udsiger. Hertil vil vi forholde os til hvad vores empiri udsiger, og på denne baggrund foretage vores analyse.

4.3.6. Organisationsteori- og udvikling

For at kunne analysere os frem imod nogle brugbare løsningsforslag, finder vi det nødvendigt at se på hvordan man kan forandre en organisation og hvilke særkende man skal være særlig opmærksom på i en organisationsudvikling.

For at anlægge et organisatorisk perspektiv på problemstillingen benytter vi her Henry Mintzberg for at skabe den "ydre ramme" omkring organisationen/Politiet og for at få blik for de problemer som kan opstå "inde i" organisationen (Mintzberg, 2006).

Et af de ypperste udtryk for Situationsbetinget Organisation finder man hos Mintzberg som har formuleret de 6 basale strukturtyper:

- *Simpel struktur,*
- *maskinbureaukrati,*
- *fagbureaukrati,*
- *divisionaliseret struktur,*
- *adhocrati og*
- *idé / missionær organisation.*

Hver struktur er optimal i sin situation, men at få succes med at organisere sig, er ikke kun at have en god struktur, nogle gode processer og relationer. Det drejer sig om at disse tre elementer arbejder sammen og at de matcher organisationens strategi. En organisations konfiguration består af **struktur, processer, relationer og de grænser hvori organisationen arbejder indenfor** (Ibid.). Ved hjælp af Mintzberg vil vi kigge på om politiet kan klassificeres og indpasses i en af disse konfigurationer. Dette vil kunne hjælpe os til, at komme "bagom" den umiddelbare forståelse af politiet som organisation og måske ad den vej få anvist årsags-sammenhænge som kan hjælpe os i analysen.

Som situationsteoretiker har Mintzberg ligeledes sit fokus på omverdenens påvirkning af organisationsstrukturen og de problemer der opstår inde i en organisation. Han opererer med fire begreber: *Stabilitet, kompleksitet, markedets heterogenitet og fjendtlighed*, som vi ligeledes vil forholde os til. Henry Mintzberg skal via en operationalisering hjælpe os til at forstå hvordan man kan forandre en situation fordi hans tilgang til organisationskultur har fokus på omverdenens påvirkning af organisationsstrukturer og de problemer der opstår i en organisation. Vi skal således bruge Mintzberg til at få en højere grad af forståelse af politiets virkelighed. Herefter vil det give god sammenhængende mening i at se på forandringsteori i sammenhæng med Schein's organisationskultur, som beskrevet under afsnit 4.3.5.

Vi kan således konstatere, at situationen i politiet, har stor bevågenhed i vort samfund. Vi kan i denne tid dagligt læse om reformens status og konsekvenser, såvel i dagens aviser, som i diverse nyhedsudsendelser.

Efter denne præsentation og redegørelse for vores metode, teorielementer samt analysemetode- og strategi, vil vi i kapitel 5 forholde sig til vores operationaliseringselementer og teoretiske paradigmer.

Kompositionen i kapitel 5 og 6 følger den systematik, at vi først i en bearbejdet form præsenterer vores prioriterede teorielementer, hvorefter foretager vi diskussion og analyse, som oplæg til vores delkonklusioner, omhandlende hele kapitlet.

5. Kontraktstyring som styringsredskab

Dette kapitel opbygger væsentlige delkonklusioner i forhold til vores problemformulering. Det "indtænkes" i en politimæssig kontekst, hvor kapitlet er opbygget som en bearbejdet præsentation af vores operationaliseringselementer og teoretiske paradigmer. Vores teoretiske områder vil således ikke enkeltvis blive fulgt op af en analyse, men i stedet sigter vi imod, ud fra diskussion og analyse i et bredere teoretisk perspektiv, at bearbejde os frem til delkonklusioner. Kapitlerne 5 og 6 er i sin form opbygget ens.

I vores problemformulering spørger vi først "**Er resultatkontrakter som styringsteknologi befordrende for implementering af politireformen?**" og herefter "**Kan der skabes legitimitet for anvendelsen af denne teknologi? Og hvilke særlige vilkår (dilemmaer) for ledelse, medfører dette?**". Problemformuleringen tager sit udgangspunkt i kontraktstyring og de konsekvenser dette styringsværktøj har for de ledelsesfaglige krav og politidirektørens ledelsesfaglige vilkår.

"Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde. Vi var selv med til at skabe styringstænkningen i det offentlige. I dag ved vi, at det er gået over gevind."

Et godt eksempel er kontraktstyringen. Den har udviklet sig fra en oprindelig idé om at være et frigørende redskab til bedre styring og ledelse til et ressourceforbrugende og demotiverende ritual. Måske kan vi lære af kontraktstyringens historie?"

Citat fra en kronik i Politikken 29.05.07 af en række tidligere medarbejdere i Finansministeriet.

Som nævnt i vores forord er politiet historisk set rodfæstet i en kultur det bygger på en **tjenestemandsemantik**, hvor man er loyal og pligtopfyldende, med korpsånd på godt og ondt, konsensusledelse der bygger på ledere, udpeget som "bedst blandt ligemænd" dvs. fagprofessionelle ledere.

For senere i afhandlingen at kunne forholde os strategisk til kontraktstyring, og krydspres bl.a. som konsekvens af kontraktstyring, finder vi det her nødvendigt at præsentere denne form for styringsteknologi.

Mål og rammestyring kom først. Derefter kom kontraktstyring, som i forhold til mål og rammestyring ofte er mere præcise i sine mål- og resultatkrav, derfor bliver det ofte kaldt "2. generation af mål- og rammestyring". Kontraktstyringen medfører, at den offentlige sektor konstrueres som selvstændige enheder eller koncerner. Koncernen (Politiet) bliver omdrejningspunktet for fælles ledelsesværdier og fælles ledelsesbeslutninger om rammer og mål. Koncernen fungerer som en slags minisamfund med fokus på de enkelte driftsenheder eller virksomhedernes effektivitet og konkurrenceevne. Virksomhederne bliver der, hvor der skabes lederidentitet, når mål og prioriteringer skal foregå fagligt forsvarligt og økonomisk rationelt. Koncernerne, og i særdeleshed virksomhederne, skal i stigende grad være selvledende og udvikle egne organisationsformer, værdier og planer. Via selvledelsen kommer ledelsesrummet i fokus, hvor fortolkning af mål og rammer gør ledelse til omdrejningspunktet.

"Alle skal formulere resultatkontrakter, lave årsrapporter, opstille mål og handlingsplaner. "Djøficeringen" udbredes til områder, hvor den ikke før var velkommen, og områderne kan ikke længere kæmpe imod med samme kraft: Lægerne kan ikke hævde deres faglige monopol på sygehusene, lærerne kan ikke hævde deres faglige monopol i folkeskolen, pædagogerne kan ikke hævde deres faglige monopol i børnehaverne. Alle lederne i disse organisationer bliver nødt til at forholde sig til resultatkontrakter, årsrapporter, visionsarbejde, økonomistyring m.m."

Niels Ejersbo og Carsten Greve "Modernisering af den offentlige sektor", 2005

I forbindelse med Politi- og retsreformen blev de hidtidige kontrakter mellem Rigspoliti- chefen og departementschefen i Justitsministeriet udvidet til at man fra 2007 indgår en direktørkontrakt med rigsadvokaten og resultatlønskontrakter med de 12 nye politidirektører

For at sikre en effektiv og helhedsorienteret ressourceudnyttelse med fokus på resultater er direktørkontrakterne for rigsadvokaten og rigspoliti- chefen samt resultatlønskontrakterne for politidirektørerne i kredsene baseret på en sammenhængende styringsmodel. Styringsmodellen er vist i figur 5.1.

Hele reformbølgen i den offentlige sektor, krones politisk med kvalitetsreformen som fordrer mere ledelse og - ikke mindst – mere kompetent ledelse. Resultatkontrakterne og hele kontaktstrukturen stiller store krav til ledelsesfaglige kompetencer for at direktørerne kan agere i det ledelsesrum, der opstår på baggrund af den centralistiske decentralisering (regulation).

5.1. Kontraktstyringsmodellen i Politiet

I den offentlige sektor har interne kontrakter fået mange forskellige udformninger og navne. Ejersbo og Greves definerer interne kontrakter som:

"en kontrakt er en skriftlig aftale mellem to eller flere parter om levering af produkter og/eller ydelser. Kontraktstyring opfattes som design og implementering af kontraktlige relationer mellem bestillere og leverandører internt i den offentlige sektor".

Med udgangspunkt i institutionel teori om ***"Institutions matters"*** og at formen, indretningen og karakteren af offentlige institutioner påvirker vores politiske handlinger, samtidig med at politiske valg, kampe mellem aktørerne og strategier er institutionel betinget, så er det vores antagelse at politiet er en institutionaliserede kontekst af regler, procedurer, formelle og uformelle normer og forestillinger som dels muliggør, dels begrænser politiske handlinger. I det perspektiv er det vigtigt i en analyse af kontraktmodellen som styringsredskab at se på, hvad der ligger bag ved valget af kontraktmodel, samt se på de historiske institutionelle rammer som politiet befinder sig i.

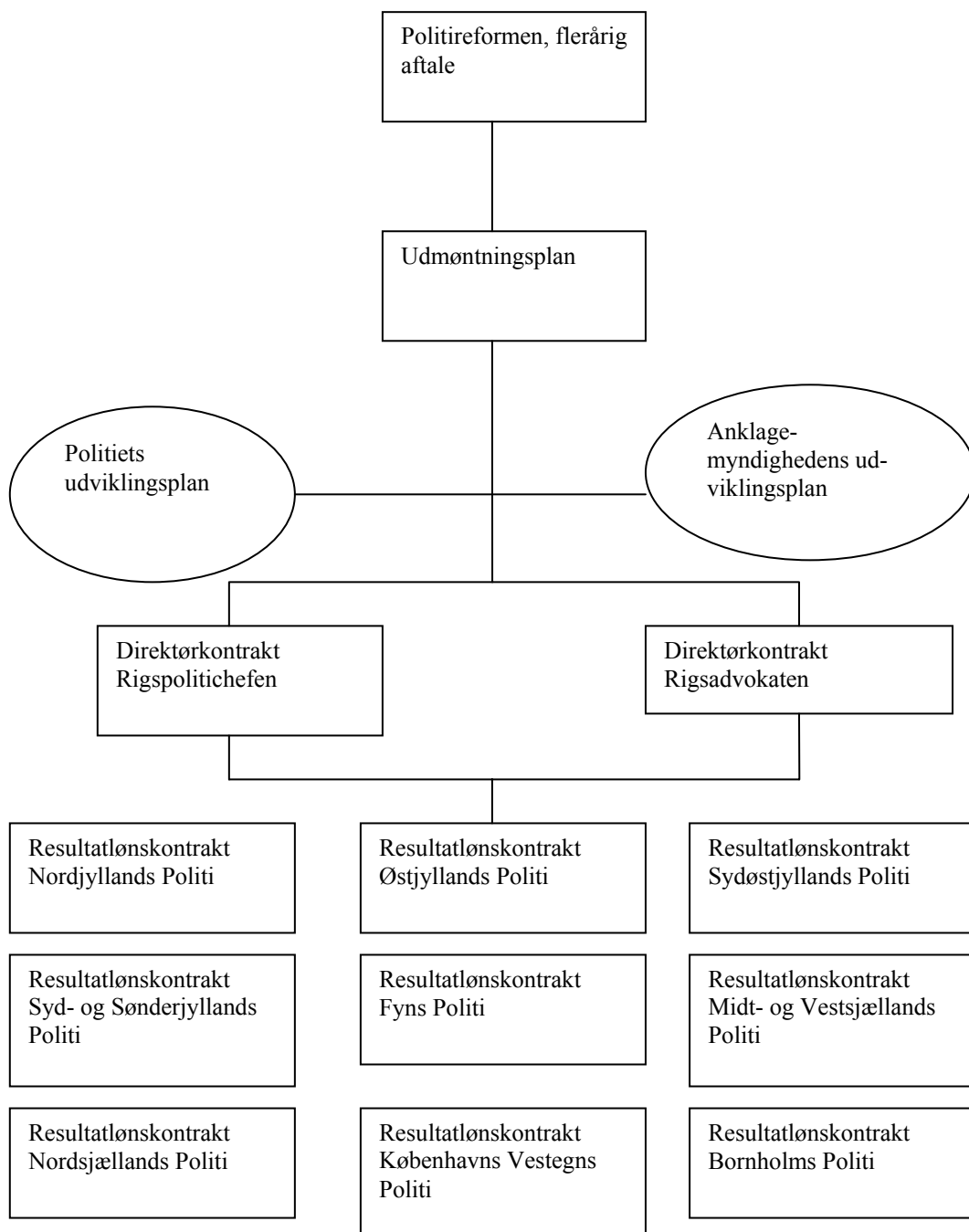
Politiet er historisk set en institution med både en pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet (beskrives nærmere i afsnit 5.4). Disse skal derfor vedligeholdes udadtil, mens der indadtil er behov for at ledelsen forklarer/undskylder sig, og dermed forsøger at normalisere hverdagen. Her gælder det om at reparere sin moralske og kognitive legitimitet, samt ikke mindst den pragmatiske legitimitet hvormed medarbejderne og fagforeningerne som aktører, føler svindende arbejdsglæde og manglende indflydelse.

Politiet har historisk - som tidligere omtalt – været præget af en konsensusledelse, der skyldes en unik korpssånd. Der har været konsensus mellem Rigspoliti- chefen og medarbejderne (Politiforbundet) indenfor de væsentligste områder. Der har f.eks. været enighed om, at politiet ikke skal på NyLøn før parterne fandt en – for begge – acceptabel model. Konsensusledelsen har medført, at der var opstået en praksis hvor Rigspoliti- chefen ikke foretog sig noget større, uden at havde forelagt det for Politiforbundet først. Denne praksis ophørte i forbindelse med implementeringen af politireformen den 1. januar 2007.

Som forklæde til alle resultatlønskontrakter i politiet, underskriver rigspoliti- chefen og den pågældende politidirektør kontrakten – herunder resultatlønnen ved mål opfyldelse. Resten af resultatlønskontrakterne er ens. Kontrakten er altså indgået i et klart overordnet/underordnet forhold, hvor kontraktens vilkår og delegation er ensidigt fastlagt af

rigspolitichefen. Strategisk har man valgt ”juble med armene over hovedet” metoden. Dette afspejler sig i rigspolitichefen tilbagemeldinger til forligspartierne og politidirektørenes orienteringer til borgmestrene i kredsrådet. Uforudsete begivenheder forklarer man med, at de enten er enkeltstående eller kortvarige – men at man holder sporet mht. implementeringen af reformen.

Figur 5.1. Kontraktstyringsmodel



I vores spørgeskemaundersøgelse spurgte vi politibetjente om kendskabet til resultatlønskontrakterne. 41 procent kendte ikke noget til dem, men af dem der kendte noget til dem svarede 59 procent, at det ville få betydning for deres arbejdsforhold.

Ved en teknologianalyse af kontraktstyring indenfor politiet har vi konstateret nedenstående konstituerende effekter:

Subjekt

Justitsministeren(ved konflikt), Rigspolitichefen, tillidsrepræsentanten/Politiforbundet, kredsrådet, lokalrådet

Objekt

Medarbejdernes tilfredshed (set fra Politiforbundet)
Tilfredse borgere (set fra rigspolitichefen og forligspartierne)
Andre styringsteknologier (Branding, MUS, OPP, selvstyrende teams, værdiledelse, taxameter m.v.)

Kontrakten som artefakt

Artefakter konstruerede fysiske og sociale omgivelser (Schein, 1994). De kan observeres men er ikke altid lette at fortolke. Selve resultatlønskontrakten er en artefakt, som er skabt til få gennemført nogle overordnede målsætninger (objekter). Kontrakten er altså et "kunstigt skabt" ledelsesredskab til at få de overordnede målsætninger ført helt ud i de spidse ender.

Styringsforskel

Ved implementering af kontraktstyring som styringsteknologi kan man vælge mellem kontrakter der overordnet er klassiske (resultatorienteret) eller relationelle (kulturbaseret). Den klassiske kontrakt stiller præcise krav til ydelserne. Betingelser og konditioner aftales i forbindelse med indgåelse af kontrakten. Den relationelle kontrakt giver større ledelsesrum, idet begge kontraktpartnere erkender at alt ikke kan - eller skal - specificeres i kontrakten.

Den klassiske kontrakt har følgende karakteristikum:

- den er beskrevet
- der er output/målopfyldelse og
- der er en beordret prioritering

Den relationelle kontrakt har følgende karakteristikum:

- den er udførende
- den bygger på dialog og tillid
- der er en frivillig prioritering

Politiets resultatlønskontrakter er bygget op som klassiske kontrakter. Der er nøje beskrevet, hvilke fokusområder der er, hvilke områder der skal måles og hvad endemålet er.

For at opnå – helt eller delvis – sin resultatløns – er områderne prioriteret. Direktøren er altså ikke i tvivl om, hvad han/hun skal opfylde og vægtningen af de enkelte fokusområder.

5.2. Effekten og kritikken af kontraktstyring

Effekten af kontraktstyring

Resultatlønskontrakterne beskriver de mål direktørerne skal opfylde. I den ideelle verden ville det være godt nok, men det kræver at man har blotlagt/belyst alle funktioner, alle formelle og uformelle arbejdsopgaver, alle scenarier for kommende opgaver mv..

Resultatlønskontrakterne er udformet som en klassisk resultatorienteret kontrakt, hvor Rigspolitichefen anviser hvilke mål/fokusområder den enkelte politidirektør skal have og normaliserer dermed at politiarbejdet er en proces, der er et mål i sig selv – ***Her er der ingen flink politimand, som følger andemor og hendes ællinger over gaden.***



Viggo Vagnbys illustration til en Wonderful Copenhagen plakat, 1959

Som optakt til implementeringen af reformen, blev Syd og Sønderjyllands Politikreds udpeget som forsøgsområde. De er dermed længst fremme i implementeringen. De har bl.a. erfaret at beredskabsplanlægning (VIP besøg, terror, miljøkatastrofer, Seest ulykken osv.) tidligere blev udført som venstrehåndsarbejde af ældre vagthavende på deres vagt. Derfor har kredsen været nødt til at afsætte 6 årsværk til specifikt at lave disse. Dette er der ikke taget højde for i resultatlønskontrakten.

Det grundlæggende problem er om de præstationsmålinger der ligger i resultatkontrakterne virker og (hvis ja) hvorfor de virker. I rigspolitichefens og politidirektørernes resultatlønskontrakter er der kortsigtet valgt monetære incitamenter for at få gennemført nogle overordnede målsætninger. Langsigtet kan konsekvensen være, at åremålskontrakten ikke bliver fornyet.

Kritikken af kontraktstyring

"I forhold til rammestyringen lægger kontraktstyringen øget vægt på resultaterne, og gøres hermed mere forpligtende. Øgede frihedsgrader må naturligt modsvares af øget ansvar. Dette betyder, at man i endnu højere grad ser på, hvorvidt der er sammenhæng mellem de overordnede målsætninger og de præsterede resultater."

Citat fra Finansministeriets publikation "Kontraktstyring i Staten", november 2000

Kontraktstyring indenfor den offentlige sektor bliver ofte kritiseret for at have en generisk tilgang til emnet. Man tager ikke hensyn til den offentlige sektors særpræg og de særlige vilkår den offentlige sektor arbejder under. Man forsøger at anvende metoder, udviklet i den private sektor - og til den private sektor -i den offentlige kontekst. Det er ikke vores antagelse, at dette i udgangspunktet kan siges at være kritisabelt, men problemet opstår når man indfører nye metoder uden at foretage en vurdering af det hensigtsmæssige heri og der må det vurderes som risikabelt.

Et andet kritikpunkt af kontraktstyring er, at interne kontrakter i juridisk forstand ikke er bindende. Der er ikke tale om kontrakter mellem to eller flere ligeværdige parter, da der er tale om et over-underordnet forhold, hvor den overordnede - uden sanktioner - kan ændre på de grundlæggende vilkår i en kontrakt uden umiddelbare konsekvenser. Her er det værd at bemærke, at rigspolitichefens design af politidirektørernes resultatlønskontrakter er en direkte kopi af politiforligets overordnede fokusområder. Dermed er de - efter Poul Løhdes opfattelse - præsenteret som et "fait a compli" overfor direktørerne. Man kan med andre ord også vælge at betragte interne kontrakter, som en form for samarbejdsaftaler - ikke aftaler mellem 2 ligeværdige partnere.

Carsten Greve nævner to forhold han mener, der skal iagttages i forhold til brug af kontraktstyring. For det første anføres, at kontraktstyring er forbundet med store **transaktionsomkostninger** set i forhold til resultatet (nærmere beskrevet i afsnit 5.4.). Dette skyldes at der bliver anvendt uforholdsmæssigt mange ressourcer på kontraktudarbejdelse, afrapportering og opfølgning på kontrakterne (Greve, 2003). Denne indsats står måske ikke mål med de serviceforbedringer og effektiviseringer, der er det forventede resultat. For det andet anfører Greve, at den demokratiske **legitimitet** er under pres (nærmere beskrevet i afsnit 5.5). Politikerne kommer længere væk fra beslutningerne, borgerne behandles mere som kunder end borgere med stemmeret etc. Dermed undergraves den demokratiske kontrol over den offentlige service.

Indføres kontraktstyring ud fra den anskuelse, at kontrakter skal bruges som styre- og kontrolredskab, kan man også se kontraktstyring som udtryk for manglende tillid til egne institutionsledere (politidirektører). Dette giver anledning til den overvejelse om, at det ikke kan være en fornuftig og troværdig sammenhængende organisation, hvor sådanne tiltag er nødvendige (Ibid.).

Endelig lyder kritikken, at kontraktstyring kan virke som en gammeldags og utidssvarende styreform. Kontrol, overvågning og skriftlighed kan betragtes som et forsøg på at indføre Taylor ad bagvejen. Dette kendetegner måske særlige de organisationer, hvor man anvender den hårde form for kontraktstyring.

Det stærke fokus på målstyring indenfor kontraktstyringen vil ifølge Greve (Ibid.) have ulemper i form af:

- Fokusering på mål inviterer til (uheldig) strategisk adfærd
- Innovation bremses af resultatfokuseret ledelse
- Agenterne kan skjule deres handlinger og skabe dårligere løsninger end nødvendigt (nærmere beskrevet i afsnit 6.2)
- Øget bureaukratisering

Kritikerne af kontraktstyring fremhæver, at man ikke ukritisk bør arbejde med kontraktstyring. Målene i kontrakterne bør være strategisk forankrede, så der er sammenhæng mellem organisationens vision og mission og de opstillede mål. Ligeledes bør der indarbejdes en høj grad af dynamik i kontrakterne. Dermed sikres en løbende dialog omkring kontrakten, der således bliver et omdrejningspunkt for kommunikationen - både mellem institution og forvaltning og internt i institutionen (Ibid.).

For at vurdere konsekvensen af, at lederne skal håndtere det inkommensurable i at være kulturbærer af "korpset" med det at være en del af ledelsen der skal gøre op med den historiske uformelle og formelle ledelsesstruktur er det væsentlig at kigge på den institution eller virksomhed man ønsker at indføre kontraktstyring som styringsredskab.

5.3. Historisk konsensusledelse Vs. kontraktstyring som styringsredskab

I forbindelse med politireformen er ledergruppen i dansk politi blevet fanget i et krydsfelt, hvor de presses oppefra af et ønske om at bryde den institutionelle ramme som dansk politi har befundet sig i siden 1938. Samtidig skal de tackle frustrerede medarbejdere, som opfatter sig som kulturbærere af en korpsånd, der har dybe historiske rødder.

I dette krydsfelt skal de kommunikere visioner og beslutninger fra Justitsministeriet/Rigspolitichefen/de nye politidirektører ud til medarbejdere/kollegaer mens de – som barn af systemet – er opflasket med den samme korpsånd som deres kollegaer. Dette skal ske samtidigt med, at lederne/mellemliderne står overfor 3 store udfordringer:

I. De er alle usikre på deres indplacering i den nye struktur fordi, de alle skal søge stillinger i den nye organisation. Hvilket i bedste fald vil være deres egne stillinger, men for mange vil være stillinger der organisatorisk eller geografisk er nye.

II. De skal alle finde deres plads i en ny organisation, med nye ledelsesmæssige opgaver, i forhold til reformens krav om fokus på kerneopgaver og en mere entydig ledelse.

III. Lederne har historisk set ikke været i en typisk leder/mellemliderrolle, hvor man er "placeret som en lus mellem 2 negle" fordi den hidtidige konsensusledelse har udvisket den rolle.

" I praksis søges manglerne ved den formelle ledelsesstruktur afhjulpet gennem udøvelse af uformel autoritet og såkaldt "dialogbaseret ledelse". Det gør, at der i dag ikke er overensstemmelse mellem den formelle ledelsesstruktur og de reelle styringsforhold.

Den nuværende ledelsesstruktur indebærer:

- At der er risiko for en ressourcekrævende konsensuskultur, der er vanskelig forenelig med en dynamisk udvikling og effektive mål- og resultatstyring"

Visionsudvalget, 2005

Med udgangspunkt i historiske institutionalisme og med afsæt i Douglass North og hans definition af institutioner som værende de spilleregler - både skrevne og uskrevne regler - vi som samfund, organisation eller individ agerer efter (rules of the game in a society). bliver institution skabt - i følge North - på baggrund af historiske processer, hvor bestemte udviklingsmønstre kaldet 'stier' skabes igennem forskellige perioder. Dermed har historien betydning for nutidens problemer og udfordringer.

En sti skabes ifølge North igennem tre faser. **Den kontingente fase**, hvor alle muligheder og alternativer er i spil som mulige valg. Her er begivenhederne tilfældige og bundet til tid og sted dvs. der er ikke nogen systematisk forklaring (teori). **Den formative fase** (Shaping the path), hvor disse tilfældige og uafhængige begivenheder fører til en nærmest deterministisk proces, hvor valget er truffet, og de efterfølgende valg bliver et resultat af den forudgående beslutning, hvilket North beskriver som en 'lock-in' situation, hvor der sker en fiksering af den fremtidige sti. I **den sidste fase er den egentlige stiafhængighed**, hvor alle beslutninger og valg er logiske konsekvenser af de historiske beslutninger, der skabte stien. Stiafhængigheden er dermed summen af stærke samfundsmæssige kræfter som låser udviklingen i en bestemt retning og kan ses som en akkumulering af en række årsagssammenhænge der er selvforstærkende/ selvopfyldende (North, 2002).

I North begrebsapparat optræder stiafhængighed som de spilleregler, der både definerer de indre regler, rutiner og forestillinger, der eksisterer i enhver organisation, samtidig

med at begrebet definerer institutionernes og organisationernes skabelse, som svar på omverdenens påvirkning (Ibid.).

Vores antagelse er, at den konsensuskultur, der har været i dansk politi er en væsentlig del af den kultur/korpsånd som har kendetegnet politiet i mange årtier. Den nye mål- og rammestyring er i sin opstartsfasen, men frustrationer over de nye former for ledelse kan f.eks. ses af den på side 14 citerede indlæg på Politiforbundets hjemmeside.

Visionsudvalget påpeger, at den kommende politireform vil øge kravene til "god ledelse" og man derfor bør gennemføre en "modernisering" af politiets ledelsespolitik, så der lægges mere vægt på generelle ledelseskompetencer og personlige egenskaber ved rekruttering af ledere (Visionsudvalget, 2005).

Dette medfører, at reformen vil gøre op med den ledelsesautoritet der har ligget i professionen "Politi", hvor politiuddannelsen og erfaring har legitimeret mellemlidergruppens autoritet, og erstattet det med ledelsesautoritet, der kræver andre ledelsesfaglige kompetencer.

Det er vores antagelse, at ud fra et institutionelt perspektiv og med baggrund i stiens 3 faser har reformen bevidst eller ubevidst ville bryde med de formelle og uformelle regler, rutiner og forestillinger (korpsånd) som har skabt den historiske institution, hvor stiafhængigheden (path dependency) tidligere har begrænset de politiske muligheder for forandringer, hvilket har medført at politiet i årtier har modstået mange af de reformtiltag, der er skyllet henover den offentlige sektor: Dermed om man kan antage at en af reformens mål har været et opgør med stiafhængighed, så man via en stiødelæggelse (path destruction) kan få et opgør med den historiske ledelsesstruktur?

Set i det perspektiv, er ledelsen vokset op med – og er en del af – de uformelle regler og procedurer, der har været en væsentlig del af den ledelsesstruktur "man" angiveligt vil afskaffe.

"I overensstemmelse med Visionsudvalgets anbefalinger indebærer politireformen, at den hidtidige specielle – til dels historisk begrundede – ledelsesstruktur inden for dansk politi afskaffes"

Citat: Jens Røn, 2007

Fagforeningen er en kollektiv aktør hvis interessedannelse - i et historisk institutionelt perspektiv - er at påvirke den institutionelle kontekst for hvordan forskellige interesseområder prioriteres (løn- og ansættelsesforhold, arbejdsmiljø, samarbejdsudvalget, rammerne for tillidsrepræsentanternes arbejde mv.). Det er væsentligt hvordan fagforeningen (Politiforbundet i Danmark) opfatter sin rolle – er dets interesseområder et fællesprojekt eller i konflikt med ledelsen?

Det er ligeledes vores antagelse, at mange ledere vil eller har oplevet et rolleskift med indførelse af kontrakter. Rolleskiftet vil give sig udslag i en ændring af opfattelsen af ledelse fra at være fagprofessionel leder formet af en historisk tjenestemandsemantik med fokus på at være bedst af ligemænd og dermed ansvarlig for sine "drengene" til en leder med fokus på målopfyldelse. Det kan give en ny ledelse mere præget af konservatisme end af visionær ledelse. Specielt hvis målene er givet ovenfra – som det er tilfældet i politiet (Greve, 2003).

For os synes det – på dette tidspunkt – som en væsentlig pointe, at i politiet er kontraktstyring indført efter en væsentlig kortere tid end det har været kendetegnet i den øvrige offentlige sektor - og det er sket ved en topstyret proces (nærmere beskrevet i afsnit

5.6.). Man har ikke inddraget medarbejdere og ledere i væsentlig grad etc. Kontraktstyring vil derfor blive opfattet som et revolutionært paradigmeskift i organisationen. Da en transformation oftest vil blive betragtet som en større omvæltning end en kontinuerlig/inkrementelt udviklingsproces

5.4. Transaktionsomkostninger i forbindelse med kontraktstyring

Transaktionsomkostninger er de omkostninger der er forbundet med en transaktion. Grundlaget for teorien om transaktionsomkostninger fra Ronald Coase "The Nature of the Firm" hvor han argumenterede for at transaktionsomkostninger er grundlag for eksistensen af virksomheder fordi der udover de egentlige produktionsomkostninger er omkostninger ved at samarbejde med underleverandører, salg igennem forhandlere mv.(North, 2002). I et kontraktstyringsperspektiv kigger vi på de transaktionsomkostninger der er, ved at søge information, ved at give information, ved forhandlinger, ved beslutninger, ved udarbejdelse og implementering af kontrakter og de heraf medfølgende sanktioner.

Transaktionsomkostninger hænger sammen med principal - agentteorien som vi beskriver nærmere i afsnit 6. Ifølge agentteorien er agenter karakteriseret ved at de har begrænset rationalitet på grund af begrænsede kompetencer, og dermed har de grænser for evnen til at gennemskue komplekse problemer. Ufuldstændige kontrakter medfører at agenterne får en opportunistisk adfærd, fordi der er asymmetrisk styrkeforhold (Williamson, 1985).

Ifølge den nyinstitutionelle teori er alle transaktionsomkostninger forbundet med større eller mindre omkostninger. Der skelnes mellem omkostninger før transaktionen (søge- og informationsomkostninger), i tilknytning til selve transaktionen (forhandlings- og beslutningsomkostninger) og efter transaktionen (kontrol og sanktionsomkostninger). Hertil kommer de samfundsmæssige omkostninger forbundet med transaktionen.

Transaktionsomkostninger er dermed en betydende faktor, når man skal vælge styringsteknologi. Douglass North har sammen med John Wallis anslået de samlede transaktionsomkostninger i USA til at udgøre 45 procent i 1970, af den samlede nationale indkomst- imod 25 procent i 1870 (North, 2002).

Transaktionsomkostningsteorien antager at individernes adfærd sandsynligvis er opportunistiske og begrænset rationelle. Derfor bliver virksomheden/institutionen nødt til at gardere sig med indgåelse af kontrakter. Det vil derfor være naivt at basere det på mundtlige aftaler, men den begrænset rationalitet på grund af asymmetrisk information, der indgår i alle kontrakter betyder, at en helgardering er umulig. Man bør derfor tage dette med i sine overvejelser ved kontraktlig regulering.

Som vi senere beskriver i afsnit 6, så er aktører rationelle og egennyttige. De vil derfor forsøge, at kortslutte processen ved at nøjes med tilfredsstillende løsninger – i stedet for at søge fuld (og ressourcekrævende) information. Dette betegner nyinstitutionel teori som "**bounded rationality**", hvilket vil sige at vi søger tilfredsstillende løsninger i stedet for optimale løsninger. Teorien ser institutioners opståen og ændringer som konsekvens af menneskelige handlinger – tilsigtet eller ej. I offentlige institutioner er det vigtigt at få en styringsstruktur, der er opbygget omkring den enkelte transaktion – så man får de optimale institutionelle rammer til at yde en effektiv understøttelse af de enkelte transaktioner. Størrelsen af styringsstrukturen afhænger af evne til at understøtte transaktionerne.

Med teorien om transaktionsomkostninger kan man udsige noget om hvorvidt en institution er svag eller stærk. Stærke institutioner er kendetegnet ved at der ikke er modstrid mellem de formelle og uformelle normer, mens svage institutioner har svært ved at gennemtvinge formelle regler og procedurer. Evnen til gennemtvungelse afspejler sig i størrelsen af styringsstrukturen – eller måske mere præcis i behovet for detaljeledelse. Jo mere komplekse og kvalitative formål opgaven tjener, des vanskeligere og dyrere er det at specificere kontrakten udtømmende. I modsætning til produktionsvirksomheder kan det være særdeles vanskeligt i den offentlige sektor at udvikle standarder, som kan indgå som en udtømmende opgaveliste i en kontrakt – og som konsekvens heraf er det også vanskeligt at udarbejde effektive kontrolmetoder.

Ifølge North spiller institutionerne en nøglerolle i fastsættelse af de omkostninger, der er ved en transaktion, fordi omkostningerne afhænger af de ressourcer, der skal til for at udføre transaktionen (North, 2002).

5.5. Legitimitet og legitimering af kontraktstyring

5.5.1. Strategisk legitimitet

Suchman opererer med 3 legitimitetsbegreber: pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet (Suchman, 2007).

Pragmatisk legitimitet (kan det betale sig?). Denne form for legitimitet lægger vægt på det nyttige i forhold til omverden. Der er 3 måder at opnå pragmatisk legitimitet på:

Transaktionens legitimitet (Exchange legitimacy) Her har man fokus på effekten af udveksling mellem organisationen og aktørerne/interessenterne

Indflydelseslegitimitet (influence legitimacy). Her har man fokus på et mere overordnet formål, hvor aktørerne gives indflydelse på opgavevaretagelsen. Dette sker f.eks. i forbindelse med oprettelsen af kreds- og lokalråd

Dispositionel legitimitet (dispositional legitimacy). Her betragtes organisationen som autonom, sammenhængende og ansvarlig, som lever efter fælles værdinormer.

Moralsk legitimitet (er det godt i forhold til normer og værdier?). Her gælder det for organisationen om at tilpasse sig omgivelsernes normer og værdier, så den fremstår troværdig og dermed også støtteværdig.

Kognitiv legitimitet (giver det mening?). Denne form for legitimitet opstår når organisationen giver mening og dens eksistens derfor er naturlig. Hermed stilles der ikke – utidige – spørgsmål om hvorvidt organisationen er nyttig.

Hvad er konsekvensen af, at lederne skal håndtere det inkommensurable i at være kulturbærer af "korpset" med det at være en del af ledelsen, der skal gøre op med den historiske uformelle og formelle ledelsesstruktur?

Dette set i den divergens der er mellem, at de er vokset op med – og er en del af – de uformelle regler og procedurer, der har været en væsentlig del af den institutionaliserede ledeskultur "man" vil afskaffe og erstatte med moderne ledelsesteknologier såsom HR- funktioner i kredsen, produktivitetmåling mv.?

Politireformen kræver strategisk ledelse, hvor man både skal opnå, vedligeholde og reparere legitimitet. Ifølge Suchman er der 3 stadier af legitimitet: **Opnå, vedligeholde** og **reparere**. Disse 3 stadier er ofte i forlængelse af hinanden, men kan også køre parallelt i forskellige former for legitimitet (Ibid.).

5.5.2. Institutionel legitimitet

Ifølge Powell og DiMaggio definition **om institutionelle isomorfi** vil der ske en tilpasning til de herskende institutionelle regler, og opnå **legitimitet** i forhold til de organisationer der ikke tilpasser sig. Dermed vil de enkelte politikredse i bestræbelsen på at fremstå legitime tilstræbe at have en adfærd som man forventer at omgivelserne forventer af en (Powell & DiMaggio, 1991). Powell og DiMaggio opererer med følgende 3 begreber:

Den tvangsmæssige isomorfi

Den tvangsmæssige isomorfi udspringer af institutionernes ressourceafhængighed. Den er baseret på politisk indflydelse og et over- underordningsforhold. I markedsliggørelse af den offentlige sektor ser vi tegn på implementering af en række styringsredskaber, som skal danne rammerne for produktion af velfærdsydelser. Dette medfører en række centrale krav om udlicitering, privatisering, offentlig – privat partnerskab, frit valgs ordninger, brugerbetaling, intern kontraktstyring, bestiller–udfører model, takststyring mv. Vi ser her en politisk indførelse af styringsredskaber, som organisationerne/virksomhederne er nødt til at arbejde under, fordi organisationen er afhængig af tilføjelse af ressourcer (via forliget/finansloven). Organisationen har et behov for at fremstå legitimt, hvis den skal gøre sig håb om at få del i ressourcerne. Der er således tale om et institutionelt perspektiv med basis i politisk indflydelse og som et over- underordningsforhold, der stiller krav til ledelsens ledelsesfaglige kompetencer (Ibid.).

Mimetisk isomorfi

Mimetisk isomorfi opstår i situationer hvor der er mangel på klare og entydige mål (i politiet: fokusområder). Det betyder, at organisationer frivilligt kopierer andre virksomheders adfærd i situationer, for at fremstå legitime. Kopiering kan være mellem politikredsene, men også en kopiering af andre offentlige organisationer, som man opfatter som succesfulde. Der foreligger dermed frivillig isomorfi, hvor man ønsker at vælge den bedst mulige løsning, men hvor valget er præget af en høj grad af usikkerhed.

Normativ isomorfi

Normativ isomorfi er baseret på professionerne og meningsdannelse. Der har fagprofessionerne normer stor betydning i professionalisering af ledelsen. Den normative isomorfi, mener vi, kommer til udtryk i den politiske beslutning om, at omstrukturere hele politiet, som et svar på/forudsætning for professionaliseringen. Når institutionen professionaliseres, medfører det ændring af rammerne for ledelse og ledelsesfaglig handling. Disse rammer kan lederen ikke frasige sig og nogle ledere vil, på den ene side, synes de presses eller tvinges til at implementere en ny ledelsesstruktur og skal træffe nye ledelsesfaglige beslutninger, for at de kan opnå legitimitet. På den anden side kan lederen ikke se, hvilke fordele den nye struktur giver og hvad de egentlig skal bruge den til. Der opstår et kompleks (krydspres) for lederen.

Institutionelle forandringsmekanismer

Når vi kigger på reformen med legitimeringsperspektivets "Briller" ønsker vi at forholde os til, hvordan reformen legitimeres og hvordan legitimeringen kan anvendes som en strategisk ressource i forhold til de institutionelle omgivelser og aktører.

Disse rammer kan politidirektøren ikke frasige sig, og skal derfor træffe nye ledelsesfaglige beslutninger, for at opnå legitimitet. Dette sker netop samtidigt med, at der er sket en formel decentralisering, også reelt er sket en øget regulering – ikke i den traditionelle forstand med love, betænkninger, direktiver, standarder som præcis beskriver hvordan specifikke opgaver skal løses, men derimod i form af vejledninger, anbefalinger, handlingsplaner og overordnede visionspapirer. Dermed sker der en modsatrettet effekt, som opfattes som en deregulering samtidigt med at der er en re-regulering. Dorthe Pedersen omtaler disse tendenser som *"..a set of steering paradoxes"* (Pedersen, 2006).

Der er altså et paradoks mellem decentraliseringen (*"let the managers manage"*) og det som kan opleves som en centralisering (*"re-regulation"*), hvilket vi ser give råderummet for ledelse en vis kompleksitet. Re-regulering er dermed et parallelt system ved siden af selvbestemmelse og selvledelse. Ved at det politiske system (f.eks. Justitsministeriet) beslutter, at der skal opstilles mål og rammer for politikredsene, gør de resultatlønskontrakterne til en overordnet strategi for målopfyldelse. Politidirektøren har beslutningsret og magt til at udfylde strategien, men det kræver at han/hun kan gennemskue mulighederne. Dette kræver ledelsesfaglige kompetencer såsom strategisk udsyn, kontekstuelle hensyn og evne til politisk fremsyn (Pedersen 2005).

Re-regulation giver også et øget ledelsesrum for politidirektøren. Et ledelsesrum som dog først kan udnyttes, hvis Politidirektøren ser mulighederne i re-regulation frem for begrænsningerne.

5.5.3. Dekobling

Én måde at komme ud af de mange krydsende krav og forventninger, er ifølge Meyer og Rowan en **dekobling** (DiMaggio & Powell, 1991). Dekoblingen vil bestå i, at lederen vælger retorisk at forholde sig til den nye ledelsesstruktur, men praksis og handling vil være af anden karakter. Dette sker fordi der er inkonsistente normer i organisationen – mellem den historiske dialogbaserede ledelse og reformens krav om mål- og rammestyrelse/kontraktstyring (Klausen, 2001, 2006).

For lederen der vælger dekobling vil det betyde, at vedkommende frasiger sig mulighederne i re-regulation, da rammerne som er givet fra rigspolitiet kun kan udfyldes af én, nemlig lederen. Det vil sige, at hvis lederen vælger dekobling, vil virksomheden hurtigt fremstå som illegitim for såvel de aktører der er internt i organisationen, som de omgivelser der er med til at give ressourcer til organisationen.

En anden måde dekobling kommer til syne vil være i det ledelsesmæssige felt. Hvis Rigspolitietschefen og Justitsministeriet har ansat de 12 politidirektører internt, ud fra visionen om at faglighed er vigtigere end ledelsesfaglighed, så dekokler de i forhold til de muligheder, der vil være i ledelsesrummet og de meget synlige behov for ledelse. Visionsudvalget påpeger, at der skal være en moderne ledelse og man ønsker et opgør med den hidtidige konsensusledelse.

Er den fagprofessionelle leder i politiet klar til at løfte de nye opgaver? - eller sker der en dekopling mellem ledelse og profession? Dekopling mellem fagprofessionelle (bedst blandt ligemænd) og ledelse antager vi bliver en nødvendig mulighed, da det ikke vil være muligt for lederen, både at være ledelsesfaglig ekspert og politifaglig ekspert. For at opnå optimale ledelsesmuligheder i re-regulation og undgå dekolinger, skal ledelsen gøres til en profession og et selvstændigt fag (Klausen 2006).

Dette vurderer vi, kan beskrives som problemløsning ud fra den rationelt, strukturelt grundtankegang, der er basis for den hårde kontraktstyring man har valgt i politiet. De hårde kontrakter lægger ikke op til interpersonel interaktion eller nogen eksperimentel adfærd. Der anvendes et rationelt sprog, hvor kommunikationen i sin ultimative form sker i form af afrapportering af nøgletal (Greve, 2003).

5.6. Organisationskultur

Vores forståelse af kultur er i denne afhandling er ikke positivistisk tilgang til kulturbegrebet som ”den rigtige kultur” eller ”kvaliteten af kulturen”, men derimod Edgar E. Scheins definition af organisationskultur (Schein, 1994).

”Et mønster af fælles grundlæggende antagelser, som gruppen lærte sig, mens den løste sine problemer med ekstern tilpasning og intern integration, og som har fungeret godt nok til at blive betragtet som gyldige og derfor læres videre til nye gruppe-medlemmer som den korrekte måde at opfatte, tænke og følge på i relation til disse problemer.”

Netop Scheins definition finder vi interessant, ikke mindst tankegangen omkring ”ekstern tilpasning og intern integration”. Kultur er således tillært, den læres videre til nye medlemmer, den skaber fælles identitet og forståelse af hinanden, den er med til at definere roller og opgaver, og den er med til at skabe fælles forståelse af omverdenen. Ifølge Scheins forståelse af organisationskultur er:

- Organisations formål at sikre overlevelse og tilpasning
- Der er en overordnet organisationskultur dvs. organisationer *har* kultur.
- Organisationskulturen består af artefakter, skueværdier og grundlæggende antagelser.
- Der er et Ideal om konsensus
- Organisationskulturen er manipulerbar (for ledelsen)
- Den skabes og forandres gennem handling.

Scheins kulturbegreb

Som nævnt i afsnit 4, så finder vi at professor Edgar H. Schein's teorier om organisationskultur og kulturanalyser, kan hjælpe os med at besvare vores del-spørgsmål.

Det er her hensigten kort at præsentere bestanddele af Scheins teoritilgang, i en bearbejdet form, således at præsentationen har relevans for vores genstand.

Når vi har valgt Schein, skyldes det at Schein kan tilbyde et inspirerende begrebsapparat, som kan åbne op for en forståelse af de dybereliggende organisationskulturelle niveauer i politiet.

Med Scheins teori bliver det således muligt at gå mere i dybden med politiets ”indre kontekst(er)” – vi vil dog ikke foretage en kulturanalyse, men alene med udgangspunkt i Edgar H. Schein's definition af organisationskultur og fokusering på begreberne artefakter, værdier og grundlæggende antagelser, betragte og prøve at forstå og erkende poli-

tiets virkelighed, og samtidig se på om dette blik kan medvirke til den fortsatte organisationsudvikling, og implementering af reformen (Ibid.).

Dette skal føre os frem til nogle bud på særlige opmærksomheder som lederne, og de implementeringsansvarlige, bør fokusere på. Det er her vores antagelse, at politiet som organisation, teoretisk kan betragtes som en midaldrende/ældre og til dels hensygnende organisation.

Men hvorfor fokusere på kultur?

En vigtig grund til at beskæftige sig med organisationskultur er netop, at den kan give indblik i de mere stiltiende styringsmekanismer i organisationer. Via analyser på det organisationskulturelle niveau vil man kunne finde frem til forklaringer, som det ikke er muligt at finde frem til ud fra det formelle billede af organisationen. Organisationskulturen kan derfor fungere som en nøgle til en dybere erkendelse af, hvorfor organisationer er forskellige, og hvorfor de reagerer forskelligt på konflikter og muligheder. Hermed bliver kulturforståelsen samtidig et vigtigt redskab til at forstå og imødegå konflikter, og hermed et vigtigt redskab i tilrettelæggelse af organisationsudvikling.

Kulturniveauer: Schein introducerer et begrebsapparat, der kan bruges til at afdække de forskellige niveauer, som organisationskulturen manifesterer sig på. Niveauerne strækker sig fra de meget håndgribelige og tydelige tegn til de dybt indlejrede, ubevidste og grundlæggende mønstre, som Schein definerer som kulturens kerne. De tre niveauer, som organisationskultur kan studeres ud fra, er: artefaktniveauet, skueværdiniveauet og niveauet med de grundlæggende antagelser.

Artefakter er det, der umiddelbart springer i øjnene, når man møder organisationen. Fx de fysiske omgivelser, organisationens sprog, struktur, synlige adfærd, faktuelle kendsgerninger om organisationen og organisationens produkter. Det der kendetegner artefaktniveauet, er, at det er let at observere, men vanskeligt at tyde.

Skueværdier (espoused values). Det engelske ord "espouse" betyder at gøre sig til talsmand for. Man kan kalde dette lag af værdier for organisationsideologien. Hermed henvises der til det sæt af værdier, mål og strategier, der fremstår som organisationens formulerede rettesnor. Kender man en organisations skueværdier, vil man kunne forudsige en stor del af den adfærd, man kan iagttage på artefaktniveauet. Skueværdierne fremstår på organisationens bevidste og udtalte niveau. I modsætning hertil har de grundlæggende antagelser ubevidst karakter, dvs. at de eksisterer som en type tavs viden i organisationen. Organisations-teoretikerne Argyris og Schön pointerer, at skueværdierne (espoused theory of action) ofte er et udtryk for, hvad folk siger, men ikke nødvendigvis for, hvad folk gør. De tilføjer, at det er på skueværdiniveauet, man finder organisationens selvforståelse, dvs. den måde organisationen fremstiller sig selv over for omverdenen (Argyris og Schön, 1978).

Grundlæggende antagelser er det, der ovenfor blev omtalt som kulturens kerne. Det er det grundlæggende niveau af ofte ubevidste antagelser, der eksisterer i organisationen. Dette niveau af implicite antagelser og holdninger udstikker de mest grundlæggende retningslinjer for organisationens adfærd, og kan derfor siges at udgøre organisationens rygmarv. Det er derfor vigtigt at skelne de grundlæggende antagelser fra de skueværdier, der ofte udtrykker organisationens efterrationaliseringer og forhåbninger. De organisationer, hvor der eksisterer en rimelig grad af overensstemmelse mellem skueværdierne og de grundlæggende antagelser, vil sammenknytningen af disse værdier kunne udgøre en praktisk anvendelig handlingsfilosofi, som vil være med til at binde organisationen sammen.

Forestillingen om noget fælles

Et af de mest afgørende kendetegn ved kultur er forestillingen om, at visse træk ved en organisation deles eller ejes i fællesskab. Det fælles kan være sprog, normer og værdier, og den atmosfære/stemning, som dannes i organisationen. Det fælles kan også være de symboler, organisationen bruger til at beskrive sig selv med over for omverdenen, de politiske og ideologiske principper, som styrer organisationens handlinger osv. Et grundtræk ved kultur er således forestillingen om noget fælles.

Det at være fælles om noget i kulturel henseende, forudsætter ifølge Schein to andre afgørende forhold: 1) en vis strukturel stabilitet i organisationen og 2) en strukturering eller integration af elementerne til et større paradigme eller psykologisk helhedsbillede. For at kunne tale om kultur er det således en forudsætning, at organisationens forskellige fællestræk struktureres og integreres til et sammenhængende hele. Denne strukturering og integration er kernen i Schein's kulturforståelse (Schein, 1994).

To forhold står centralt i Schein's måde at forstå begrebet kultur på, nemlig organisationens **stabilitet** og dens **evne til at lære**. De to begreber kædes sammen, idet der skal være en vis enighed og overensstemmelse om værdier i organisationen (stabilitet), for at fælles læring kan finde sted. Flere organisationsteoretikere lægger således vægt på, hvordan netop organisationens evne til at lære indeholder en vigtig nøgle til forståelsen af dens potentialer for at udvikle sig.

Kultur kan også siges at være en mekanisme til social kontrol. For at en kultur kan overleve, er det nemlig en forudsætning, at kulturens fælles antagelser læres videre og indoptages af nye medlemmer af organisationen. Dette foregår ikke på én gang, men over et tidsrum. Schein taler således om, at en forudsætning for, at læring kan finde sted, er, at der tale om et forløb med fælles erfaringer. Man kan kalde denne tidsmæssige dimension organisationens historie. Schein siger (Ibid.):

"En gruppe har en kultur når den har tilstrækkelig fælles historie til at have formet et sæt af fælles antagelser."

Yderligere to begreber, er centrale; nemlig de to hovedtyper af problemer, som alle organisationer uanset størrelse må forholde sig til **ekstern tilpasning** og **intern integration**. Vi finder at disse begreber er vigtige kategorier i forståelsen af politiets kulturforståelse, sådan som vores empiriske data har belyst. Scheins teori tilbyder en nuanceret forståelse af disse processer ud fra en synsvinkel, der lægger vægt på at forstå den eksterne tilpasning og den interne integrations betydning for politiets indre liv.

Forandringsprocesserne: Forandringer kommer ikke af sig selv. Det gør til gengæld forsøgene på at undgå dem. Forandringer, der initieres som forberedelse på en sandsynlig fremtid, der endnu ikke er truende, bliver hyppigt ikke taget alvorligt. Det kan være vanskeligt at få gang i forandringen og få medarbejderne til at gå ind i processer med alvor og ansvarlighed. Der kan komme et skær af tidsfordriv og ligegyldighed i organisationen.

Edgar Schein fremhæver tre betingelser, der må være til stede for at medlemmer af en organisation vil deltage helhjertet i en forandring. Scheins 3 betingelser i en forandringsproces.

De tre betingelser følger hinanden i en udviklingsrækkefølge. 1 skal opfyldes før 2, der igen skal opfyldes før 3:

1. Forstå alvoren: Medlemmerne må erkende, at forandring er nødvendig, hvis organisationen skal fortsætte med at eksistere.
2. Acceptere ansvaret: Medlemmerne må erkende, at det er deres medansvar at skabe en ny organisation gennem forandring.
3. Se sig selv som en del af fremtiden: Medlemmer må gennem vision eller strategi for forandringen kunne se egen rolle i fremtiden, så den ikke står som en uoverskuelig trussel.

Disse 3 betingelser vil vi medtage i vores analyse. Vi vil fremkomme med bud på hvordan man kan tage hensyn hertil i en implementeringsproces.

Væsentlige pointer med relevans for vores genstand: Det er en vigtig pointe, at først når man forstår de grundlæggende antagelser ved man, hvordan artefakterne skal tolkes, samt hvor meget tiltro man kan have til skueværdierne. Forståelsen af de grundlæggende værdier kommer på den måde til at fungere som et objekt for den samlede kulturforståelse.

Også efter en evt. kulturanalyse vil de grundlæggende antagelser gælde og det kan være nødvendigt at skabe en ny kommunikationsform, som gør at både ledere og medarbejdere kan forblive tro mod den ny kultur.

Vi lægger også mærke til, at "Tydningen af et kulturelt paradigme kræver en fælles indsats fra en udenforstående forsker/konsulent og villige medlemmer". (Schein, 1994) Der forudsættes derfor oftest et behov for ekstern hjælp, for at få afdækket kulturen, især nok i større organisationer.

Herudover siger Schein (Ibid.):

"Kultur og ledelse er i virkeligheden to sider af samme sag. Man kan ikke forstå den ene, uden at forstå den anden."

Vi bruger Schein tilgang til organisationskultur til en kulturanalyse af grundlæggende antagelser og i særdeleshed hans tilgang til forandringsteori. Vi har forventning om, at det netop er her, at vi skal finde delelementer som bidrager til at indfri vores problemformulering.

Sammenhængende top-down og bottom-up processer

Vi er ligeledes blevet inspireret af en forfatter som hedder James C. Collins, og hans tilgang til Sammenhængende top-down og bottom-up processer (Collins & Porras, 1994). James C. Collins giver os nogle betydningsfulde vinkler herpå, og vi vil her begrænse os til at se på netop sammenhængen / paradokset mellem top-down og bottom-up processer, og fokusere på sammenhængen heri. Vi har fået indtryk af, at en bredere forståelse af top-down og bottom-up rummer udsigelseskraft, som kan være os behjælpelig i vores analyse af kultur- og organisationsdelen.

Top- down Management

Top-down Management er den traditionelle hierarkiske ledelsesform. Information strømmer fra bunden til toppen af pyramiden, der derefter udvikler koncepterne og im-

plementerer dem "top-down". Top-down modellen er stærk rationalistisk og funktionelt orienteret. Top-down modellen illustreres ved at formulere koncepter for organisationens fremtid.

Bottom- up Management

Bottom- up Management er det stik modsatte af top-down. En humanistisk og autonom ledelsesform er fremherskende, med en flad organisation. Lederne fungerer udelukkende som "sponsorer" for de stærkt initiativrige og selvstændige frontline medarbejdere. Autonomi og ikke interaktion er kendetegnende for denne organisation.

Begge modeller er anerkendte og meget anvendelige. Mange organisationer og virksomheder har anvendt disse tilgange med succes. Der hersker ingen tvivl om hvilken af disse modeller politiet anvender i implementeringen af reformen.

I vores søgen efter at finde alternativer til disse anerkendte tilgange, fandt vi interessant teori fra Nonaka & Takeuchi (Nonaka & Takeuchi, 1995), som foreslår en kombination heraf, en såkaldt **Middle-up-down Management**. Nonaka & Takeuchi siger: " Ingen af de to modeller kan bruges. Top-down modellen kan kun håndtere eksplicit viden og bottom-up modellen kan kun håndtere skjult viden".

Middle-up-down Management

Middle-up-down Management er en kombination af de to traditionelle former, hvor mellemlederne fungerer som bindeled i en videnskabelsesproces, der både involverer frontline medarbejdere og topledelse. Topledelsens opgave er at generere visioner og drømme, mellemledelsen udvikler koncepter, mens frontline medarbejderne implementerer visionerne i praksis, vel at mærke i en interaktiv proces mellem de tre lag - ikke top-down eller bottom-up, men begge veje gennem mellemlaget (Middle-up-down) (Ibid.).

Model og definition i et dansk erfaringsgrundlag

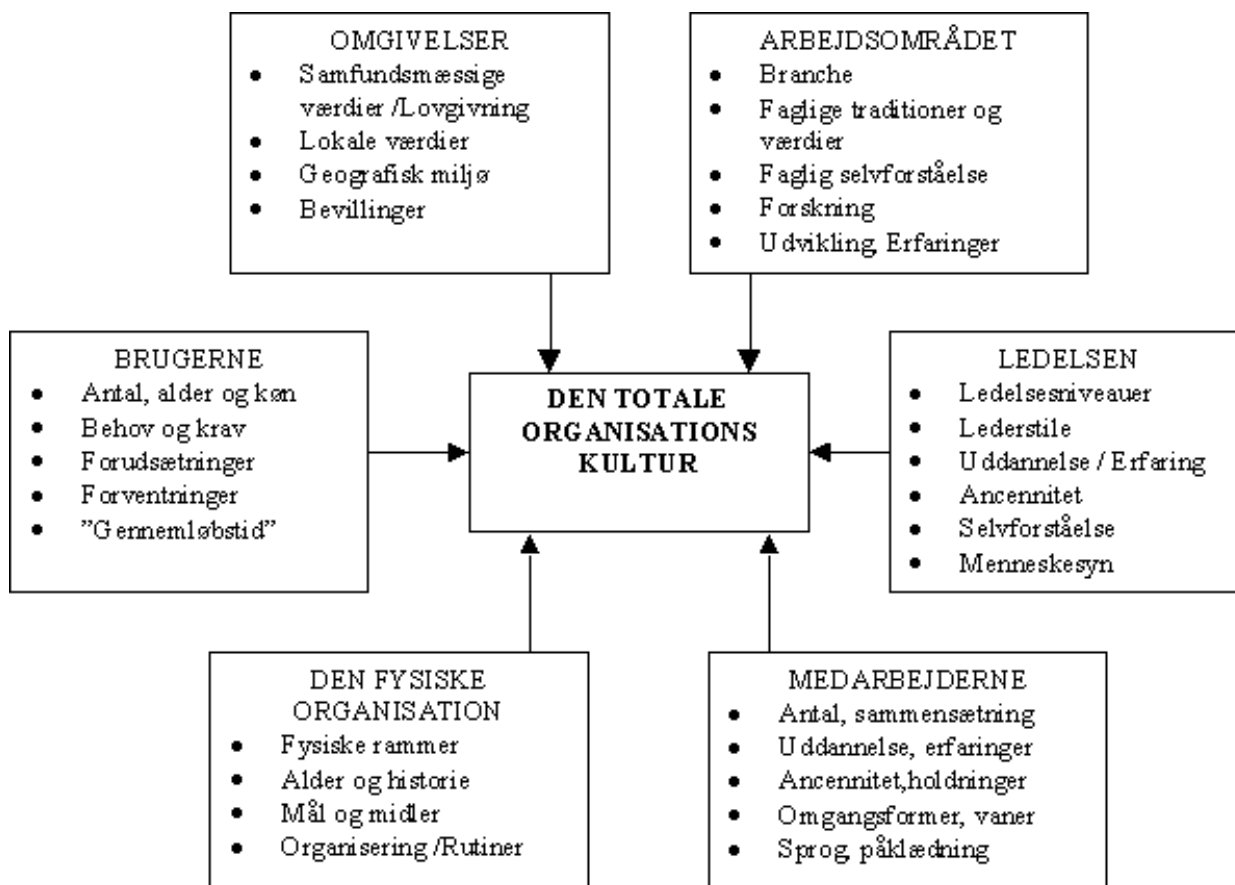
Afslutningsvis vil vi, i dette afsnit, fremhæve en model som er udarbejdet af Jan Molin og Søren Christensen. De tilføjer deres definition, på et dansk erfaringsgrundlag, begrebet (organisations)kultur således:

"Kulturen er en institutions særlige traditionsbestemte mønster af normer, rutiner og myter, som – overleveret fra "generation" til "generation" af medarbejdere – får bestemte typer af forklaringer og handlinger til at fremstå som indlysende og naturlige".

Organisationskulturen er et produkt af en række interne og eksterne udviklinger og påvirkninger således som det kan illustreres skematisk på næste side.

Med denne inspiration fra henholdsvis Schein, James C. Collins, Christensen & Molin samt Nonaka & Takeuchi, vil vi fokusere på Mintzbergs organisationsteori- og udvikling, for herefter at foretage en samlet diskussion og analyse af kapitel 5 i sin helhed

Figur 5.2.: Organisationskultur



Kilde Søren Christensen og Jan Molin: "Organisationskulturer", Akademisk Forlag 1983

5.7. Organisationsteori- og udvikling

Lige såvel som Schein kan hjælpe os med at få et dybere erkendelse af, hvorfor organisationer er forskellige, kan Henry Mintzberg hjælpe os til at forstå hvordan man kan forandre en situation. Sammen kan disse teori-opfattelser hjælpe os til at indplacere politiet i en organisatorisk strukturform (bureaukrati), og vi får her værdifuld indsigt i hvorledes politiet kan fokusere på den fortsatte implementering af reformen, og derved indikationer på den fortsatte organisationsudvikling (Mintzberg, 2006).

Organisationsteori

Ledelses- og organisationsteori er snævert sammenvævet med verdens udvikling. De økonomiske konjunkturer, den politiske virkelighed og den teknologiske udvikling definerer virksomhedernes udfordringer og sætter dagsordenen for hvilke resultater, der skal og kan præsteres, og hvilke aktiviteter, der vil være mulige og hensigtsmæssige. Derfor ændrer organisationsteorien sig over årene; nogen ting virker godt i én periode, og derefter tager ledelsesmæssige innovationer over.

Organisationsteori kan generelt betegnes som et instrument til at verificere viden og gøre den almen gyldig. Graden af kompleksitet er også et centralt kendetegn, når man skal definere organisationer af en vis størrelse og med mange forskellige aktiviteter. De er "komplekse" i den forstand, at de består af mange forskellige enheder, der er sammen-koblet på bestemte mål. De formelle mål som en organisation har, er en væsentlig egenskab når man skal definere organisationen og forudsætter at denne er "organiseret" – altså at aktiviteterne er ordnet og indrettet mod at nå bestemte mål. At organisere sig vil sige at indrette sig hensigtsmæssigt i forhold til de opgaver, der skal løses og ligeledes med henblik på at formidle de tilgængelige ressourcer på den optimale måde. Dette gælder såvel de menneskelige som materielle ressourcer.

Henry Mintzberg er situationsteoretiker. Dette vil sige at han har sit fokus på omverdens påvirkning af organisationsstrukturer og de problemer der opstår i en organisation. I den forbindelse opererer han med fire begreber: **Stabilitet, kompleksitet, markedets heterogenitet og fjendtlighed** (Ibid.).

Organisationsteorien kan ses ud fra tre hovedtemaer, *struktur, proces og kultur*.

Struktur forstået som form eller opbygning, hvor strukturen i den enkelte organisation er årsagen til de fleste fænomener, der kan forekomme. Forskere der beskæftiger sig med problemstillingen ud fra det udgangspunkt kaldes strukturalister.

Proces forstået som at det væsentlige er bevægelser, ændringer eller processer i organisationen. Da en proces oftest ikke er helt forudsigelig, vil usikkerhedsmomentet spille en stor rolle. Dette kan både være ødelæggende og forny en organisation. Ødelæggende, ved eks. at munde ud i en magtkamp, der bliver bekæmpet med regler og kontrol, som begrænser menneskene i organisationen. Forny ved at en eventuel konkurrence kan tvinge det innovative frem i menneskene.

Kultur forstået som det perspektiv, hvor man lægger vægten på værdier og normer, sprog og symboler, fortolkninger og erfaringer, motivation og ledelse.

De tre temaer er nært forbundet og påvirker hinanden. En strukturalist vil eksempelvis anskue eller opfatte et problem i en organisations ledelse, ud fra den formelle opbygning, og se på magtfordelingen i strukturen eller på hvordan hierarkiet er udformet. Det væsentlige er her, hvem der har hvilke kompetencer.

Set fra procesperspektivet er ledelse selve handlingen, hvor det ikke kan reduceres til den strukturelle position, da man mener, at det kan være svært at gennemskue, hvem der har den reelle magt.

Fra et kulturperspektiv vil vægten blive koncentreret omkring værdier, normer og ambitioner. Dog er en ting relativt sikkert når man drøfter ledelse; der udvikles en magtkultur, hvor der er formelle og uformelle spilleregler omkring magtudøvelse og styring mellem de forskellige grupper i en organisation (Bakka og Fivelsdal, 1998).

Stabilitetsbegrebet beskriver graden af usikkerhed i den omverden som præger organisationen. Herved forstås at udefrakommende faktorer (høj/lavkonjunktur, oliepriser, terrorangreb osv.) skaber en usikkerhed i organisationen, idet begivenheder som disse indvirker på samfundet og dermed også på den enkelte organisation.

Kompleksitetsbegrebet siger noget om den vare der produceres. Producerer man et

simpelt produkt, kan man tale om en lav grad af kompleksitet. Modsat ville eksempelvis politiorganisationens produkt være af høj kompleksitet, idet man kan betragte deres produkt som en "vare" med mange facetter. Politiet skal sikre tryghed i samfundet, men skal ikke alene præventivt forebygge kriminalitet, men også opsøge den og bekæmpe den. Dette kræver en omfattende organisation bestående af et veluddannet personale med differentierede kvalifikationer, idet hvert område kræver en konkret ekspertise.

Markedets heterogenitet: Den simple version i denne model er en enkel organisation, der leverer en vare/ydelse til en aftager. Eksemplet på et heterogent marked vil derimod være, at der eksisterer mange organisationer, der producerer en bred vifte af produkter til mange forskellige aftagere.

Fjendtlighedsbegrebet omhandler graden af konkurrence på markedet. Hvis konkurrencegraden er stor, vil dette skabe usikkerhed i organisationen, idet denne er under konstant konkurrencepres fra andre organisationer. Overlevelsesevne handler derfor om hvorvidt man er i stand til at omstille sig hurtigt, og dermed imødekomme udefrakommende trusler og udfordringer.

Designparametre

Med de 5 flow og de 6 strukturer in mente, er opgaven at finde den struktur, der maksimerer organisationens effektivitet. De variabler organisationen kan justere på, kaldes designparametre (Mintzberg, 1983).

Mintzberg opdeler de 8 designparametre i 4 hovedgrupper:

- I. positionsdesign: indeholder de faktorer, der bestemmer de individuelle positioner.
 - jobspecialisering: både horisontalt og vertikal jobspecialisering
 - uddannelse og oplæring:
 - uddannelse er den proces, hvor jobrelaterede færdigheder og viden læres
 - oplæring er den proces, hvori normerne i organisationen bliver tilegnet den enkelte
 - formalisering af adfærd: via jobbeskrivelser, arbejdsregler
- II. Superstrukturdesign: kriterier for gruppeinddeling
 - baseret på viden og færdigheder,
 - baseret på opgaver
 - baseret på størrelse
- III. design af tværgående forbindelser i organisationen
 - planlægning og kontrolsystemer
 - performancekontrol - vækst i dækningsbidraget, overordnede nøgletal, resultatmål
 - handleplaner - tæt og direkte styring
- IV. (de)centralisering
 - vertikal: kompetence delegeres nedad
 - horisontal: kompetence til medarbejderne udenfor ledelseshierarkiet
 - selektiv: begrænsning til visse bestemte beslutninger
 - parallel: alle beslutninger inden for et bestemt område

Situationsbestemte faktorer:

Det er andre faktorer end designparametrene, der spiller ind på, om organisationen opnår et effektivt samspil mellem struktur og omverden. F.eks.

- alder og størrelse (ny eller erfaren)
- tekniske system
- om verdenens karakter (er den stabil, kompleks osv.)

- magt og mode (graden af påvirkning fra om verdenen herpå)

Mintzberg opstiller nedenstående konfigurationer på baggrund af de situationsbestemte faktorer:

- simple struktur
- maskinbureaukratiet
- det professionelle bureaukati
- den divisionerede form
- adhokratiet
- ideorganisationen / missionæren

Simpel struktur

Simpel struktur er centraliseret, organisk, hurtig respons, lille, enkeltindivid med absolut beslutnings kompetence, klart formål knyttet til individet. Strukturen er ressourcetsvag og dermed meget afhængig af ejerens evne til at træffe de rigtige valg. Sempel struktur findes hovedsageligt i små, energiske virksomheder på op til 8-10 mand. Dets problem er, at den er for afhængig af nøglepersoner fordi den simple struktur, er som oftest en mindre erhvervsdrivende. Kontrol og ledelse udføres af en enkelt leder og denne har indblik i alle funktioner. Der er dermed en samlet arbejdsdeling og koordinering, så én mand kan styre alt.

Maskinbureaukati

Centraliseret mekanistisk, central kontrol gennem systemer/regler/faste procedurer. Der er fokus på rutiner ikke på individer. Fokus på reduktion af tavs viden. Opbygning af komplekse integrerede systemer. Det resulterer ofte i en rigid organisationsstruktur. Større virksomheder der skaber værdi gennem innovation, når specialiseret viden indgår i et større system.

Den klassiske organisationsform - **Leder – Mellemlider – operationelt plan** - bruges til masse produktion og samlebåndsarbejde. Ledelsen har indblik i det operationelle og kan overvåge og kontrollere det minutiøst. Teknostruktur og support er lige dele. Maskinbureaukratiet er kendetegnene for ældre organisationer i en stabil omverden med en høj grad af homogenitet og en lav grad af fjendtlighed.

Divisionaliseret form

Den divisionaliserede form er decentraliseret, organisk og kan tilpasse sig lokale forandringer. Det er en organisation af en vis størrelse, så den kan have en divisionsopbygning, nichefokus med central support, med en risiko for suboptimering. Der er mulighed for vidensdeling. Ledelse på højt plan, (Holding selskaber eks). Under topledelsen ligger enkelte selvstændige organisationer. På denne måde kan man dele op, skabe overblik tilpasse enkelte markeder og stadig skabe synergien inden for de enkelte firmaer.

Divisionaliseret form kan ses som en videreudvikling af maskinbureaukratiet. I den Divisionaliserede form, udgår magten for en central koncern til en lang række underliggende divisioner, der kan have stor autonomi. Kontrol er derfor en vital del af koncernens arbejde i forhold til de enkelte divisioner og disses resultater. Idet denne organisationsform ofte kendetegner meget store og komplekse virksomheder og koncerner, er det netop denne kontrol der bliver bærende. Fra koncernledelsen udstikker man en række rammer, retningslinjer og krav til, hvad den enkelte enhed skal præstere. Idet koncernerne er så omfattende er det således praktisk talt umuligt selv at stå for den egentlige ledelse af virksomheden. Værktøjet / Instrumentet fra koncernledelsen overfor den enkelte virksomhed til at sikre effektivitet, er de sanktionsmuligheder, der ligger i at koncernen står som ejer/ansvarlig.

Professionelt bureaukrati (fagbureaukratiet)

Det professionelle bureaukrati er decentraliseret og mekanistisk. Beslutningskompetence er hos autonome individer koordineret gennem standarder. Team af specialister. Teknisk/professionel dygtighed. Høj grad af egenrådighed medfører mindre kontrol. Dette gælder ikke mindst politiet der er totalt domineret af 2 typer fagprofessionelle: juster og politibetjente (forstået som: Uddannet på Politiskolen, ansat i Politiet og har politimyndighed).

Fagbureaukratiet passer godt på videnstunge organisationer. Ekspertterne inden for forskellige områder ligger i det operationelle plan. Viden danner grundstammen i organisationen. Der er intet mellemliderniveau da ledelsen ikke har indsigt i det operationelle. Politiet har historisk set været kendetegnet ved, at lederne er rekrutteret ud fra princippet om "Bedst blandt ligemænd".

Den fagstyrede virksomhed er f.eks. et sygehus. Ledelsen ved ikke hvad lægerne på det operationelle plan ved. Lægerne er specialisterne derfor ingen eller lille teknostruktur. Stor brug for support i form af, f.eks. portør og sygeplejerske. Fagbureaukratiet defineres ud fra din profession og uddannelse og dermed den enkeltes autorisation. Der eksisterer altså et fast embedshierarki, hvor ens position oftest er defineret ud fra ens uddannelse og erfaring. Man taler her om en horisontal specialisering. Det horisontale består i at der eksisterer mange parallelle og ligestillede enheder. Koordinering sker gennem standardisering af fagkyndighed.

Adhokrati

Projektorganisering, Få formelle strukturer, organisationen under konstant transformation. Stor tilpasningsevne og kreativitet (gennem kompetenceblanding) Organiseringen giver høj fleksibilitet og frihed men kan lede til at projekter vægtes højere end organisationen.

Adhokratiet passer i nogen grad på videnstunge organisationer. Den moderne og omstillingsvillige organisationsform. En ledelse i toppen hvor Mellemlidere og operationelle niveau flyder sammen efter behov. Ad hoc = en pludselig opstået opgave.

Adhokratiet er kendetegnet ved at være ekstremt organisk. Det ligger heri at Organisationsformen er enorm god til at tilpasse sig omverdenen. Dette er den blandt andet i kraft af den innovative tilgang til løsning af problemer. Man kan med rette beskrive denne organisationsform som værende kreativ i den forstand, at den skaber løsninger på de problemstillinger, der løbende opstår i et komplekst samfund. Heri ligger også at organisationer der adhokratisk opbygget er meget markedsorienteret.

Ideorganisationen (også kaldet missionsorienteret)

Organisering omkring fælles værdigrundlag. Selvstændigt initiativ under hensyntagen til visionen. Den visionære virksomhed. Endogent dreven vilje til forandring. Meget afhængig af leder / nøglepersoner.

Henry Mintzberg og organisering

Formålet med Mintzbergs begrebsapparat er at strukturere et meget omfattende empirisk materiale om forskellige slags organisationer. Mintzberg opsummerer en meget omfattende empirisk litteratur og konkluderer, at der findes de nævnte seks konfigurationer, hovedtyper af organisationsformer. Disse former udvikles ikke tilfældigt, men har deres bestemte årsager og deres bestemte omverdensbetingelser (Ibid.). Vi er bevidste om at en præsentation af Mintzberg nemt kommer til at se ud som en deskriptiv fremstilling

– vi sigter dog mod at præsentere de teorielementer, som tjener til at svare på vores spørgsmål og her præsenteret i en bearbejdet form.

Hvorfor organisering?:

Man skal stille sig spørgsmålet: *Hvorfor organisering? Hvad er formålet med organisering?* Mange organisationsteoretikere er fremkommet med bud herpå, igennem det seneste århundrede, her et par eksempler:

- Løsning af opgaver, som nogle er interesseret i bliver løst!
- Organisation kan være et velegnet middel til koordination og styring
- Bureaukratiet - enkeltindivider indgår i sammenhænge og følger retningslinjer, som reflekterer ledelsens eller magthavernes ideer eller interesser (Weber, Mintzberg)
- Organisation indebærer magtudøvelse!

Hvad er de overordnede antagelser om hvorfor organisationer udvikles:

- Opgavens omfang og kompleksitet
- Ledelsens ønske om styring og kontrol (Mintzberg, 1979)
- Ønsket om institutionelt betinget forståelse (Selznick 1957)
- Menneskers begrænsede rationalitet (March & Simon 1958)
- Konflikten mellem parter som til trods ønsker at samarbejde (March & Simon 1958)
- Fællestræk - perspektiverne giver noget at holde fast i, nogle aktører udfører opgaver, nogle værdier tages som givet og nogle regler følges.
- Fundamentalt ved organisationen: der findes en form for struktur, noget er givet - formelt eller uformelt.

Organisationsteori eller teorier om organisationer og organisering

Meningerne er mange, men vi trækker her nogle statements frem om organisationsteori:

- Organisationsteori – en sandhed med modifikationer
- Den enkelte, altoverskyggende og integrerende organisationsteori findes ikke!
- Organisationsteorien er et sammensat teoretisk felt; er inspireret af en bred vifte af videnskabelige discipliner; organisationer er kompleks og påvirkelig/foranderlig størrelse, som aldrig vil kunne indrømmes af en enkelt teori!

Analyse med udgangspunkt i Mintzberg

Ovenstående deskriptive præsentation af Mintzberg skal give en konkret forståelsesramme, som vi kunne diskutere og analysere ud fra. Vi vælger Mintzbergs tilgang til organisationsteorien, fordi vi finder den relevant og fordi vi forventer med denne, at kunne udsige væsentlige opmærksomhedspunkter om politiets struktur og organisation - punkter som bidrager til at indfri vores problemformulering.

Hvis man skal udarbejde en analyse med udgangspunkt i Mintzberg, finder vi det hensigtsmæssigt at koncentrere os om følgende hovedspørgsmål:

1. *Hvilken strukturform er der tale om? (for hele organisationen og evt. for dele af organisationen)?*

2. *Hvordan har strukturen ændret sig gennem tiden (eller hvordan vil den ændre sig i fremtiden) og hvorfor?*

3. Hvorfor ser strukturen ud som den gør? Er strukturen konsistent? Passer strukturen med situationsfaktorerne?

5.8. Diskussion og analyse

Resultatkontrakter som styringsteknologi

Med ovenstående præsentation og udsagn fra vores empiri, vil vi diskutere anvendelsen af resultatkontrakter. Staten sætter i disse år øget fokus på effektivitet, kvalitet og resultater. Nøglen hertil er "god ledelse". Resultatledelse indbefatter bl.a. resultatkontrakter som styringsinstrument. Disse resultatkontrakter, direktørkontrakter og interne kontrakter skaber en gensidigt forpligtende aftale om de resultater der skal nås, og de ressourcer, der er til rådighed for at nå dem. Der skabes således en fælles bevidsthed om, hvad der skal arbejdes hen imod.

Kontraktstyringssystemet kan på den måde blive en af hjørnestenene i koncernstyring, fordi det sikrer løbende opmærksomhed, om de resultater institutionerne leverer. Samtidig sikrer det en dialog mellem departementerne og deres institutioner - og mellem ledere og medarbejdere.

Ingen af de forskellige styringsinstrumenter kan dog stå alene. Instrumenterne skal tilpasses den enkelte institution og kombineres med andre interne ledelsesinstrumenter, som f.eks. værdibaseret ledelse. Dette er hovedudfordringen i resultatledelse i staten i dag. Det er vigtigt, at den enkelte leder (her politidirektør) tager ansvar for at finde det mix af instrumenter, der er nødvendigt og mest hensigtsmæssig i den enkelte institution. Den enkelte leder bliver derfor en meget vigtig aktør i relation til anvendelse af de forskellige styringsværktøjer.

Spørgsmålet er således hvordan politiet opfylder disse intentioner om kontraktstyring, og hvilken indflydelse disse kontrakter så har på det eksisterende krydspres i organisationen.

Da vi spurgte politidirektør Poul B. Løhde "Hvilken betydning har resultatkontrakterne for medarbejdernes arbejdsforhold?" var svaret:

"Altså denne kontrakt vi kører med nu, har i og for sig negativ betydning efter min opfattelse, fordi kontrakten er udformet, som udmøntningen af politiforliget. Og der er ikke noget med andre områder. Jeg skal leve op til de samme ting, hvad enten jeg er på kontrakt eller ej. Så der er ikke egentlig nogen mening i at sige" nej det vil jeg ikke". Det er ikke beløbet i resultatdelen – der står i udmøntningen af vi skal implementere. Jeg har i øvrigt ikke forhandlet betingelserne. Hvis der løbende bliver skåret i betingelserne, hvad er det så lige som skal ændres i kontrakten. Det har vel en negativ indflydelse i folkens forstand, for nu skal vi udføre opgaverne, fordi de står i politidirektørens kontrakt!"

Citat fra interviewet med Poul Løhde, bilag 6.

Poul Løhde's vurdering af kontrakterne var altså, at de ikke er rigtige kontrakter men derimod en "copy paste" af udmøntningen af politiforliget. Dette kan man empirisk dokumentere ved at gå ind på de respektive politikredses hjemmesider og læse politidirektørernes kontrakter. Her er der kun en forskel, nemlig i "forklædet" til kontrakten, som beskriver hvem det drejer sig om – og hvad resultatlønnen vil være ved målopfyldelse. Hertil kommer at politiets model, ikke til fulde opfylder kriterierne for kontraktledelse, idet elementet om hvilke ressourcer som er til rådighed, ikke er en del af kontrakten. Som yderligere komplikation, er der ikke en synlig og kendt strategi, for hvilke styringsværktøjer denne teknologi støttes af. Dette skal den enkelte ansvarlige leder (politidirektør) sikre, og anstændigvis skal det her tilføjes, at det enten kan være at vores kildemateria-

le ikke er tilstrækkeligt til at belyse denne vinkel, eller fordi at reformen kun er i sit 1. leveår.

Formålet med resultatlønskontrakterne er at sikre at udmøntningsplanen bliver opfyldt. Men den kontraktmodel man har valgt i politiet er fuldstændig unuanceret – og tager ikke højde for geografiske, sociale eller kulturelle forskelle.

”Ja, kontrakterne er ens i deres udformning - politiforliget har krav til politiet, og kontrakten behøvede jo ikke at være så omfattende, men der mangler opmærksomhed for helt lokale problemstillinger, kriminalitetsproblem eller noget internt, sygefravær eller andet – det synes vi du skal arbejde med!”

Citat fra interviewet med Poul Løhde, bilag 6.

Problemet med Rigspolitichefens valg af homogene kontrakter er desuden, at de ikke afspejler den hverdag, der er i de respektive politikredse, hvilket igen kan medføre risiko for af ledelsen bliver distanceret fra dagligdagen.

”Jeg er ligeglad med personalet, bare jeg opfylder min kontrakt ”

Citat fra en politidirektør, jf. Politiforbundet

Resultatlønskontrakter risikerer at erstatte samspil og dialog med en bureaukratisk konceptkonkurrence, hvor resultatet bare bliver mere papir, mere bureaukratisering og dermed flere transaktionsomkostninger. De store transaktionsomkostninger opstår fordi, det er meget ressourcekrævende at definere og udvikle standarder og kontrolmetoder, som kan give rigspolitichefen sikkerhed for kvaliteten i opgavevaretagelsen.

Resultatlønskontrakterne i politiet er fuldstændig blottet for interne/lokale resultatkrav. Til gengæld er kontrakternes fokusområder lig med udmøntningsplanens fokusområder - og dermed er man vendt tilbage til mål- og rammestyningen, med et altomfattende og vanskelig styrbart styringsredskab, der kan være svært at virke meningsfyldt for de ansatte.

Med de mange detaljerede krav til responstider, færdigkontrol mv. kræver det god ledelse at bibringe medarbejderne forståelse for relevansen og dermed bevare engagementet og dynamikken i organisationen. Der vil nemlig være risiko for at kontrahenten vil have en opportunistisk adfærd hvor han vil levere dårligere ydelse (kvalitet), fordi det er svært at kontrollere og dermed også svært at sanktionere imod.

Herved risikerer man at tabe en konstruktiv dialog om, hvad der er væsentligt og hvad der er uvæsentligt. Det er spørgsmålet om hvorvidt resultatlønskontrakter som styringsteknologi er svaret på de ledelsesmæssige problemer og udfordringer, der knytter sig til en så stor reform som politireformen. Herunder tidspunktet for indførelse af denne styringsteknologi.

I Spørgeskemaundersøgelsen spørger vi:

Spørgsmål 20: Har du kendskab til politidirektørernes resultatkontrakter, og til de mål som skal søges opfyldte?

Nej	55	41 %
Ja, men de ændrer egentlig ikke ved mine arbejdsforhold	25	19 %
Ja, og de vil få stor betydning for mine arbejdsforhold	47	35 %
Ved ikke / vil ikke svare	7	5 %
Respondenter	134	100 %

41 % har ikke kendskab til resultatkontrakterne, og 35 % har kendskab og mener at kontrakterne vil få stor betydning for arbejdsforholdene. 19 % har kendskab og mener ikke at kontrakterne ændrer på arbejdsforholdene. Man kan her spørge om relevansen af at 41 % ikke har kendskab, og om "dybden" i at 35 % mener, at det vil få stor betydning for arbejdsforholdene. Dette afslører spørgsmålet naturligvis ikke, og vi må her blot forholde os til respondenternes svar og som med de øvrige spørgsmål, være bevidste om at vi her får syn for et "øjebliksbillede".

Kultur og organisation - vaner og historik - diskussion af Schein og Mintzberg

Det er vores opfattelse, at alt efter sit indhold og "aktuelle situation" kan en given organisationskultur enten bremse eller fremme en udvikling og forandring til det bedre i det som foregår i organisationen.

Af denne grund tillader vi os på dette tidspunkt at problematisere som følger:

Når vi sammenholder vores empiri med vores prioriterede teoriretninger, finder vi grundlæggende at kulturen og historikken i politiet umiddelbart er en gevinst for implementering af forandringsprogrammer, men at disse samtidig er reformens største udfordring! Det er i denne paradoksale kompleksitet, at vi skal finde opmærksomheder til den fortsatte implementering af reformen. Hertil kommer styringsteknologien i form af resultatkontrakter som en betydende del af reformen. En succesfuld implementering af den samlede reform kræver "flere ben" at gå på og tiltag skal initieres i en samtidighed, som fordrer en stor ledelsesmæssig indsats.

Vi tilslutter os således modellen af Søren Christensen og Jan Molin (side 49), som viser at den "aktuelle situation" er et resultat af mange påvirkningskilder.

En ændring i en eller flere af disse kilder får betydning for hele organisationskulturen, som altså kan forstås systemisk. Men det er oftest en langsommelig og besværlig proces at ville ændre den samlede organisationskultur på en gang.

Dette eksemplificeres i øjeblikket, idet der i pressen dagligt er store og kritiske artikler om politireformen. Enten er det politibetjentene som er ekstremt utilfredse, og overvejer for mere end 50 % af styrken at opsigte deres job, eller tage orlov – eller også er det kritiske artikler omkring politiets manglende formåen i forhold til opklaring af alvorligere forbrydelser og lign. Alt sammen tilskrives politireformen.

Vi mener således at organisationskulturen kan hjælpe os til at "forstå, og give vigtig indsigt", men den kan ikke ensidigt give svaret på hvorledes at forandrings-processen initieres, og hvorledes reformen derved implementeres succesfuldt.

Forandringsprocessen:

Schein hjælper os på vej, men ikke hele vejen. Vi vurderer her politiet som en "midaldrende, ældre og hensygnende organisation", uden at det skal bære et negativt syn med videre. Det stiller særlige krav til lederrollen. Den kultur, som organisationen tilegnede sig i sine tidlige år bliver nu taget for givet. De eneste elementer der normalt er bevidste er faste overbevisninger, fremherskende værdinormer, slogans, strategiformuleringer og andre offentlige tilkendegivelser af, hvad organisationen ønsker at være og hævder at stå for, dvs. dens filosofi og ideologi. I denne fase kan der være stærke kræfter der trækker i retning af kulturel spredning og tab af integration, fordi stærke "subkulturer" har udviklet sig. Dette kan ske ved eksempelvis en udefrakommende reform, og krav om ændrede omgivelser, eller indefra ved destruktive subkulturelle magtkampe. Begreber som "subkulturer og magtkampe" oversætter vi her – fra vores empiri – til ødelæg-

gende vagtstuesnak, og de kampe der understreges ved følgende eksempler fra vores interviews:

"Det er jo egentlig et paradoks, det tror jeg også skal ses i lyset af den utilfredshed der er til stede – det breder sig som ringe i vandet. Når man sidder inde ved kaffebordet i vagtstuen og lytter til alt den snak der går – og dermed får man en fornemmelse af, at alle de andre er utilfredse – selv om man egentlig selv ikke føler samme utilfredshed og har nogenlunde styr på egen situation. Jeg tror at det er i den sammenhæng det skal ses.

Utilfredsheden er utrolig selvforstærkende – og det bliver værre og værre. Det er derfor vigtigt at komme ud til kollegaerne – både os selv og lederne. Men vi har alle været dybt begravet i denne reformproces, så det har været svært at afsætte tid til at komme ud. Derfor har der også været utilfredshed overfor foreningen bl.a. i vores medlemsblad. "

Citat fra interview med Hans Illum, bilag 5.

Vi skal holde fast, og hvis vi ikke gør det, så vil vi kun huske de gamle negative historier. Så det er vigtigt at påvise hvad vi fik med reformen, og så af og til at tale om, hvad vi stadigvæk mangler. Sidste reform var jo i 1973 der gik man fra 70 kredse til 54 – og det var der jo mange der brugte ufattelig mange år til at tale om – altså tiden før og efter... og det var "ih og åh så godt før omlægningen" osv. Lidt ligesom sin tid i militæret – man husker kun det man vil. Vi skal se nuancerne i dette – og se hvad vi har fået af muligheder".

Citat fra interview med Poul Løhde, bilag 6.

Scheins 3 betingelser finder vi ikke at kunne dokumentere tilpas med tilstedeværelse af, når vi ser på såvel vores spørgeskema-undersøgelse, og vores interviews.

1. Forstå alvoren: Medlemmerne må erkende, at forandring er nødvendig, hvis organisationen skal fortsætte med at eksistere.

Medlemmerne af organisationen forstår alvoren. Medlemmerne har ikke erkendt at forandring, som reformen tilsiger, er nødvendig. Der er mildt sagt tale om en ganske betydelig utilfredshed = manglende erkendelse af, at forandring skal ske i denne form, og med de konsekvenser som reformen medfører. Det øverste strategiske niveau har således ikke sikret sig at "alvoren er forstået".

"Ja, du risikerer, at der er nogle som bliver lullet ind i en forestilling om, at der ikke sker noget. Det var i hvert fald ikke nogen fordel at det tog så lang tid. Mange andre reformer er kommet hurtigere. Der var lidt af en ulempe i at vi havde snakket så længe, så mange mente efterhånden, at det ikke blev i deres tid – og pludselig så var den der – og så gik det jo stærkt".

Citat fra interview Poul Løhde, bilag 6.

"Det er fordi jeg tror, at det ikke er gået op for den almindelige kollega hvad målet var med reformen. Derfor bliver det en forandring for forandringens skyld – og hvem har så gavn af en forandring? –det er så opfattelsen at det må være politidirektøren, rigspolitichefen og måske justitsministeren."

Interview med Peter Ibsen, bilag 4.

"Jeg skal så forholde mig til, hvorfor det ikke duer. Er det kommunikationen, eller er det blot fordi de ikke har forstået det, ikke har set helhedsbilledet – og så må vi jo bibringe dem helhedsbilledet"

Citat fra interview med Politiinspektør Poul B. Løhde, bilag 6.

2. Acceptere ansvaret: Medlemmerne må erkende, at det er deres medansvar at skabe en ny organisation gennem forandring.

Organisationsudviklingen er ikke i en fase, hvor man kan sige at ansvaret er accepteret. Formelt har politiforbundet været medvirkende til at udforme og "godkende" visionsudvalgets endelige resultat, og politiforbundet løber ikke fra dette ansvar. Der ses dog ikke tilstrækkeligt med ejerskab og medansvar blandt de udøvende politibetjente i forhold til

at skabe ny organisation gennem forandring. Det øverste strategiske niveau har ikke, i tilstrækkelig omfang, sikret sig at medlemmerne har accepteret ansvaret.

"Du har heller ingen steder set at Politiforbundet har lagt afstand til reformen. Vi har hele tiden sagt: Vi var med! - men vi har været ærlige og sagt, at det i øjeblikket gør det ad helvede til, men det er ikke det samme som at sige, at det ikke kan blive bedre på sigt. Hvis vi ikke troede på det, så skulle vi nok have lavet det om."

"Svigtet er en væsentlig del af denne reform, fordi det er en reform af ledelsen. Vi skulle væk fra det tidligere treenhedsprincip til en enstrengt ledelse – og så gjorde vi det, at vi gjorde ledelsessystemet mere snævert – til gengæld højere. Det vil sige, at man skal lære at lede igennem ledere. Det er det som ikke sker i dag. Hvis du ser på Politidirektørerne, som skulle have det store overblik, De går jo ned i nogle detaljer – og folkene nede på gulvet siger: De er her jo ikke! – konsekvensen er at strengen i ledelsessystemet bliver klippet over, så den nederste del af ledelsessystemet hænger og dasker, der er ingen af dem der aner om vi skal til højre eller venstre. Og det er dem mændene går sammen med i hverdagen og når de spørger om de skal til højre eller venstre, så kan deres nærmeste leder ikke give et svar, men skal højere op i systemet for at få et svar. Der er ingen tvivl om at lederne laver noget, men det er spørgsmålet om de laver det rigtige. Det er vigtigt at alle led i kæden fungerer – og det er det de ikke gør. Det er det der er problematisk. Vi skaffre os jo af med alle dem vi kalder funktionsledere – og fik nogle personaleledere, fordi når man har personaleansvar er man jo også nødt til at tage ansvar for det personale man har – men det er ikke det de gør"

Citater fra Interview med Peter Ibsen, Bilag 4.

"Hvis vi skal se tilbage, så har vi i dansk politi været gode til at lave en masse gode faglige ledere, som mange gange har råbt op om, at der var for lidt tid til personaleledelse – og når der endelig var tid så påtog de sig ikke ansvaret. Nu skal de til at lede personalet. De var gode faglige ledere og nu skal de til at omstille sig til at være gode personale ledere – og det er en proces, der tager tid. Jeg tror slet ikke, at vi er så langt fremme endnu."

"Det sjove ved dette resultat er jo egentlig, at langt de fleste kollegaer gik til denne reform med samme positive tilgang som jeg og Politiforbundet gjorde, men udviklingen og virkeligheden af den viser bare, at det ikke har levet op til de forventninger de havde – og jeg tror at svarene hen af vejen hænger sammen med de frustrationer - og jeg tror der vil gå år inden de frustrationer har lagt sig".

Citater fra interview med Hans Illum, bilag 5.

3. Se sig selv som en del af fremtiden: Medlemmer må gennem vision eller strategi for forandringen kunne se egen rolle i fremtiden, så den ikke står som en uoverskuelig trussel.

Vores empiri tydeliggør, at reformen, og derved politiets fremtid, faktisk er en nærmest uoverskuelig trussel for rigtig mange af politiets medlemmer. Vision og strategi er ikke tydeliggjort i en form, så den enkelte kan se egen rolle i fremtidens politi. Der er der en høj grad af erkendelse af, hvilket bekræftes i følgende citater:

"De føler sig efterladt uden informationer. Desuden er der mange der ikke kan forstå hvad det her skal gøre godt for og hvorfor de ikke bare kunne passe deres arbejde – det gik jo så godt."

"Det stiller klart den udfordring, at nu skal man bringe den nye ledelse til at fungere fra top til bund og få forklaret: hvad der er vores mål, hvad er vores strategi og hvordan vi har tænkt os at gøre det i politikredsen. Der skal mere åbenhed - jo mere velinformeret folk er jo mere tryk bliver de. - og så er det her med til at kunne skaffe en vis form for ejerskab til det der foregår i sin afdeling vil det gøre en væsentlig forskel".

Citater fra Interview med Peter Ibsen, bilag 4.

"Odense var i forvejen den største kreds, og den kunne jo ruller ud når som helst – da hovedsædet skulle være her i Odense - så kom oplevelsen af, at de øvrige ikke rigtigt var med. Og så be-

gyndte vi på at informere noget mere – med jeg skule have prioriteret dette meget mere. Give indtryk af at vi lytter, og tage det med under overvejelse – vi koncentrerede os for meget om reformen, og glemte det helt banale. Det er en tydelig refleksion på dette tidspunkt – dette kunne vi have gjort anderledes. Vi glemte, at de var uden egentlige høvdinge, og de kunne ikke se den egentlige chef, nemlig politidirektøren. Min tid havde været meget bedre brugt, hvis jeg havde ladet de 3 øvrige chefer lave udvalgsarbejdet og at jeg så kørte rundt på øen, for at høre på folkene. ”

Interview med Politiinspektør Poul B. Løhde, bilag 6.

Samlet set, så kan vi ikke se at Scheins 3 betingelser, som må være til stede for at medlemmer af en organisation vil deltage helhjertet i en forandring, er til stede – tværtimod, så kompliceres implementeringen nok i fraværet af disse 3 betingelser. Hertil kommer den nødvendige udviklingsrækkefølge. 1 skal opfyldes før 2, der igen skal opfyldes før 3, som ej heller ses tydeliggjort i forandringsprocessen. Der forestår, efter vores opfattelse, således et stort ledelsesmæssigt arbejde med at sikre Scheins 3 betingelser i organisationen, og derved at udforme en strategi for at få disse betingelser opfyldte i langt tydeligere grad. Dette vil kunne supplere til andre væsentlige ledelsestiltag i retning af en mindre problematisk implementering af reformen. Men hvordan gør man så det? Det vil vi diskutere under emnet forandringsledelse nedenfor på side 62.

Det tager tid at ændre på medlemmernes grundlæggende antagelser, og flere mener, at der kan gå op til 5 – 15 år med at ændre en kultur i en organisation som politiet. Det kan implementeringen af reformen naturligvis ikke vente på, så ledelsen skal således gå en anden vej. Bag ved sådanne bestræbelser ligger der, ifølge Schein, en slags filosofi om at hele systemet må hjælpes til at blive bedre til at styre sig selv, og at ændringsagenten derfor må arbejde ud fra en bred socio-teknisk model og ud fra et værdisæt der inkluderer alle organisationens interesser.

Vores kilder og empiri afslører tydeligt at topledelsen har indsigt, og er faste i overbevisningen om form og indhold i forandringsprogrammet. Selvom topledelsen har indsigt vil nogle nye antagelser ikke kunne blive implementeret ned igennem organisationen, fordi folk simpelthen ikke vil forstå eller acceptere den nye strategis krav. I disse situationer er der behov for nye stærke "forandringsledere" til at optø organisationen og iværksætte ændringsprogrammerne. Optøningen skal også skabe psykologisk tryghed ved at opstille nye visioner, nye alternativer og en plan for, hvordan målet nås, så organisationens medlemmer bliver overbevist om, at forandring er mulig.

Det er vores opfattelse, at en kulturforandring kan stimuleres ved systematisk at ansætte udefra kommende i jobs lige under topledelsesniveau og lade dem gradvis præge og omforme topledelsens tænkemåde. Dette siger vi på ingen måde for at kritisere politidirektørerne. De agerer i udgangspunktet blot loyalt og ansvarligt i forhold til topledelsens beslutninger. Forandringsagenter som en slags støttefunktion er vores bud på et alternativ til at kunne ansætte udefrakommende medarbejdere. Der skal italesættes og formuleres en vision, og der skal anvises en vej og en læreproces, som kan forsikre politiets medlemmer om at konstruktiv forandring er mulig. Vores empiri afslører, at der er behov for at få nogle "optøningskræfter i spil" – disse skal bestå af afkræftende information, skabelse af fornyet korpsånd – måske i form af en slags skyldfølelse. Samtidig skal der tilvejebringes en psykologisk tryghed. Så snart der er sket en "optøning", må politiet have nogle mekanismer som redefinerer en måde at skabe nye antagelser på.

Når disse nye kulturelle antagelser konsekvent løser problemer eller mindsker utrygheden, så skal forandringsprocessen på ny "fastfryses". Dette er en ledelsesopgave at der skabes tilstrækkelig med psykologisk tryghed til at politiets medlemmer accepterer behovet for ændring, og dermed påbegynder den "traumatiske" læreproces, som tydeligt vil være en slags vilkår. Lederne skal have visioner, og de skal kunne tydeliggøre disse visioner, og de skal kunne implementere dem.

Denne diskussion tilføjes styrke ved følgende citater, og samtidig åbner disse citater muligheder for, at der faktisk er en forståelse for at denne proces er mulig og nødvendig:

"Jeg ser den udfordring, nu endelig at få det implementeret, også den udfordring i at vi skal lære at forstå hinanden som en helhed, og ikke falde tilbage til at "skyde på hinanden" centralt versus decentralt".

"Og det skal vi ud og vise, og lytte på folkene – det betyder utrolig meget, at komme rundt – også fordi der også er nogle, som vil fortælle om succes-oplevelserne, og det får de jo ikke mulighed for, hvis ledelsen ikke kommer ud og lytter, og får tilbagemelding herpå. Selv er man lidt tilbøjelig til, at hvis man nu har været rundt på hele øen, og bliver spurgt "hvad har du lavet i dag", ja ingenting! Jo, du har faktisk lavet mange ting, fornuftige endda. Normalt tænker man på hvilke papirbunker der er flyttet, men synligheden og nærværet er her vigtigt. Udfordringen bliver at skabe den der sammenhæng, fordi hvis man skaber den, så skal der selvfølgelig sagligt set sammenhæng i det vi laver, effektivt, ressourcebevidst, mindst mulige ressourcer osv. – men det kan det lag, lige under topledelsen skabe – men hvis ikke man gøder jorden der, så møder vi hele tiden modstand i forhold til forandringerne. Det er vigtigt for den øverste ledelse, at skabe et godt vækstmiljø".

Citater fra interview med Poul Løhde, Bilag 6.

Mintzberg kan give os et billede af politiet som organisation, de særlige kendetegn, og derved i højere grad gøre os i stand til at forklare/forstå organisationens kontekst versus det at skulle implementere så stort et forandringsprogram, som politireformen er et udtryk for. En organisationsteoretisk analyse i relation til Mintzberg kan ikke indpasse politiet under én organisationsform, og vi vil derfor forsøge at indplacere politiet som organisation, i en af de af organisationsformerne som, efter vores antagelse, vil være nærmest virkeligheden.

Lad os se på Mintzbergs 3 spørgsmål, som en slags indikator/kontrol:

1. Hvilken strukturform er der tale om? (for hele organisationen og evt. for dele af organisationen)?

Politiets struktur minder mest af alt om den maskinbureaukratiske organisationsform. Magten udgår fra justitsministeriet og rigspolitiet videre til det lokale niveau i de 12 politikredse. Maskinbureaukratiet er kendetegnet ved klare kommandoveje, specialisering og formaliserede procedurer. Politibetjentenes kompetencer er forskelligartede, hvilket godt afspejler den store variation og kompleksitet i politiets alsidige produkt. Politiet har en hierarkisk struktur, som tydeligt går oppe fra og nedad i organisationen.

Politiet adskiller sig dog fra det "rene" maskinbureaukrati i forhold til omverdenen, idet maskinbureaukratiet kendetegnes af en stabil omverden. Dette er på ingen måde tilfældet for politiet. Opgaver og udvikling i samfundet, og eks den teknologiske globale udvikling, gør opgaverne og omverdenen særdeles omskiftelige.

Mintzbergs teori påpeger, at et maskinbureaukrati ofte udvikles til den divisionaliserede form, hvilket vi antager også er situationen for politiet. Politidirektørerne, med deres respektive resultatkontrakter, har autonom beslutningskompetence overfor rigspolitichefen og koncernledelsen, og derved også overfor Justitsministeriet. Kontrakten skal sikre, at de enkelte kredse lever op til de kontraktlige mål, og de i forligets angivne målsætninger. Kontrol er derfor en vital del af koncernens arbejde i forhold til de enkelte divisioner og disses resultater. Kontrollen bliver her bærende. Fra koncernledelsen udstikker man en række rammer, retningslinjer og krav til, hvad den enkelte politikreds skal præstere. Værktøjet / Instrumentet fra koncernledelsen overfor den enkelte politikreds til at sikre effektivitet, er de sanktionsmuligheder, der ligger i at koncernen står som ansvarlig.

2. Hvordan har strukturen ændret sig gennem tiden (eller hvordan vil den ændre sig i fremtiden) og hvorfor?

Vi vil tilføje til vores observation i forhold til strukturform er, at politireformen udfordrer ovenstående opfattelse og konfigurative indplacering. Vi ser også elementer fra fagbureaukratiet, nemlig politiets specialafdelinger og det hidtidige kriminalpoliti, med *standardisering* af færdigheder, hvilket hænger sammen med, at organisationens nøgleled her er produktionskernen, der typisk består af professionelle, eller i hvert fald politifolk med tydelige sær-fagligheder. Denne idealtypiske politimand har samme formelle uddannelse, og identificerer sig formentlig i ligeså høj grad med sin profession og dens værdier, som med politiet som organisation. Den professionelle arbejder ofte autonomt (selvstændigt) og uafhængigt af andre professionelle. Den professionelle kriminalbetjent eller tekniker foretager en diagnose af opgavens karakter og udfører det standardprogram, der passer hertil. Alligevel passer politiet ikke her ind i den rene form, idet man siger at organisationen ingen teknostruktur har af betydning, og mellemløbet er heller ikke så fremtrædende som i maskinbureaukratiet. Derimod er støttestaben, som udfører servicefunktioner for de professionelle, udviklet. Man taler i fagbureaukratiet om parallelle hierarkier (de professionelle hierarki og hierarkiet i støttestaben). Der er få tværgående forbindelser og få planlægnings- og kontrolsystemer. Fagbureaukratiet er en decentraliseret, bureaukratisk struktur. Strategien i et fagbureaukrati fremkommer i høj grad som en akkumuleret effekt af professionelle enkeltbeslutninger, dvs. strategien er fremvoksende (emergere) snarere end et resultat af en centraliseret beslutningsproces som i maskinbureaukratiet. Ifølge Mintzberg kan man kun ændre et fagbureaukrati (de professionelle handlinger) ved at ændre de professionelle kompetencer og holdninger, hvilket er en langsommelig proces.

For at komplicere det yderligere, ser vi nu tegn fra adhokratiet. Ved politireformens indførelse pr. januar 2007, blev politiets hidtidige søjle-opdeling afskaffet. Det vil sige, at ovenstående træk fra fagbureaukratiet, er under "trussel" for at blive udvisket, og derved at disse "fagprofessionelle" skal indlemmes i en langt mere generel tilgang til politiarbejdet. Der arbejdes med "sponsor-ordninger" således at forstå, at betjentene uanset fagprofessionalitet/ specialisering skal hjælpe hinanden, og sammen sikre at de i resultatkontrakten = ledelsesmæssige prioriteringer søges efterlevet.

3. Hvorfor ser strukturen ud som den gør? Er strukturen konsistent? Passer strukturen med situationsfaktorerne?

I analysen bør man søge at karakterisere situationsfaktorerne og diskutere, om strukturen passer sammen med situationsfaktorerne. I forbindelse med en forklaring af organisationens struktur kan man også inddrage det, Mintzberg kalder de "fem træk" i organisationen: Interesserne hos hver af de fem dele af organisationen (topledelse, mellemløbet, teknostruktur, støttestab, operativ kerne) "trækker" organisationens struktur i forskellige retninger.

Vi laver ikke her en fuld analyse, men vil blot markere at Mintzbergs særlige opmærksomhedspunkter i forhold til om strukturen passer til situationsfaktorerne, designparametre og om opsamlerskanalerne bruges effektivt. Et eksempel er her politidirektørens særlige opmærksomhed på at involvere og ansvarliggøre tillidspersonerne i politiet:

Med Scheins og Mintzbergs forståelse in mente, vil vi nu prøve at skue mere fremad og se på hvilke midler denne viden nu kan retfærdiggøre. Vi mener at et fokus på forandringsprocessen og nogle mere sammenhængende processer vil kunne give væsentlige opmærksomheder.

Forandringsprocessen

Schein tydeliggøre at kultur og ledelse er én og samme sag og vi har i teoriretningen lagt særligt mærke til, at Schein har en opfattelse af, at

"Tydningen af et kulturelt paradigme kræver en fælles indsats fra en udenforstående forsker/konsulent og villige medlemmer".

Schein, 1994

Der forudsættes derfor oftest et behov for ekstern hjælp, for at få afdækket kulturen, især nok i større organisationer. For at forfølge denne tilgang, vil vi se på politiets holdninger til brugen af forandringsagenter, og på brugen af top-down processen som forandringsstrategi. Spørgsmålet er, om der kan skabes nogle mere sammenhængende processer, i forhold til implementeringen og skabelsen af de positive resultater.

De "villige medlemmer" er intet problem. Politiet har en lang række tillidsfolk som skal aktiviseres og ansvarliggøres i et "andet gear" – hertil kommer naturligvis ledelsesniveauerne lokalt i politidistrikterne. Disse skal være de virkelige forandringsagenter. Det kan overvejes, om der skal tilknyttes udefrakommende inspiration til disse forandringsagenter. Det vil vi anbefale, hvis det overhovedet kan accepteres i den nuværende "kulturopfattelse" i politiet.

Krydspresledelse

Sammenhængende top-down og bottom-up processer – og brug af forandringsagenter

Vores empiri afslører tydeligt at opfattelsen af de igangsatte processer i politiet ikke har den rette effekt i forhold til organisationsudviklingen. Vi har konstateret, at der er tale om paradokser – men også paradokser kan man øge sin bevidsthed og indsats overfor, og er at betragte som almindelige ledelsesvilkår i alle organisationer. Der er tydeligt tale om en top-down proces i politiet, og med denne implementering. Paradokserne er medvirkende til at understrege og udstille det eksisterende krydspres – og dette bliver til ledelsesvilkår, som må udfordres.

Ved at se på bottom-up og top-down-processer, ser vi muligheder for at arbejde med netop disse paradokser, som samtidig vil være delelementer til vores bud på opmærksomhedspunkter til en forbedret implementering af reformen.

Betjentene bruger ofte udtrykket "at de er frustreret". De oplever paradokser mellem den udtrykte og den oplevede vision, og det giver konflikter og utilfredsheder. Der udtrykkes ikke frustration overfor manglende forståelse for hvad reformen indebærer, men i stedet over selve indholdet og over den "mening" som det grundlæggende politiarbejde skal repræsentere.

Der mangler tilsyneladende en "rød tråd" mellem forandrings- og udviklingstiltagene, og her er det vores opfattelse, at top-down og bottom-up processerne i langt højere grad vil kunne komplementere hinanden, og understøtte en positiv udvikling. Vejen til forandring skal primært komme "indefra". Udefrakommende bistand bør dog overvejes.

Inspireret af teoriretningen om disse processer, vil vi her komme med en række opmærksomhedspunkter, underbygget af vores empiri:

- Informationen synes at være mangelfuld. Det understreges såvel i vores spørgeskemaundersøgelse, som i vores interviews. Det er der en høj grad af erkendelse af. Altså skal der tilrettelægges en "informations-politik" således at nødvendig og relevant information gives hurtigst muligt, og til alle i en enkel og målrettet form.
- Den ødelæggende og accelererende "vagtstue-snak" skal nedtones, således at disse negative myter erstattes af samarbejde og fleksibilitet. Dette kan eksempelvis ske ved at give betjentene respektfulde forklaringer, og involvere ideer, viden og erfaringer nedefra.
- De 54 hidtidige politikredses opbrydning til 12 sker for at skabe et større og bedre sammenhænge mellem stationerne og hovedstationen i det enkelte distrikt. Fokuser på de nye ledere og præcisere, at det er disse som betjentene skal relatere sig til i dagligdagen. Tillid skal opbygges ved netop at kvalificere dialogen mellem betjentene og de nye nærmeste ledere. Lederne skal prioritere nærværet, være synlige, og kunne udvise indlevelsesevne overfor betjentene.
- Visionsudvalget har dikteret "moderne ledelse". Ved en øget bevidsthed og villighed til at udvikle lederne som en bevidst handling og strategi, vil der kunne bygges bedre bro mellem paradokserne. Det vil opleves som meningsfuldt,
- og vil medføre troværdighed og respekt, også selvom at ikke alle aktiviteter kan hænge sammen.

Ved at integrere nogle af ovenstående punkter, vil der kunne opnås hurtigere resultater. Det er vores opfattelse at produktiviteten og fleksibiliteten vil stige, at trivselen vil kunne blive mærkbart forbedret og den truende afgang af betjente fra korpset kan mindskes, lederne får mere selvindsigt og bliver mere kompetente overfor medarbejderne.

Der er klart tale om visse transaktionsomkostninger i denne fase, men de skal her betragtes som nødvendig investering i fremtidens politi. Planlagt oplæring af nye ledere, eks. i form af mentorordninger, således at de lærer af de mere erfarne ledere. Brug af nøglepersoner eller egentlige koordinatore er en mulighed og vil kunne give mindre sårbarhed, når lederne ikke er til stede.

En ekstern konsulent kan supplere denne udvikling i forhold til de mere komplicerede opgaver, eks. komplekse opgaver som kræver træning i samarbejde, konfliktløsning og kommunikationsevner, lederudvikling og coaching til grupper og enkeltpersoner.

Forandringsledelse kalder på bestemte ledertyper. Inspireret af vores teoriretninger fra James C. Collins, Schein og Nonaka & Takeuchi, om bl.a. Middle-up-down processen, er det vores opfattelse, at politiet vil kunne hente god inspiration herfra. Ved en højere grad af interaktiv proces mellem alle ledelsesniveauerne, og begge veje (op/ned) med mellemlaget som dem der udvikler koncepterne, som væsentligt omdrejningspunkt.

Som konstateret på side 58 så kan vi ikke genfinde at Scheins 3 betingelser, som må være til stede for at medlemmer af en organisation vil deltage helhjertet i en forandring, er til stede – tværtimod! Men hvad skal der så til for at forstå alvoren, acceptere ansvaret, se sig selv som en del af fremtiden?

En fortælling om clocktelleren og clockbuilderen – fra ”hård hund til diplomat”

Største udfordring består normalt i at få medarbejderne til at forstå alvoren. Dette mener vi ikke er tilfældet i forhold til reformen her. Alvoren er forstået, dog er det vores forventning at alvoren vil kunne tydeliggøres endnu stærkere i den kommende tid, og efterhånden som reformens elementer implementeres i en tydeligere grad.

Hvis alvoren ikke er (helt) forstået, er der brug for en person som håndfast kan trække organisationen i rigtig retning. Det må antydes, at det er sket ved rigspolitichefens indsats og virke, og etablering af koncernledelsen, og den strukturelle ændring til 12 politidistrikter, understreger tydeligt reformens alvor. Jfr. James C. Collins, så er Rigspolitichefen her ”den hårde hund – **clocktelleren**” som sikrer at de nødvendige forandringer bliver effektueret, også uanset om betjentene ikke forstår nødvendigheden og alvoren heraf (Collins & Porras, 1994).

Der er klart tale om en **tempo-fyldt top-down proces**, og den ”hårde hund” vil nå frem til forandringerne og det må koste hvad der er nødvendigt. Han kan tydeligt se fremtidens politi for sig, og der er absolut ingen slinger i valsen. Han er viljestærk og vedholdende, og han er villig til at knuse modstand undervejs. Han trækker politiet og medlemmerne med gennem de nødvendige tiltag, som bringer hele organisationen frem mod det nye politi.

Her er den ”hårde hund” naturligvis Rigspolitichefen, men den ”hårde hunds” opgaver overtages og deles efterfølgende af de lokale politidirektører.

Den hårde hund ved altså alt, og mellemlederne får herefter en rolle som dem, der bliver ”sendt af sted med budskaber” og dem som følger op, og forklarer dem som er klemte i fasen. Disse mellemledere risikerer at blive overset og glemt i denne fase, og medlemmerne af organisationen står og skuer efter information, svar og direktiver fra den ”hårde hund” (politidirektøren). Sådan får den ”hårde hund” kørt organisationen frem til en rigtig god udgangsposition, hvor man lidt slagfærdigt kan sige, at ”målet helliger midlerne”.

På et tidspunkt, så går dette naturligvis ikke længere. Demokratiske processer, samarbejdsorganer og mere praktiske årsager vil umuliggøre den ”hårde hunds” videre færd, på denne måde. Medarbejderne vil have indflydelse og vil se de psykologiske jobkrav omsat til virkelighed og i den nære dagligdag. Medarbejderne vil selv bestemme ”hvad klokken har slået”.

At alle beslutninger skulle ind over den ”hårde hunds” skrivebord gav nu flaskehalse, og ”hunden” brænder ud af at skulle svare på alle mulige spørgsmål. I stedet efterspørger han nu selvstændighed og initiativ. Dette kan medføre forvirring og modløshed, og der kaldes således på en **bottom-up forandring**. Stilen skiftes ud, og ”hunden” bliver nu til ”diplomat”. Mere tilbageholdende og med ønske om at ansvar og kompetence skal følges ad – og derude hvor opgaverne skal løses. James C. Collins kalder denne proces for **clockbuilding**, hvilket symboliserer, at der må bygges et klokketårn, så alle kan se hvad klokken har slået, når de har brug for at vide det. Det ligner nu noget som går mere i retning af mål og ramme-styring, indenfor rammerne af en fælles vision (Ibid.).

Inden klokketårnet bygges, må clocktelleren overveje, om det er de rigtige medlemmer som er en del af organisationen. Hvis dette er tilfældet, så er det deres kompetencer og erfaringer som skal skabe den nye organisation – hvis ikke, så må de skiftes ud! Når

det nye politi syner frem, skal "hunden / diplomaten" træde til side, og lade de nye medlemmer opføre bygningen af "klokketårnet" alene. Han skal bruge tiden på at sætte rammer. Generelt skal "den hårde hund" skal passe på ikke at blive en slags "Ludvig den 14", og fortsætte som enevældens mester, med en stor støttefunktion af nikke-dukker og jasiere. Hvis den "hårde hund" ikke magter dette skifte, bør han finde nye organisationer som har behov for en "rusketur" for at igangsætte de nødvendige forandringer. På denne måde er der altid brug for ledere og forandringsagenter.

Institutionelle forandringsmekanismer – legitimitet, isomorfi og dekobling

Reformen legitimeres i udgangspunktet af folketinget, som har godkendt visionsudvalgets arbejde og ændret dette til gældende lovgivning. Legitimeringen af kontraktstyringen er her anderledes, idet der er tale om en ministeriel beslutning. Der er tale om en **pragmatisk legitimitet**, med udgangspunkt i, at denne ledelsesform kan betale sig med sigte på at det er nyttigt i forhold til omverdenen. Som en tilføjelse til den pragmatiske legitimitet, opnås indflydelseslegitimitet, med fokus på implementering af det overordnede politiforligs mål, og hvor politidirektørerne gives direkte indflydelse på varetagelsen af de helt konkrete og lokale politiopgaver

Den moralske legitimitet lider et gevaldigt knæk, idet politiorganisationens medlemmer generelt har meget vanskeligt ved at acceptere formålet med reformen. Den moralske legitimitet af resultatkontrakterne, har ligeledes dårlige vilkår i denne fase af implementeringen. Den fremstår ikke troværdig, idet den ikke giver tilpas med sammenhæng i forhold til den hidtidige rodfæstede kultur i politiet og ej heller i forhold til de helt konkrete mål, som skal opnås. Den moralske legitimitet er ej heller i overensstemmelse med den hidtidige korpsånd og konsensusledelse i politiet, og findes derfor ikke troværdig og dermed ikke værdig at støtte.

Den kognitive legitimitet i forhold til reformen vinder slet ikke indpas. Der stilles konstant spørgsmålstejn ved reformens "værdi" i sin nuværende fase. Dette ses dagligt i medierne, og vores empiri understøtter denne opfattelse. Kognitiv legitimitet til resultatkontrakterne er også vanskelig at spore. De tilskrives ikke mening, udover at kontrakterne rummer samme indhold som alligevel står i politiforliget.

Vi vil kort konstatere, at der overordnet henstår et stort ledelsesmæssigt arbejde med at **opnå, reparere og vedligeholde legitimiteten**, til såvel resultatkontrakterne, som til væsentlige dele af reformens indhold.

Om den institutionelle legitimitet og isomorfi: I forbindelse med implementering af politireformen har der både politisk, fra Justitsministeriet og Politiets topledelse været fremført i visionsrapporten, det forberedende lovarbejde, lovteksten og de interne orienteringer gentagende gange blevet fremført, at denne reform ville medføre en enstrengt, entydig, moderne ledelse. Den moderne ledelse er altså et væsentligt argument for reformen. Argumentet understøttes af et opgør med den historiske flerstrengt, dialogbaseret ledelse, hvor politimestrene havde det operative ansvar, mens det økonomiske ansvar lå hos Rigspolitichefen og/eller justitsministeriet.

Man vælger derfor en decentraliseret struktur, hvor økonomien skal følge med kompetencen. Det sker ved at indføre direktør og resultatlønskontrakter (se figur 6.1.). Det nye ledelsesværktøj – kontraktstyring – legitimerer man med dels modeordet "moderne ledelse", dels med henvisning til benchmarking i 1991 der viste, at der var 12 til 13 % i produktivtetsforskel mellem de 54 kredse og Deloitte's undersøgelse fra 1999, som viser at man

godt nok overholdte det daværende politiforligsmål, men med en ineffektiv administration (Visionsudvalget)

Det er vores påstand, at der er tale om isomorfisme, når man fra det overordnede niveau presser de forskellige politikredse til en ensliggørelse. Det er vigtigt for den enkelte politikreds at fremstå institutionel legitim - og dermed få en så stærk magtposition som muligt. Det er måske endda vigtigere end at tilfredsstille behov hos f.eks. medarbejderne, fagforeningerne, kredsrådet. I interviewet med Poul Løhde påpegede han netop, at resultatlønskontrakterne er en kopi af forligets udmøntningsplan og dermed kontraktmæssige "ligegyldige". Men spørgsmålet er - ud fra et legitimitetsperspektiv - om kontrakterne er vigtige for rigspolitichefen, fordi det giver politiet en fremtoning som legitim - og giver dermed rigspolitichefen en stærk politisk magtposition.

Mimetisk isomorfi: Her er det interessant at undersøge om den overordnede politisk kollektive bindende beslutning om en moderne ledelsesstruktur - og indførelsen af kontraktstyringsmodel som styringsteknologi, medfører at de enkelte politikredse kopierer hinanden. Denne undersøgelse kan ikke give svar herpå, men det kunne være relevant at undersøge på et senere tidspunkt.

Vi har bemærket at alle ledere - i første omgang - er internt rekrutteret. Dette har vi en antagelse om kan forstærke mimetisk isomorfi, fordi de alle har den samme historiske og uddannelsesmæssige baggrund - hvad enten det er cand.jur. blandt politidirektørerne eller politiuddannelsen fra politiskolen blandt den øvrige ledergruppe.

Institutionelle forandringsmekanismer

Efter at reformen er blevet rullet ud, er der dermed sket en markant forøgelse af kontrol og koordinering. Denne "kontraktualisering" medfører at der skal ske flere og flere målinger, flere og flere evalueringer - f.eks. målkrav til målrettet færdselskontrol, der specificerer hvor mange timer man skal bruge (pr. kreds) på laser/flymålinger og hvor mange køretøjer man skal standse til spirituskontrol, tunge køretøjer man skal standse og andre kontroller. Resultaterne skal indsendes til Rigspolitiet som herefter på den baggrund laver en halvårlig analyse af færdselspolitiet.

"Man tilstræber jo nok at komme hen i retning af noget mål/ramme-styring, men i bund og grund, er det jo fra justitsministeriet og Rigspolitiets side den samme meget hierarkisk styring - og jeg har jo gjort lidt grin med det, vi har jo en koncern, chefpolitiinspektørforum, anklageforum, færdselsforum så det er til tider lidt tilfældigt hvordan tingene "kommer ind" i hvilke fora, og hvor træffes de strategiske beslutninger i virkeligheden så?. Et er i hvert fald sikkert, at uanset hvordan de kommer ind, så ender det med at Rigspolitichefen sender en retningslinje ud"

Interview med politidirektør Poul Løhde, bilag 6.

Rigspolitichefen har sat sig for bordenden i den nye koncernledelse, rigsadvokaten har sat sig for bordenden for chefkollegiet med de 12 chefanklager, rigspolitiets personalechef har sat sig for bordenden sammen med vicepolitidirektørerne, og chefpolitiinspektøren sidder for bordenden i udvalget med politiinspektørerne.

"Så har man ændret hele ledelses "set - uppet", så det nu er rigspolitichefen der sidder for bordenden. Man har nu en koncernledelse - altså en slags direktion - og hvad den direktion ikke kan beslutte i sin enorme visdom er jo ikke småting. Der er mange i ledelsen der har svært at håndtere den nuværende situation, fordi de som politimester tidligere tog beslutningerne, men nu er det rigspolitichefen, der er blevet deres fortsatte. Jeg ved ikke hvad man vil kalde denne ledelsesform"

Interview med Peter Ibsen, bilag 4.

Også her ser vi paradokser, som bliver til ledelsesmæssige vilkår. Her er der tale om paradokset mellem en beslutning om decentralisering i politiet som organisation, og det som samtidig opleves som en reel centralisering, idet det er koncernledelsen / rigspolitichefen som udfærdiger procedurer, vejledninger og retningslinjer. Råderummet for ledelse kompliceres yderligere, i hvert fald er der tale om at minimere det helt aktuelle ledelsesrum lokalt i politikredsene. Den såkaldte Re-regulation giver et øget ledelsesrum for politidirektøren. Et ledelsesrum som dog først kan udnyttes, hvis Politidirektøren ser mulighederne i re-regulation frem for begrænsningerne.

Dekobling

Det er ikke muligt for os at tolke på i hvilket omfang at evt. dekobling finder sted. Hertil er det for tidligt at vurdere reformens implementering, og for tidligt at forholde sig til resultatkontrakternes reelle målopfyldelse. Der er endnu ikke foretaget målinger i forhold til den enkelte politidirektørs kontrakt.

Det vil ligeledes være interessant at forholde sig til dekobling som fænomen i politiet. Idet kontrakterne er mangelfulde i deres udformning (som tidligere vurderet), kunne man forestille sig, at det for visse politiinspektører ville være nærliggende, at de retorisk forholder sig til den nye ledelsesstruktur, men at praksis og handling vil være af en anden karakter, som i højere grad er tilpasset den virkelighed som eksisterer helt lokalt i omhandlende politikreds. Man kan desuden stille sig det spørgsmål: Er disse resultatlønskontrakter, der – efter vores opfattelse – reelt er mål- og rammekontrakter, en bevidst eller ubevidst dekobling mellem Finansministeriets intentioner med resultatlønskontrakterne, nemlig et ønske om en normalisering af politiet (i forhold til den øvrige centraladministration) – og på den anden side et ønske om – i videst muligt omfang – at bevare politiets historiske rødder.

Der er i hvert til fald – ifølge politidirektør P. Løhde – intet i kontrakterne udover det som politidirektøren qua hans stilling alligevel skal have opfyldt jævnfør politiforliget.

Transaktionsomkostninger

Med anvendelse af kontraktstyring skabes der et behov for dokumentation og kontrol – ellers har det jo intet formål at opsætte en række mål, der skal nås indenfor en given periode. Det er derfor i et transaktionsomkostnings-perspektiv, relevant at kigge på om politiet som institution er stærk eller svag.

Fra vores spørgeskemaundersøgelse kan vi udlede, at der blandt betjentene er en udpræget negativ holdning til reformen (65 %) og dens mulighed for – på sigt – at blive en succes (59 %). Vi kan også konstatere at 86 procent mener, at deres egen gruppe er reformens tabere. Ifølge transaktionsomkostningsteorien medfører usikkerhed og uoverskuelighed/kompleksitet at transaktionsomkostninger stiger dvs. at jo mere uforståeligt og manglende ejerskab der er, jo mere incitament for "snyd" er der. Dette forklarer, ifølge Peter Ibsen, bl.a. de negative forventninger til reformen

"De føler sig efterladt uden informationer. Desuden er der mange der ikke kan forstå hvad det her skal gøre godt for og hvorfor de ikke bare kunne passe deres arbejde – det gik jo så godt."

Interview med Peter Ibsen, bilag 4.

Dette stiller krav til øget regulering og kontrol, hvilket igen medfører stigende transaktionsomkostninger, fordi politikredsen formentligt skal afsætte en masse interne ressour-

cer af til at skabe sikkerhed og indsigt. Hermed får man stigende administrationsomkostninger og dermed ikke kan opfylde forligets forventninger om at flytte ressourcer fra støttestrukturen til den operative struktur.

I et kontraktstyringsperspektiv mener vi således at kunne finde tegn på, at der i denne fase er transaktionsomkostninger, både ved at søge information, ved at give information, ved forhandlinger, ved beslutninger, ved udarbejdelse og implementering af kontrakter og de heraf medfølgende sanktioner.

5.9. Delkonklusion

Efter at vi nu har diskuteret og analyseret kontraktstyring, organisationsteori og kultur, og med ovenstående "fortælling" om forandringsprocesserne, og videre til legitimitetsbegrebet, dekobling, isomorfi og transaktionsomkostninger, fører dette os frem mod vores delkonklusion.

Udgangspunkt for delkonklusion(er) er følgende problematisering:

Når vi sammenholder vores empiri med vores prioriterede teoriretninger, finder vi grundlæggende, at kulturen og historikken i politiet umiddelbart er en gevinst for implementering af forandringsprogrammer, men at disse samtidigt er reformens største udfordring! Det er i denne paradoksale kompleksitet, at vi skal finde opmærksomheder til den fortsatte implementering af reformen. Hertil kommer styringsteknologien i form af resultatkontrakter som en betydende del af reformen. En succesfuld implementering af den samlede reform kræver "flere ben" at gå på, og tiltag skal initieres i en samtidighed, som fordrer en stor ledelsesmæssig indsats.

Kontraktstyring som teknologi - en hjørnesteen i koncernstyringen, og i hele organisationens bevidsthed

Vi delkonkluderer at kontraktstyringen, i politiet såvel som i offentlighedens forståelse, er blevet en vigtig hjørnesteen, og som er årsag til megen opmærksomhed, og i flere henseender komplicerer implementeringen af reformen. Den sikrer løbende opmærksomhed om de resultater, som skal skabes. Samtidig sikrer kontraktstyringen en dialog mellem departementerne og deres institutioner - og mellem ledere og medarbejdere. Vi delkonkluderer videre, at denne teknologi medfører et betydende krydspres for lederne, og at dette krydspres er et væsentligt vilkår for ledelse. Mere herom nedenfor.

Om legitimitet af resultatkontrakterne og af reformen. Såvel politireformen som resultatkontrakterne mangler legitimitet.

Vi delkonkluderer, at resultatkontrakterne i politiet benyttes med den formelle legitimitet som disse kan gives fra finansministeriet og justitsministeriet, men at de kun delvis anvendes som den styringsteknologi de er tænkt. Vi ser en tendens til, at der er tale om en pragmatisk legitimitet, med udgangspunkt i at denne ledelsesform kan betale sig i forhold til omverdenen og denne legitimitet tilføjes indflydelses-legitimitet for politidirektørerne.

Efter vores vurdering, er resultatkontrakterne nærmere mål- og rammekontrakter, og mangler helt ressource-elementet, som vil tydeliggøre med hvilke midler kontrakten skal søges opfyldt.

Resultatkontrakterne er unuancerede: De er ens for de 12 politiinspektører og tager ikke højde for individuelle forhold. Kontrakterne er en tro kopi af politiforligets forventninger til reformen og giver herudover ikke et selvstændigt meningsgrundlag, udover at hver enkelt politidirektør har skrevet under på en kontrakt, som indeholder selvsamme forpligtelser, som de alligevel skal implementere jfr. politiforligets udmøntningsplan. Retfærdigvis kan man sige, at disse kontrakter er første generation af resultatkontrakter i politiet og at de kan udbygges og nuanceres fremadrettet, og som støttefunktion til ”moderne ledelse” i staten.

Videre delkonkluderer vi, at den moralske legitimitet er fraværende, idet der generelt ikke er skabt tilstrækkeligt med ejerskab til formålet med reformen og ej heller til resultatkontrakterne. Politibetjentene er yderst negative i forhold til den kognitive legitimitet og der stilles vedvarende spørgsmålstejn ved reformens værdi.

Om legitimitet pointerer vi her, at der er tale om vurderinger ud fra et øjebliksbillede i denne fase af implementeringen af reformen.

Isomorfi – politidistrikterne ”presset” til ensliggørelse

Vi mener, at der er tale om en vis grad af *isomorfisme*, når man fra det overordnede niveau ”presser” de forskellige politikredse til en ensliggørelse. Det synes som om det er vigtigt for den enkelte politikreds at fremstå institutionel legitim - og dermed få en så stærk magtposition som muligt. Vi finder belæg for at sige, at denne institutionelle legitimitet synes at være vigtigere end at tilfredsstille behov hos f.eks. medarbejderne, fagforeningerne, kredsrådet – og måske endda vigtigere end at sikre de gængse opfattelser af velfærdssydelse fra politiets side.

Om legitimitet tilføjer vi yderligere den vinkel, at det kunne synes som om at kontrakterne er særdeles vigtige for rigspolitichefen, fordi det giver politiet en fremtoning som legitim – og giver dermed rigspolitichefen en stærk politisk magtposition.

Krydspresset forøges ved brug af resultatkontrakterne kombineret med beslutning om øget decentralisering.

Vi ser flere paradokser, som bliver til ledelsesmæssige vilkår. En samtidighed imellem brugen af resultatkontrakter, udmelding om øget decentralisering og en bevægelse væk fra den hidtidige konsensusledelse imod ”moderne ledelse”, lægger slør ud i organisationen.

Her er der tale om paradokset mellem en beslutning om decentralisering i politiet som organisation, og det som samtidig opleves som en reel centralisering, idet det er koncernledelsen/rigspolitichefen som udfærdiger procedurer, vejledninger og retningslinjer. Råderummet for ledelse kompliceres yderligere, i hvert fald er der tale om at minimere det helt aktuelle ledelsesrum lokalt i politikredse. Vi delkonkluderer, at denne samtidighed endnu ikke har givet tilstrækkelig ”mening” for medlemmerne i organisationen.

Dekobling - med henblik på normalisering af politiet

Det kan postuleres, at resultatlønskontrakterne er en bevidst eller ubevidst dekobling mellem Finansministeriets intentioner med resultatlønskontrakterne, nemlig et ønske om en normalisering af politiet (i forhold til den øvrige centraladministration) – og på den anden side et ønske om – i videst muligt omfang – at bevare politiets historiske rødder.

Vi har ikke belæg for at delkonkludere som så, men antagelsen er styrket igennem vores analyse.

Transaktionsomkostninger - tilstede som konsekvens af resultatkontrakterne

I et kontraktstyringsperspektiv finder vi tegn på, at der er transaktioner, både ved at søge information, ved at give information, ved forhandlinger, ved beslutninger, ved udarbejdelse og implementering af kontrakter og de heraf medfølgende sanktioner. Det betyder øgede transaktionsomkostninger på grund af kontrakternes krav om planlægning, tilpasning og overvågning samt generel informationssøgning. En opmærksomhed som rigspolitichefen skal have med sig, ikke mindst i forhold til den videre implementering af reformen.

Kontrakterne er klassiske kontrakter, fordi de er åremålsbestemte, med specifikke taktiske fokusområder. Det vil sige de bygger ikke på nogle strategiske mål, der rækker ud over et eller flere politiforlig. Ifølge Williamson medfører den klassiske kontrakt at der er behov for en stram styring med manglende ufleksibilitet, hvis de politiske intentioner/fokusområder skal opfyldes. I politidirektørernes resultatlønskontrakter er fokusområderne i kontrakterne lig med de politiske fokusområder og dermed ikke dækkende for alle de arbejdsopgaver, som bliver udført i kredsen. Resultatlønskontrakter er i deres incitamentsstruktur koblet op på opfyldelse af de politiske fokusområder, hvilket modsætningsvis betyder, at alle andre områder ikke giver bonus uanset om de er nødvendige, borgervenlige, innovative osv.

Dette stiller krav til at få afdækket disse områder, forhandlinger med medarbejdere og faglige organisationer, hvem og hvordan disse opgaver skal løses, samt opstille mål for opgaveløsningen og de heraf medfølgende sanktioner.

Forandringsledelse – ja der er behov for clocktelleren / ”den hårde hund” i en tempofyldt top-down-proces

Vi delkonkluderer, at en så omfattende programforandring i politiet, og i den samfundsmæssige kontekst som politiet befinder sig i, og med skyldig hensyn til de historiske kulturmæssige rødder, legitimerer behovet og nødvendigheden af en ”clockteller / hård hund” (her Rigspolitichefen) til at initiere forandringerne i den første vanskelige fase.

Organisations-dimensionen: Politiet kan ikke indplaceres i ”den rene form”, set i forhold til Mintzbergs konfigurationer

I forhold til Mintzbergs konfigurationer delkonkluderer, vi at politiets strukturform har tydelige tegn fra maskinbureaukratiet over imod den divisionaliserede form. Som nye opmærksomheder, mener vi at kunne påpege, at vi ser elementer fra fagbureaukratiet over imod adhokratiet. Dette bør være en ledelsesopmærksomhed – ikke mindst i en fase hvor kulturen er under forandring, og hvor organisationen rystes så voldsomt som tilfældet er.

Kultur-dimensionen: implementeringen af reformen kompliceres i fraværet af Scheins ”3 betingelser”. Politiet som en ”midaldrende, ældre og hensygnende organisation”

Vi vurderer politiet som en ”midaldrende, ældre og hensygnende organisation”, uden at dette behøver at have et negativt syn. Det stiller dog særlige krav til lederrollen. Den kultur, som organisationen tilegnede sig i sine tidlige år bliver nu taget for givet.

Vi delkonkluderer, at Schein's gængse kulturteori ikke kan genfindes i tilstrækkelig grad, i politiets omstillingsfase, i form af de nævnte 3 betingelser (forstå alvoren, acceptere ansvaret, se sig selv som en del af fremtiden). Disse betingelser, initieret i nævnte udviklingsrækkefølge vil kunne understøtte en fortsat implementering af reformen. Vi mener således at kunne delkonkludere, at der forestår et stort og vigtigt ledelsesmæssigt arbejde med at sikre disse 3 betingelser og at der udarbejdes en strategi herfor.

Vi delkonkluderer videre, at vores kilder og empiri tydeligt afslører at topledelsen har indsigt, og er faste i overbevisningen om form og indhold i forandringsprogrammet. Nye "antagelser" har dog svære vilkår, og vil ikke kunne sive ned igennem organisationen, fordi folk simpelthen ikke vil forstå eller acceptere den nye strategis krav. Vi vil under krydspres og anbefalinger komme med yderligere opmærksomhedspunkter i relation til kultur-forandringer.

Vi delkonkluderer videre, at organisationskulturen kan hjælpe politiet til at "forstå, og give vigtig indsigt", men at den ikke isoleret kan give svaret på, hvorledes forandrings-processen initieres og hvorledes reformen derved implementeres succesfuldt.

Udover ovenstående delkonklusioner, vil vi med baggrund i dette kapitel opsamle følgende "styringsmæssige ledetråde":

- At den "hårde hund" nu skifter ledelsesstil til forandringsagenten, og at nye ledelsesværktøjer tages i anvendelse.
- At kontraktstyringen suppleres med mere synlige komplementerende ledelsesværktøjer
- At Middle-up-down processen tages i anvendelse – altså at mellemlider-niveauet aktiveres og forpligtes ganske anderledes end tilfældet er nu. Informationen synes at være mangelfuld. Det understreges såvel i vores spørgeskemaundersøgelse som i vores interviews. Det er der en høj grad af erkendelse af. Altså skal der tilrettelægges en "informations-politik" således at nødvendig og relevant information gives hurtigst muligt, og til alle i en enkel og målrettet form.
- Den ødelæggende og accelererende "vagtstue-snak" skal nedtones, således at disse negative myter erstattes af samarbejde og fleksibilitet. Dette kan eksempelvis ske ved at give betjentene respektfulde forklaringer og involvere ideer, viden og erfaringer nedefra.
- De 54 hidtidige politikredses opbrydning til 12 større kredse skaber større og bedre sammenhænge mellem stationerne og hovedstationen i det enkelte distrikt. Fokuser på de nye ledere, og præcisere at det er disse som betjentene skal relatere sig til i dagligdagen. Tillid skal opbygges ved netop at kvalificere dialogen mellem betjentene og de nye nærmeste ledere. Lederne skal prioritere nærværet, være synlige, og kunne udvise indlevelsessevne overfor betjentene.
- Visionsudvalget har dikteret "moderne ledelse". Ved en øget bevidsthed og villighed til at udvikle lederne som en bevidst handling og strategi, vil der kunne bygges bedre bro mellem paradokserne. Det vil opleves som meningsfuldt og vil medføre troværdighed og respekt, også selvom at ikke alle aktiviteter kan hænge sammen.

Krydspresledelse og paradokser - nye ledelsesvilkår er opstået

- Paradokserne er medvirkende til at understrege og udstille det eksisterende krydspres – og dette bliver til ledelsesvilkår, som må udfordres.
- Mistilliden til reformen styrkes efter vores delkonklusion af at netop kontraktstyringen bliver en institutionalisering af mistillid.

Vi ser således, at reformen kommer til udtryk, som et af Finansministeriets ”standardiserede hyldevarer”, suppleret af et ensidigt og spinkelt forsøg på kontraktstyring. Internt i politiet, savnes i høj grad forståelse for og opbakning til reformen. Ejerskabet glimrer ved sit fravær og den velkendte korpsånd generere ikke den nødvendige motivation og glæde ved at være med til at skabe et historisk monument i dansk politi.

Transaktionsomkostningerne er stigende og legitimiteten har svære kår. Reformens status har således brug for nye tilgange og vinkler, hvis politiet som organisation på kvalificeret vis, skal blive et ”moderne politi”, som rækker ind i fremtiden.

Punktet for ”point-of-no-return” er passeret, og reformen ruller. Forandringsprocessen og strategierne skal revurderes med omhu. Der skal ske et skifte, således at bl.a. informationen, dialogen, nærværet og opmærksomheden medvirker til at opbygge en fornyet tro på at dette er den rigtige og nødvendige vej til et forbedret og moderne ”fremtidens politi”. Kun ad denne vej kan de nye politidistrikter blive til integrerede enheder – og kun ved at der samtidig fokuseres på den kulturelle dimension, og i den kontekst som giver politijobbet mening.

Efter at vi har delkonkluderet i forhold til kapitel 5, vil vi med disse opmærksomheder gå til kapitel 6, hvor vi vil se på relationerne mellem aktørerne og den risiko der er for at politidirektøren kommer i et krydspres mellem en historisk forankret institution og de politiske forventninger til det nye politi. Herunder implementering af Finansministeriets standardiserede hyldevare ”kontraktstyring”.

6. Relationerne mellem de enkelte aktører

Ligesom kapitel 5, så opbygger dette kapitel ligeledes væsentlige delkonklusioner i forhold til vores problemformulering. Vi følger her samme systematik, idet vi først præsenterer vores bearbejdede operationaliseringselementer, i en politimæssig kontekst, for herefter at foretage diskussion og analyse. Kapitlet afsluttes med vores delkonklusioner.

Vores forståelse af aktører er det som North kalder centrale aktører. Ud fra North definition af aktører er de defineret som de individer og organisationer, der handler og påvirker hinanden på økonomiske og politiske markeder (North, 2002).

“Incremental change comes from the perceptions of the entrepreneurs in political and economic organizations that they could do better by altering the existing institutional framework at some margin. But the perceptions crucially depend on both the information that the entrepreneurs receive and the way they process that information.....”

For at analysere og beskrive relationerne mellem de forskellige aktører har vi valgt at betragte det ud fra henholdsvis et **agent-perspektiv** og et **vektor perspektivet**.

Relationerne mellem principaler og agenter er oprindeligt brugt i forhold til forsikringsmarkeder og kreditmarkeder, men er siden meget udbredt inden for kontraktteori. Teorien bygget på antagelsen om at beslutninger træffes uden fuldkommen information. Fuldkommen information kræver, at den der stiller opgaven kan iagttage den, der skal udføre opgaven. I principal – agent teorien ser man på de styringsrelationer, der er mellem opgavegiveren (principalen) og den som udfører opgaven (agenten).

I principal – agent teorien vil principalen kort sagt have en agent til at udføre et job, men agenten kan have interesse i at skjule viden og handlinger, som vanskeliggør principalens styring. Med dette perspektiv er målet derfor at inddæmme/begrænse agenternes mulighed for at kræve større belønning (budget) end opgaven kræver, og kontrollere at bevillingerne bliver brugt til de formål det var tiltænkt (Ejersbo og Greve 2005).

Vi har valgt at bruge Principal- Agent teorien, fordi der ud fra den ny-institutionelle teori ikke eksisterer fuldkommen information. Aktørernes informationsgrundlag er ofte asymmetrisk, hvilket medfører (i modsætning til den klassiske tilgang til økonomisk teori), at aktørerne ikke er 100 procent rationelle, men tilstræber rationalitet ud fra nogle givne og stabile præferencer (Nielsen, 2005).

Vores antagelser er altså at agenten besidder noget information, som Principalen ikke har. Agenten kan bruge denne fordel til at fremme egne interesser på bekostning af Principalens. Principalen er imidlertid klar over dette og skal forsøge at tage højde for dette. Problemet er - ifølge teorien – at hvis agenten først får udbetalt fast løn og så siden vælger indsats – vil den kyniske agent tage pengene og så dovne. Problemstillingen kan løses gennem resultatløns. Derfor skal kontrakten designes, så den maksimerer principalens forventede profit under nedenstående betingelser:

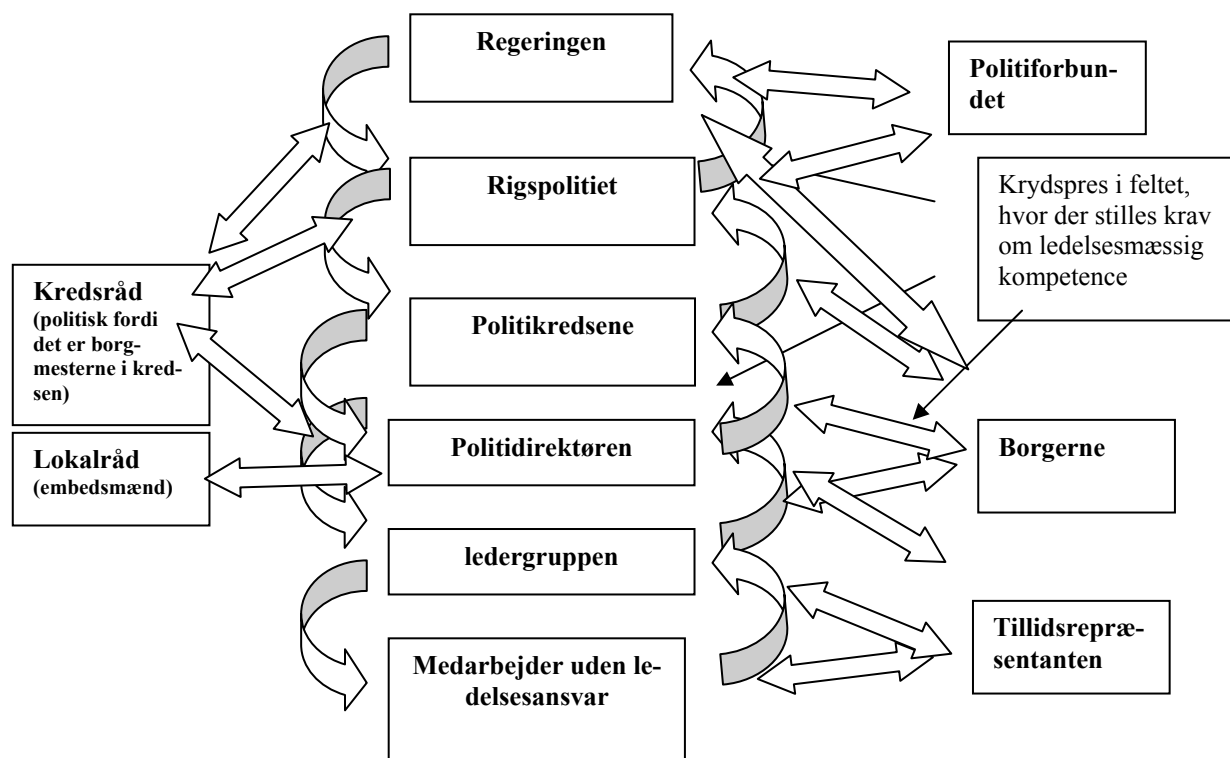
1. Agenten skal vælge den arbejdsindsats, som principalen ønsker (dvs. agenten skal ikke have incitament til at vælge en anden indsats)
2. Agenten skal ønske at sige ja til kontrakten (dvs. ikke have incitament til at gå uden at skrive under, dvs. have opfyldt minimumsnytte)

6.1. Principaler og agenter

Principal – agent perspektivet fokuserer således på relationerne mellem to individer: en principal og dennes agent.

Nedenstående figur viser en række af de aktører der er i og omkring politiet. Pilene går begge veje, fordi de enkelte aktører er henholdsvis agent og principal afhængig og situationen.

Figur 6.1. Relations- og kontraktstyringskæden

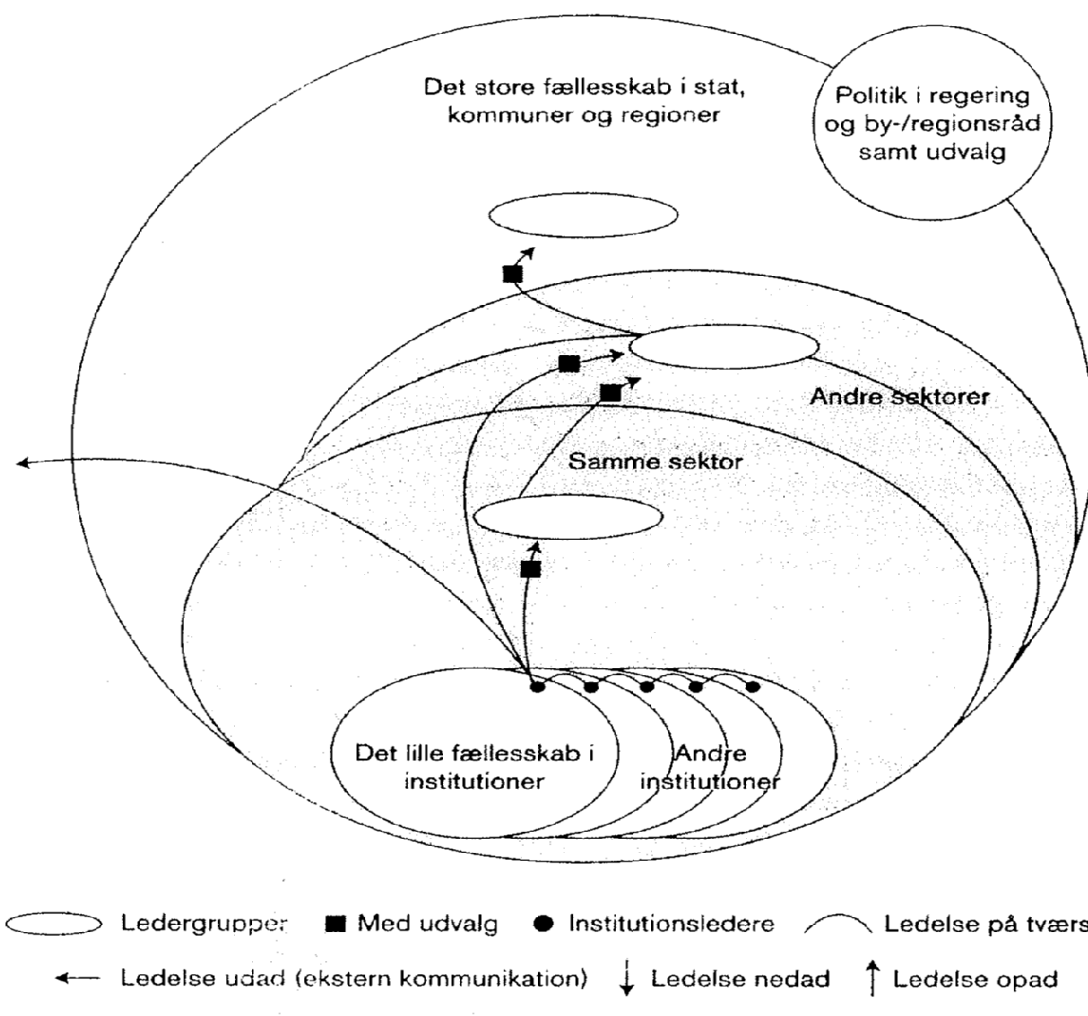


I feltet mellem de enkelte niveauer opstår der et krydspres, som stiller krav om ledelse = ledelseskompetencer.

Enhver relation mellem to individer kan karakteriseres som en principal – agent relation og man kan derfor anskue lederen som aktør i det Kurt Klauði Klausen (Klausen, 2001) beskriver som det lille og store fællesskab– se figur 6.2.

Vi vil analysere de principal- og agentroller, som de enkelte niveauer har i relationskontraktstyringskæden. Herudover analyserer vi de potentielle interessekonflikter, der kan opstå i forbindelse med modsatrettede interesser på baggrund af skjult dagsorden eller lokale interesser hos den enkelte institution eller person.

Figur 6.2 Institutionslederne mellem det lille og det store fællesskab (Klausen, 2006)



Figur 8: Institutionslederne mellem det lille og det store fællesskab

Kilde: efter Klausen 2001: 241

6.2. Principal-agent perspektivet og politiet

Principal – agent teorien fokuserer på følgende 3 problemområder:

- Interessekonflikt mellem Principal og Agent
- Informationsasymmetri
- Unddragelse/moral hazard problem

Bidrag og belønninger er dermed centrale nøglebegreber i principal – agent teorien. Teorien har fundament i omfanget af fuldkommen information. Fuldkommen information kræver, at den der stiller opgaven kan iagttage den, der skal udføre opgaven. Her er ufuldstændige information rettet mod principalens manglende viden om agentens adfærd.

I principal – agent teorien ser man på de styringsrelationer, der er mellem opgavegiveren (principalen) og den som udfører opgaven (agenten). I principal – agent teorien vil principalen kort sagt have en agent til at udføre et job, mens agenten kan have interesse i at

skjule viden og handlinger, som vanskeliggør principalens styring. Ifølge agent - perspektivet er målet derfor at skabe en ramme for aktørernes perception af egne interesser, herunder påvirke magtrelationerne mellem aktørerne med det formål at begrænse agenternes mulighed for alternativer og sikre at opgaven (eller resultatlønskontrakten) bliver løst (opfyldt). Formålet med resultatlønskontrakten er altså at sikre, at principalen handler i overensstemmelse med principalens ønske. Derfor er det ved udformningen af kontrakten vigtigt, at gennemtænke hvilke type af kontrakt, der skal anvendes og i hvilken institutionel sammenhæng, kontrakten vedrører.

De væsentligste aktører:

Rigspolitichefen (i vores definition dækker det udover rigspolitichefen også hans 5 afdelingschefer, hvor 3 er vicerigspolitichefer, én er politimester og én er revisionschef) optræder som agenter overfor justitsministeren, mens rigspolitichefen - med Justitsministeriet i baggrunden – optræder som principal overfor politikredsen, idet han sætter en række overordnede krav om responstider ved alarmering, målkrav til målrettet færdselskontrol, loft over skyldig merarbejde ved årsskifter osv.. Kravene stilles dels i forbindelse med vedtagelsen af politiforliget, dels i de resultatkontrakter, som den enkelte politidirektør skal opfylde.

I politikredsen er **politidirektøren** principal overfor den øvrige ledelse og medarbejderne. Politidirektøren er imidlertid agent overfor den øvrige ledelse og medarbejderne når det gælder hans ansvar for rekruttering og fastholdelse af betjente. Politidirektøren skal desuden sikre sig at kredsen overholder de mål- og rammeplaner, der er udstukket. Her er han principal, når det gælder om at sætte de overordnede rammer – men ofte agent når det gælder om at få medarbejderne til at trække i samme retning. Politidirektøren er både principal og agent overfor kredsrådet og lokalrådet, når det gælder at stille krav om modydelse, når de stiller forventninger om mere politi i deres område.

"hvor borgmestrene stadigvæk tror at jeg skal stå til regnskab for hvordan jeg udformer politidækningen. Men jeg skal også stille dem til ansvar, og så sige "hvorforskal jeg bøvl med f.eks. jeres unge mennesker, er det på grund af dårlig opvækst?, dårlig skolegang?, halter institutionerne? osv."

Interview med Poul Løhde, bilag 6.

Ledergruppen er principal overfor medarbejderne i den daglige ledelse, men agent i forhold til medarbejdernes incitament i form af arbejdsglæde, initiativ, service overfor borgerne mv. . Lederne er agenter for politidirektøren når, det gælder deres videreformidling af direktørens visioner og værdier.

Fagforeningen (Politiforbundet) er agent overfor tillidsrepræsentanter/kongresdelegerede og øvrige medlemmer. Men fagforeningen er også principal overfor politiet som samlet organisation, fordi den som forhandlings- og aftaleberettigede organisation har adgang til Justitsministeren, Personalestyrelsen, de retspolitiske ordfører osv.

Tillidsrepræsentanten er agent overfor medlemmerne (medarbejdere og ledere), politidirektøren – men også principal overfor ledelsen når det gælder kravene om et godt arbejdsmiljø, ro på arbejdspladsen mv. Tillidsrepræsentanten er desuden principal overfor forbundet fordi, den er afhængig af hans videreformidling af informationer ud til medlemmerne og tilsvarende videreformidling af medlemmernes "hverdag" tilbage til forbundet.

I den relations- og kontraktstyringskæde som strækker sig fra regeringen til Rigspolitichefen, fra Rigspolitichefen til politikredsene og fra politidirektøren til medarbejderne - er der således en kæde af principal – agent relationer, hvor personerne skifter roller og er både principal og agenter (Pedersen 2004, Klausen 2006).

Ud fra et agentperspektiv, så afhænger værdien af belønningen for den arbejdsindsats som agenten skal yde, af 2 forhold:

1. Hvilken belønning har principalen stillet agenten i udsigt (er belønningen tilstrækkelig til at nå målet?).
2. Kan principalen iagttage agentens adfærd, eller er der tale om asymmetrisk information, hvor principalen enten aldrig kontrollerer agentens arbejdsindsats og derved først post festum kan se, at agenten ikke har udført opgaven på behørig vis eller, at agenten ikke kan se sin egen nytte i at løse opgaven (i tilfælde af asymmetrisk information har en agent intet incitament til at yde en indsats).

6.2.1. Interessekonflikter

Meget af den debat der er om politiet, og den udbredte følelse af centralisering eller rettere re-regulation, der politisk og forvaltningsmæssig er sket med styringen af politiet, er efter vores opfattelse udtryk for, at principalen er kommet i tvivl om effekten af den hidtidige incitamentsstyring, der bunder i en tjenstemandssemantik, hvor pligt og loyalitet var de essentielle værdier. Derfor ønsker man fra politisk hold, at få nogle kvalitetsvurderinger og effektmålinger. Ud fra et principal-agent perspektiv er der tale om et institutionel design, der skal anspore agenten til at opfylde principalens ønsker (Greve 2002, 2003).

Der, hvor interne kontrakter f.eks. resultatlønskontrakter har deres begrænsning, er i forhold til fraværet af den juridiske binding. Politikere og departementet/rigspolitichefen har en legitim og hierarkisk ret til at handle hen over hovedet på institutionslederne (politidirektørerne). Dermed får kontrakten et asymmetrisk præg. Den kan brydes ovenfra, men ikke nedefra. Institutionslederne har ofte ikke noget valg eller nogen indflydelse på betingelserne i kontrakten.

Problemet er imidlertid, hvordan principaler får agenterne (politibetjentene) til at udføre de ønskede opgaver, når man ser det i et Public Governance perspektiv med decentralisering og re-regulation. Agentteorien bygger på, at der kan komme styr på sagerne, hvis man som politiker blot får præciseret nogle præcise mål. Imidlertid er der ikke længere en klar styring eller klar ansvarsfordeling, fordi styring i dag er strategisk og målbeskrivelserne derfor er meget mere af generel karakter (Pedersen, 2004).

Inspirationen fra den ny-institutionelle økonomi medfører, at den enkelte driftsenhed skal drives som en virksomhed styret af en overordnet strategiske ledelse, der udstikker nogle mål og indsatsområder. Budgetstyringen skulle reelt give den enkelte kreds/driftsenhed mulighed for at sætte mål og prioriterer indenfor rammen, Dermed bliver ledelsen af politikredsen til en professionel driftsledelse med egentlig selvstyring(Ibid.).

Interessekonflikter opstår mellem de politiske beslutningstageres mål om et "*effektivt og moderne politi*" ved at implementere de nødvendige styringsredskaber, der – efter vores opfattelse – fordrer et fælles ønske mellem principal (Rigspolitichefen) og agenterne om at overholde de overordnede politiske målsætninger. Konflikten opstår imidlertid når politidirektørerne - i et Public Governance perspektiv - er interesseret i, at få så vide rammer for ledelse (*let the manager manage*) som muligt, og ønsker at decentralisere ansvar og kompetence ned til alle bæredygtige driftsenheder (Politikredse, politistationer), mens

Rigspolitichefen (principalens) ønsker at sikre sig at agenterne (politidirektørerne, lederne, medarbejderne) arbejder i deres interesse.

6.2.2. Informationsasymmetri

Et andet problemområde er, at relationen mellem principalen og agenten er karakteriseret ved asymmetrisk information, som udmøntes henholdsvis ved, at agenten kan have et ønske om at skjule information (moral hazard) og ved, at agenternes handlinger kan være skjulte for principalen (adverse selection) (Greve 2002, 2003).

Informationsasymmetri viser sig ved, at parterne har både principal og agentroller i kontraktstyringskæden. Asymmetrisk information kan beskrives som en ulige magtfordeling, der har betydning for fastlæggelse af styringsstrukturen/teknologien. Som principal vil man være fokuseret på maksimal gennemsigtighed, mens agenten kun ønsker at informere om ting, der enten viser, at man opfylder de opstillede mål- og resultatkrav eller viser et behov for yderligere incitamerter. Det skaber usikkerhed om der er givet korrekt og tilstrækkelig information, eller om informationen/viden er tilbageholdt eller fordrejet. I værste fald kan asymmetrisk information medføre at transaktioner bliver umulige.

Hvis man kigger på svarene fra respondenterne kan man antage, at der er en risiko for asymmetrisk information, fordi der er udbredt mistillid til reformen og fordi over halvdelen af respondenterne ikke følte at de fik tilstrækkelig information og støtte i forbindelse med implementeringen af reformen (Bilag 1, side 8 og 9).

Der stilles med andre ord mange stigende krav til den information, som Rigspolitichefen og lederne skal yde i sin rolle som arbejdsgiver/myndighed/ leverandør og dermed stille til rådighed for borgerne. Informationen skal derfor være så omfangsrig, at det giver et fornuftigt beslutningsgrundlag for medarbejderne/borgerne/brugere at træffe et kvalificeret valg ud fra. Informationen skal omfatte ydelsernes kvalitet og eventuelle pris ud fra det politisk fastsatte serviceniveau. Dette medfører ikke, at der for politiets vedkommende er tale om et egentligt marked. Dette skyldes at ydelserne er lovpligtige. (Greve 2002, 2003).

6.2.3. Incitamerter og risikoen for unddragelse (moral hazard)

Et tredje problemområde er når **Moral hazard** opstår, fordi der mangler kontrolmulighed og risikoen for at blive opdaget er minimal eller sanktionerne ikke er væsentlige. Når relations- og kontraktstyringskæden kan vendes, medfører det, at det bliver svært for lederen at håndtere sine roller som henholdsvis principal og/eller agent overfor Rigspolitichefen, Politidirektøren, medarbejderne og borgerne og dermed også både at blive kontrolleret som agent og kontrollere som principal.

Reformens krav om lokalpolitisk at medinddrage (på samarbejdsniveau) giver den lokale ledelse mulighed for at stille modkrav til concernledelsen/justitsministeriet med det incitament, at politiet lokalt så kan opfylde de overordnede målsætninger. Incitamentet kan blive større budget og/eller mere budgetfrihed. Dette vender imidlertid relationerne – kontraktstyringskæden – på hovedet, så agenten bliver principal fordi agenten (betjenten, tillidsrepræsentanten, kredsens ledelse) har sin egen fortolkning af ovenfra kommende lovgivning, betænkninger, vejledninger - og fordi det overordnede hierarkiske led bliver afhængig af den underordnedes fortolkning af de overordnede mål og rammer.

I den politiske debat er det ofte i forbindelse med de årlige forhandlinger om myndighedernes økonomi, at myndigheden har en agentrolle overfor regeringen – man ønsker

maksimal incitament for at medvirke til målopfyldelse. Herefter ser vi en rimelig loyal implementering af den centrale lovgivning. Imidlertid er politiet omfattet af et flerårigt politiforlig, som har et bredt flertal bag sig. Dette stiller krav til at alle forligspartier skal være enig vis forliget skal ændres væsentligt, men det giver også mulighed for at forskellige aktører kan forsøge at få en eller flere af forligspartierne til at stille spørgsmål til justitsministeren..

Den organisatoriske og ledelsesmæssige løsningsmulighed for at få udmøntet de visioner og resultatkrav som forligspartierne, justitsministeren stiller i forbindelse med politireformen er anvendelse af kontrakter som styringsinstrumenter. Opgaven for principalen (opgavestiller) er - jf. principal - agentteorien - desuden at skabe en incitamentsstruktur - med eller mod agentens vilje - og holde de forskellige organisatoriske enheder (aktører) adskilt for at få de enkelte aktørers sande præferencer frem (Greve 2002, 2003).

Principal-agent teorien benyttes altså som middel til at belyse, hvorledes principalens forventninger til agentens adfærd afhænger af den egennytte, som agenten har ved at udføre opgaven, og hvorfor agenten vil forsøge at skjule vigtige information (moral hazard) om omfanget af hans arbejdsindsats, herunder incitamentet for den enkelte til "free ride" (ibid.).

Som det er nærmere beskrevet i kapitel 5, så sker der en voldsom decentralisering af ansvar og kompetence i den offentlige sektor samtidigt med, at der sker "re-regulation" i form af f.eks. målkrav, med dertil medfølgende krav om dokumentation og evaluering. Begrundelsen er, at borgere skal have valuta for penge og at borgerne har et (rets) krav på service. For at få indsigt i ydelseernes indhold, stilles der derfor krav om information og dokumentation f.eks. forventning om hvor hurtigt politiet kan komme frem, hvor Rigspolitiet halvårligt opgør responstiderne i de enkelte politikredse. (Responstid). Det forudsættes i politiforliget (ligesom indenfor andre dele af den offentlige sektor) at denne - og lignende - information findes og er offentlig tilgængelig - ellers vil det i en NPM kontekst ikke give mening. Incitamentet for betjenten til at opfylde de forventninger og krav politiets ledelse stiller afhænger af hvilke konsekvenser der er for betjentene, hvis forventningerne ikke indfries.

Fristelsen for unddragelse er stor, men også afhængig af den vægt som ledelsen giver de krav i resultatlønskontrakterne. Vægtning afhænger af om Rigspolicefen eller ministeriet laver kontrol, hvor ofte - og de sanktioner som gives med ved manglende målopfyldelse.

6.2.4. Adverse selection

Adverse selection opstår når agenternes handlinger kan være skjulte for principalen. Der er ingen ønske om kontrol, hvilket medfører at manglende målopfyldelse ikke bliver kontrolleret. En af forudsætningerne for adverse selection er - som tidligere beskrevet - informationsasymmetri. Aktørerne er ikke alvidende, derfor er der betydelig usikkerhed forbundet med om agenterne vil kunne præstere mere til prisen.

6.3. Krydspres i relations- og kontraktstyringskæden

Konsekvensen af professionaliseringen er, at ledelsesopgaverne og kravene til ledelsesfagligheden ændres, hvilket medfører at lederen kommer under krydspres. Dette sker fordi opgaverne bliver mere komplekse med et bredere og stadig mere ukendt indhold. Medarbejderne stiller krav om øget medansvar og selvstændighed i opgaveløsninger, samtidig med at lederen skal være visionær, nytænkende og strategisk.

Der stilles både spørgsmålstejn ved organisationens eksistensberettigelse, krav til mere og bedre service og til økonomisk mådehold. Det er vores antagelse af krydspreset opstår fordi der ikke står respekt omkring inddragelse af institutionen (Politikredsen) i målfastsættelsen. Det får den konsekvens, at indsatsområderne (i politiets tilfælde: forligets fokusområder) ikke får den opmærksomhed og forankring i organisationen, som var mulig, hvis processen havde været tilrettelagt i forhold til at sikre en længere proces og et medejerskab.

Kurt Klaudi Klausen (benævnes fremover: Klaudi) beskriver de særlige særegne træk ved den offentlige sektor og de krydspres man står overfor således:

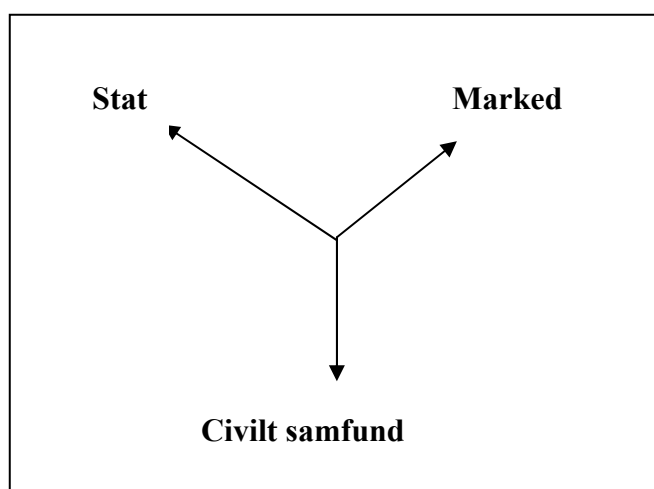
”.. karakteriseret ved at være kompliceret, ved kompleksitet og ved at skabe krydspres samt ved, at anvendelsen af traditionelle kortsigtede, outputorienterede evalueringsformer, som bl.a. NPM-fortalerne ønsker, kommer til kort.

Når der alligevel er fortalere for simple løsninger og fremherskende fejllopfattelser af betingelserne for at løse samfundsmæssige opgaver og problemer, må det skyldes uvidenhed eller dumhed.”

Om det er dumhed eller ej, så er konsekvensen, at der er skabes et krydspres, som lederne i den offentlige sektor må forholde sig til (Klausen, 2001, 2007)

Med vektorperspektivet vil vi analysere det krydspres reformen medfører. Her vil vi kigge på hvordan krydspreset gør sig gældende og hvordan krydspreset håndteres. Ifølge Klaudi er der 3 normative vektorer: stat, marked og civil samfundet. De normative vektorer skaber krydsende pres, som ofte trækker i hver sin retning for at påvirke organisationen i en bestemt retning (Ibid.)

Figur 6.1.1. Normative vektorer som trækmekanismer



Ifølge Klaudi kan man anskue de normative vektorer som rationaler, der påvirker den enkelte og organisationen. De normative vektorer som rationaler kan trække i hver sin retning med forskellig styrke, som skal afvejes i den strategiske ledelse. Når Klaudi kalder dem for normative, er det, fordi hver af disse har deres egen forskrivning af, hvad der er passende og hensigtsmæssig adfærd og hvilke beslutninger der er fornuftige og legitime mv.

Når disse forskellige rationaler trækker organisationen i hver sin retning, vil de enkelte aktører (f.eks. politidirektørerne) opleve som et krydspres. Det vil sige at de normative vektorer skaber krydspres (Ibid.).

Klaudi opererer med nedenstående tre rationaler eller vektorer:

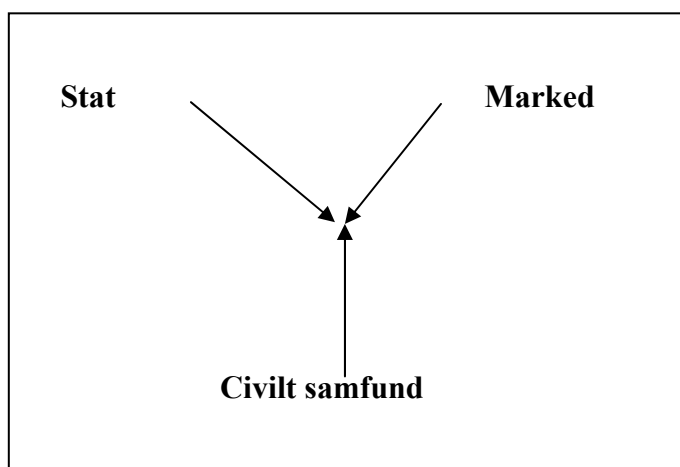
- "Strategi på politiske markeder, stat"
- "Traditionel strategi, marked"
- "Civilt samfund, værdiorienteret strategi".

Strategi på markedet handler om det som Klaudi betegner som "klassisk strategi", som er strategi for overlevelse, usikkerhedsminimering og vækst. Strategi på politiske markeder handler om at høste legitimitet, fordi de offentlige organisationer skal leve af at have politisk legitimitet. Strategi i civilsamfundsvektoren drejer sig om værdiorienteret strategi.

Det normative grundlag for den offentlige sektor har ifølge Klaudi en særlig karakter, fordi opgave og målfastsættelsen er underlagt et normativt grundlag for offentlig forvaltning. Med "normativt grundlag" mener Klausen, at offentlige organisationer er underlagt kommunalfuldmagten, forvaltningsloven osv. som lægger en del regler og begrænsninger for, hvad en organisation kan tillade sig. Det drejer sig om regler om høring af andre myndigheder, offentlighed i forvaltningen, aktindsigt, partshøring, tavshedspligt m.v. Regler, som de private organisationer ikke behøver at følge, så længe de blot følger den almindelige lovgivning (Ibid.).

Klaudi anvender også teorien til at se hvordan rationalerne/ vektorerne påvirker den enkelte organisation. Hvilket krydspres er den enkelte organisation udsat for, hvilket han illustrerer ved at vende vektorerne.

Figur 6.1.2. Normative vektorer skaber krydspres



6.3.1. Den statslige vektor

Statsvektoren står for den politik, magt og de regler som er styrende for lederens handlinger. Den statslige vektor har den formelle magt. Den formelle magt kan også kaldes den legitime magt. Denne form for magt følger typisk hierarkiet og den respekt, der vil kunne stå omkring en leder. Den statslige vektor har kontrol og indflydelse på ressourcefordeling, politiske processer, teknologi og viden. Denne form for magt er mere skjult og det er mere uklart hvem, der udfører dem. Der vil typisk være tale om nøglemedarbejdere i justitsministeriet og Finansministeriet, der sidder og koordinerer, hvorefter der fremsendes lov- og bevillingsforslag til ministeren og forligspartierne.

Statsvektoren presser meget på for at få institutioner til at arbejde seriøst med "markedsvektoren". Der er mange eksempler på dette. f.eks. i regeringens IT handlingsplan, hvor digitalisering af den offentlige forvaltning har medført krav om gode (brugervenlige) hjemmesider, der giver nem adgang til offentlig service. Den statslige vektor har i et Public Governance perspektiv:

- Fokus på brugerbehov: Det er brugernes behov og ønsker, der skal danne udgangspunkt for indholdet af de offentlige ydelser
- Fokus på struktur efter brugerbehov. F.eks. skal offentlige hjemmesider have en struktur, der skal imødekomme brugernes behov.
- Fokus på dialog med brugerne. Dialogen skal være nem og forståelig for brugerne
- Fokus på åbenhed.
- Fokus på integrerede services. Offentlige institutioner skal integrere deres informationer og service med andre relevante institutioner, f.eks. med kommunalreformens intention om én indgang til kommunen.

6.3.2. Markedsvektoren

Markedsvektoren står for, at det er penge - herunder effektiv udnyttelse af pengene og serviceorientering - og kontrakter, der styrer handlinger. Med markedsgørelse af den offentlige sektor som følge af New Public management bølgen har der igennem de sidste 15-20 år været fokuseret meget på at få markedsvektoren til at få en dominerende rolle inden for de offentlige organisationer. Der har dermed været pres på for at modernisere de offentlige institutioner - og gøre dem til (private) virksomheder, der kører effektivt og får produceret mest muligt. Desuden skal det være markedet i form af brugeren eller borgeren, der skal være i centrum for organisationen (Ibid.)

6.3.3. Den civile vektor

Civilvektoren repræsenterer den etik, moral og gensidig respekt eller frygt, der styrer handlinger. Pres fra civilsamfundsvektoren medfører at institutionen skal have styr på værdierne. Her drejer det om at vise åbenhed og være i dialog med borgerne. Dette afspejler sig tydeligt i fundamentet for politireformen – nemlig visionsudvalgets beskrivelse af formålet med politiet, herunder dets værdigrundlag.

"Politiet skal være ansvarligt, professionelt og serviceorienteret.

Efter Visionsudvalgets opfattelse skal politiets adfærd og virke endvidere hvile på værdier om ansvarlighed, professionalisme og service. Politiet skal optræde upartisk, venligt og korrekt. Samtidig skal politiet udvise den fornødne autoritet, bestemthed og myndighed. Borgerne skal opleve et åbent og let tilgængeligt politi med en hurtig, effektiv og imødekommende betjening. Disse grundlæggende værdier"

Citat fra Visionsudvalgets rapport.

En eller to vektorer kan vokse på bekostning af andre. Klaudi mener dog ikke, at det nødvendigvis er et nulsumsspil, så summen af vektorerne er altså nødvendigvis ikke altid ens. Vores antagelse er, at dette blot antyder kompleksiteten for den offentlige organisation. Omvendt må et øget træk på en eller flere vektorer betyde en revurdering af institutionen/ virksomhedens strategi. Strategien må afspejle det vektorpres der er for at bevare legitimiteten, idet vektorerne afspejler de krav, som man bør leve op til i forhold til hver enkelt vektors logik.

Med Klaudis vektorteori kan vi få et væsentligt bidrag til at synliggøre, hvilket pres der lægges på offentlige organisationer og dermed bidrage til vores besvarelse af vores underspørgsmål to i vores problemformulering: "I hvilket omfang har resultatkontrakterne

betydning for et eventuelt krydspres? Og hvilke styringsmæssige ledetråde kan vores analyse påpege?"

Vektorteorien har dog en tendens til en noget grov kategorisering, hvorfor det kan være vanskeligt at adskille de tre vektorer. En anden kritik, der kan rejses mod vektorblikket, er at al handling gøres til et reaktionsmønster frem for proaktiv handling. Med andre ord udtryk for en rationel tankegang, hvor valg af handling stringent må følge vektorpresset – en slags lemmingsstrategi, hvor man følger strømmen. Når det er sagt, er det dog vores antagelse, at vektorteorien kan give et godt bidrag til at synliggøre presset og dermed hvilke idealer offentlige organisationer må forholde sig aktivt til – uden nødvendigvis at følge disse slavisk.

6.3.4. Handlingsanvisninger/krydspresledelse

Som vi konkluderer i afsnit 6 har vores empiri afsløret at der er en tydelig opfattelse af, at de igangsatte processer i politiet ikke har den rette effekt i forhold til organisationsudviklingen. Vi konstaterer desuden at der er tale om paradokser – men også paradokser man kan gøre en indsats overfor. Derfor er det at betragte som almindelige ledelsesvilkår i alle organisationer.

Lederne har følgende muligheder:

Forhandleren

Lederen og ikke mindst Politidirektøren kommer i tættere kontakt med det dels det lokalpolitiske niveau, dels indgår han/hun i koncernledelsen. Dette er en udfordring af direktørens evne til at forhandle og argumentere for netop hans kreds specielle udfordringer og heraf medfølgende behov.

Tilpasseren

Lederen skal endnu mere end tidligere kunne balancere mellem det store fællesskabs (koncernledelsen) interesser og det lille fællesskabs interesser (Politikredsens) - jf. figur 6.2 i figuroversigten "Institutionslederne mellem det lille og det store fællesskab" (Klausen, 2006)

Kamæleonen

En måde at komme ud af de mange krydsende krav og forventninger, er ifølge Meyer og Rowan en dekobling. Dekobling vil bestå i, at lederen vælger retorisk at forholde sig til den nye ledelsesstruktur, men praksis og handling vil være af en anden karakter (Klausen, 2001, 2006). Dette sker fordi der er inkonsistente normer i organisationen – mellem den historiske dialogbaserede ledelse og reformens krav om mål- og rammestyring/kontraktstyring.

Med et vektorperspektiv er det netop krydspreset som er interessant, og paradokset i den måde hvorpå man organiserer sig. Ledelseskompetencerne skal spænde bredt, og alle kompetencer lige fra forhandling til tilpasning er i spil. Reelt vil den ansvarlige leder (politidirektør) skulle agere "kamæleon", og hele tiden forholde sig til de krav og forventninger som kontraindicerede vilkår henholdsvis fra "oven og fra neden", og der ses således tegn på at krydspreset er til stede.

Ifølge Klaudi (Klausen, 2001, 2007) kan man anskue de normative vektorer som rationale, der påvirker den enkelte og organisationen: Disse forskellige rationale trækker organisationen i hver sin retning og dette vil de enkelte aktører (f.eks. politidirektørerne) opleve som et krydspres. Det vil sige at de normative vektorer skaber krydspres (Ibid.)

Ifølge teorien om normative vektorer er alle organisationer ens og forskellige. Det skal forstås på den måde, at de alle rummer et eller andet mix af normative vektorer, men mix'et er forskelligt fra organisation til organisation.

Dermed gøres det bl.a. også nemmere at beskrive sær- og fælles træk mellem organisationer i forskellige sektorer. Hensigtsmæssigt sker der en sontring mellem det offentlige, den private og den tredje sektor - civil samfund/det enkelte individ (Klausen, 2007).

En vektor er defineret som en størrelse bestemt af et tal og en retningsangivelse. Med normative vektorer menes der, at der er nogle fundamentale rationaler, som styrer adfærd i organisationer, og at disse rationaler kan udtrykkes/ billedliggøres som vektorer, der påvirker eller trækker i forskellige retninger (Ibid.)

6.4. Diskussion og analyse

I vores problemformulering stillede vi følgende underspørgsmål:

- I hvilket omfang kan der observeres et betydende krydspres mellem intentionen med reformen, og den organisatoriske opfattelse af reformen? Er dette "spænd" af en sådan karakter og betydning, at det nødvendige ejerskab, som medvirkende faktor for en succesfuld implementering, kan problematiseres i en ledelseskontekst?
- I hvilket omfang har resultatkontrakterne betydning for et eventuelt krydspres?

Vi betragtede i afsnit 5 kontraktstyring, som en repræsentant for den rationelle, økonomiske tankegang. Inden for denne overordnede ramme findes der dog en stor variation. Der kan skelnes mellem to former for kontrakter og for kontraktopfattelse: Den klassiske kontrakt, der betragtes som den **hårde** kontrakt og den relationelle kontrakt, der kan betragtes som den **bløde** kontrakt. Man kan vælge at anskue problemstillingen på to måder (Greve, 2003).

1. Hvis Kontraktstyring anskues som et styrings- og kontrolredskab lægges der op til hårde forhandlinger mellem parterne, hvor alle vil følge egne snævre interesser.
2. Hvis kontraktstyring anskues i et udviklingsperspektiv, vil kontraktstyring være kilde til læring og organisationsudvikling

Både den hårde og den bløde kontrakt kan betragtes ud fra et principal-agent perspektiv.

I hårde kontrakter er der særlig fokus på at dæmme op for specielt adverse selection og moral hazard problemstillingerne. Der etableres kontrolforanstaltninger byggende på, hvorvidt de opstillede outputmål nås. Denne type af kontrakt må siges at bryde med den tidligere opfattelse af den offentlige sektor, hvor loyale embedsmænd opfylder politikernes krav og ønsker. Embedsmændenes loyalitet tages ikke for givet, og der er derfor behov for kontrol og incitamentsprogrammer til "disciplinering" af embedsmændene. Kontrakten betragtes derfor som et disciplineringsredskab.

Den bløde relationelle kontrakt kan også ses i relation til principal-agent teorien, men med et andet udgangspunkt. Her inddrages også transaktionsomkostningerne. Dels ved opstilling af (kontrakt)målenes detaljeringsgrad og dels ved efterfølgende kontrolforanstaltninger.

Inden for den offentlige sektor vil det være vanskeligt at opstille en præcis definition af slutproduktet. Dette gælder specielt indenfor de bløde områder (varme hænder), hvorimod andre områder (teknik, logistik og administration) nemmere lader sig måle på produktet. Denne type kontrakter er meget mere åbne for en løbende dialog og samarbejde og som vi opfatter den, er udgangspunktet ikke at embedsmændene prøver at snyde, men at alle er åbne for en dialog mellem de forskellige aktører. Kontrakten betragtes derfor som et dialogredskab.

Ejersbo og Greve opstiller nedenstående skema til illustration af forskellene mellem de to typer af kontrakter. Vi medtager her denne illustration, for at anskueliggøre og tydeliggøre forskellene mellem de 2 versioner af kontrakter, idet netop valg af kontrakttype får betydende indflydelse på opfattelsen af kontraktens indhold, og på det nødvendige ejerskab der skal skabes hertil:

Tabel 6.1: Forskel mellem hårde og bløde kontrakter

	Hård version / Klassisk kontrakt	Blød version / relationel kontrakt
Detaljeringsgrad	Høj	Lav
Formål	Opnå specifikt resultat	Redskab til dialog
Kontrolform	Outputkontrol	Proceskontrol
Grad af tillid	Lav	Høj
Politikernes rolle	Politik irrelevant, når kontrakt er indgået	Kontrakter er stadig integreret i politik

Hovedproblemstillingen er, hvorledes principalen får agenten til at udføre et stykke arbejde i en verden, hvor agenterne i princippet kan skjule deres handlinger, som følge af informationsasymmetrien. Informationsasymmetri har desuden den implikation, at det åbner op for løgnagtig adfærd (moral hazard) eller risikoen for, at agenten ville kunne præstere mere til prisen (adverse selection). Der er derfor behov for en form for et kontrolapparat, hvilket - som konsekvens heraf - medfører øgede transaktionsomkostninger.

Vektorperspektivet kan her tilføje den påstand, at organiseringen af politiet, blot er en reaktion, og netop reaktionen på de problemer som italesættes af ministeren i 2005. Med et vektorperspektiv er det netop krydspreset som er interessant, og paradokset i den måde hvorpå man organiserer sig. Valg af kontraktstyring som styringsteknologi medfører potentiel risiko for at skabe et krydspres, som der ledelsesmæssigt må reageres på, og som i sig selv betyder ændrede vilkår for ledelse.

Diskussion om interessekonflikter:

I opposition til den øverste ledelses mål vil der i den enkelte politikreds, på den enkelte politistation være lokale interesser. Politikredsens ledelse vil f.eks. have egne målsætninger/ambitioner indenfor de handlemuligheder som lovgivningen giver dem. Disse målsætninger er nødvendigvis ikke identiske med den øverste ledelses målsætninger. Her kan der opstå interessekonflikt mellem politiets overordnede målsætning (som politiforliget har fastsat) og den målsætning som politikredsen/politistation ledes efter. Et andet eksempel

er praktiske forhold som f.eks. hvilke erfaringer, færdigheder og sociale kompetencer har de ansatte og er de medspiller eller modspiller i forhold til ledelsens valg af ledelsesstrategi og plan. Her kan vi af svarene fra spørgeskemaundersøgelse se at - jf. spørgsmål 10 i bilag 1 - mente respondenterne at de 2 væsentlige formål med politireformen var "et mere effektiv politi" (59 %) og krav om dokumentation (35 %). Det betyder at de argumenter der blev fremført i visionsudvalget rapport og i lovarbejdet op til reformen er kendt blandt medarbejderne.

Men det betyder ikke at medarbejderne føler medejerskab endsiges har en større forståelse for reformens nødvendighed og succes. Dette kan man uddrage af, at 65 procent har en negativ oplevelse i forhold til deres forventninger til reformen (spørgsmål 15) og at 59 procent mener at reformen bliver en fiasko (spørgsmål 35). Det betyder at der ikke er et fælles verdensbillede mellem intentionerne bagved reformen og den oplevelse den enkelte medarbejder har. Dermed kan målsætninger godt være ens, men der er ikke symmetri i hvilke vej man skal følge for at nå målet eller en fælles forståelse af hvad målet egentlig er.

Rigspolitichefen kan derfor blive "gidsel" overfor politikredsen. Rigspolitichefen dikterer målene – på vegne af regeringen – men politidirektørerne prioriterer hvornår og hvordan de skal iværksættes. I forholdet mellem rigspolitichefen og politidirektørerne/lederguppen er der en tovejs principal – agent relation. Rigspolitichefen udstikker målsætninger og budgetmæssige rammer, men er i et tillidsforhold til politidirektørerne og de øvrige ledere opfylder målsætninger indenfor de udstukne økonomiske rammer. Efter reformen har netop den øverste ledelse etableret en række ledelsesfora, hvor de koordinerer (ensrettet ifølge Politiforbundet) arbejdet indenfor myndighedsområdet.

Politiforbundets formand, Peter Ibsen, opfatter politireformen som et fælles projekt, som Politiforbundet har et medejerskab af. Men det er også hans opfattelse at reformen har medført en ændret ledelsesstil i politiet.

"Men der ingen tvivl om at ledelsesstilen har gået meget på at forsøge at holde de faglige organisationer udenfor enhver form for indflydelse"

Interview med Peter Ibsen, bilag 4

"Vi har også været meget opmærksomme på at man blandt politikkerne og i Visionsudvalget har snakket meget om den konsensusledelse der har været i dansk politi – og heraf at Politiforbundet har haft for meget indflydelse. Vi har da også mærket at vi skulle stækkes og har derfor været nødt til at sparke døren ind mange steder"

Interview med Hans Illum, bilag 5

I et agent- perspektiv er paradokset mellem at Politiforbundet føler sig medansvarlig for politiets struktur - og ansvar overfor medlemmernes opfattelse af reformen på et givet tidspunkt/periode - interessant, fordi det netop kan forme aktørens (Politiforbundet) opfattelse af gevinster og omkostninger. Den opfattelse/ideologi kan f.eks. være "at hvis ledelsen vil være arbejdsgiver med et stort "A", så kan det tvinge forbundet offentligt at fremstå som en fagforening med et stort "F". Forbundet kan som en central aktør forudsættes at overveje hvordan den kan udnytte de muligheder der er indenfor den institutionelle ramme – eller om den skal bruge ressourcer på at forsøge at ændre disse rammer. Dette er en afvejning af gevinster og omkostninger og ikke mindst om disse er reelle eller er forventede gevinster/omkostninger. Douglass North kalder disse forestillinger og forventninger for "**shared mental models**", hvilket North betegner som ideologier og bruger som argument for at "**History matters**" (Ibid.).

"Systems of mental models exhibit path-dependence such that history matters"

6.5. Delkonklusion

Mistilliden til reformen styrkes efter vores delkonklusion i kapitel 5 netop af, at kontraktstyringen bliver en institutionalisering af mistillid. Vi delkonkluderer at Politiets resultatlønskontrakter er det som Ejersbo og Greve definerer som hårde kontrakter. Samtidig delkonkluderer vi, at netop brugen heraf fremmer risikoen, kompleksiteten og tilstedeværelsen af det eksisterende krydspres.

Der er tydeligvis tale om en top-down proces i politiet, i forbindelse med implementering af politiforliget. Som vi omtalte i afsnit 5 så bruger betjentene ofte udtrykket "at de er frustreret". Dette skyldes at de oplever paradokser mellem den begejstring den øverste ledelse har udtrykt overfor justitsministeren, de retspolitiske ordførere og medierne i forhold til den hverdag de befinder sig i, og det giver konflikter og utilfredsheder. Frustration skyldes ifølge vores 3 interviewpersoner ikke manglende forståelse for hvad reformen indebærer, men i stedet over selve indholdet og over den "mening" som det grundlæggende politiarbejde skal repræsentere.

Med henvisning til vores indledning, hvor vi beskrev politiet som rodfæstet i en kultur som bygger på en tjenestemandsemantik, hvor man er loyal og pligtopfyldende, så er den indbyggede mistillid i designet af resultatlønskontrakterne en stor ledelsesmæssig udfordring.

Når den øverste ledelse har valgt den hårde kontrakt, så vil det efter vores opfattelse stille særlige krav til ledelsen. Den hårde kontraktmodel fordrer løsninger baseret på kontraktens ordlyd, men problemet opstår når kontrakten ikke er dækkende for de faktiske forhold. Det er vores antagelse at politiets samfundsmæssige rolle er flydende og derfor lægger op til samarbejde med andre myndigheder, borgere, "kunder" osv. Derfor kan alle betingelser ikke være specificeret i resultatlønskontrakterne og det vil stille store krav til strategisk viden og handling samt politisk udsyn for at kunne overskue muligheden for asymmetrisk information. Men først og fremmest er tillid og empati nødvendigt i samarbejdet i ledelsesgruppen og mellem lederne og medarbejdere for, at kunne oparbejde det fundamentale samarbejde om løsning af mål og rammeplaner, som er krævet fra politisk hold.

Det er vores antagelse at valget af resultatlønskontrakter som styringsteknologi medfører at ledelseskompetencerne skal spænde bredt, og alle kompetencer lige fra forhandling til tilpasning er i spil. Reelt vil den ansvarlige leder (politidirektør) skulle agere "kamæleon", og hele tiden forholde sig til de krav og forventninger som kontrainticerede vilkår henholdsvis fra "oven og fra neden", og der ses således tegn på at krydspreset er til stede.

Vi mener, at vi med inddragelse af vektorperspektivet, netop får fokus på krydspreset, som jo er interessant, og ligeledes bliver til paradokser i den måde hvorpå man organiserer sig. Vi mener herefter, at valg af kontraktstyring som styringsteknologi medfører potentiel risiko for at skabe et krydspres, som der ledelsesmæssigt må reageres på, og som i sig selv betyder ændrede vilkår for ledelse.

Ved at benytte vore 2 perspektiver, finder vi belæg for at konkludere at denne styringsteknologi skaber et forøget krydspres for politidirektørerne, men at dette krydspres ikke alene fremkommer på grund af ensidig brug af resultatkontrakter, men at krydspreset tydeliggøres af kombinationen mellem resultatkontrakternes reelle indhold "versus" politiets stærke og historisk baserede konsensus-kultur.

Det er vores antagelse af krydspreset opstår fordi der ikke står respekt omkring inddragelse af institutionen (Politikredsen) i målfastsættelsen. Det får den konsekvens, at indsatsområderne (i politiets tilfælde: forligets fokusområder) ikke får den opmærksomhed og forankring i organisationen, som var mulig, hvis processen havde været tilrettelagt i forhold til at sikre en længere proces og et medejerskab.

Her i delkonklusionen vil vi gentage, at krydspreset er den afstand som reelt findes mellem den politiske intention, og den organisatoriske opfattelse af de problemer som italesættes. Et krydspres er vanskeligt målbart, men man kan konstatere om krydspreset er eksisterende, og man kan efterfølgende udlede hvilke "udfordringer" dette så medfører for politidirektørerne, nemlig dem som reelt skal implementere reformen.

Som anført ovenfor, så delkonkluderer vi her i kapitel 6, at der er tilstedeværelse af et betydende krydspres, som stiller særlige krav til lederne, og som skal have et særligt fokus i den videre implementering af reformen.

Vi konstaterer således, at magtkampe og følelser bliver tydeligere i denne fase. Trommerne buldrer, retorikken er klar og bundklangen overvejes nøje. Der markeres skarpe opfattelser af reformens indhold, og meningstilkendegivelserne synes at være svære at få til at mødes. De grundlæggende antagelser er i spil og der argumenteres fra alle niveauer i samfundet. Det er ikke kompromisernes tid, men en tid hvor flere væsentlige aspekter udfordrer situationen.

Forandringerne har tydeligt meldt sig. Politibetjentene i det ganske land er utilfredse – det er bestemt ikke til at tage fejl af.

Justitsministeren og rigspolitichefen taler om at reformen går som planlagt, og italesætter at de aktuelle problemer, blot er "forventelige krusninger" på vejen – og at al fornyelse oplever modstand.

Med vores delkonklusioner in mente fra kapitlerne 5 og 6, vil vi i det efterfølgende kapitel se på erfaringerne med politireformen fra Norge. Vores delkonklusion i kapitel 7, skal sammen med delkonklusionerne fra 5 og 6, tilsammen udgøre hovedgrundlaget for vores endelige konklusion i kapitel 9.

7. Kom til Norge min ven

Norge, som er et af vore sammenlignelige nordiske broderlande, har gennemført en politireform i nyere tid. Den kaldes Politireform 2000, og herfra har vi indhentet relevant kildemateriale, med henblik på at foretage en komparativ analyse. Analysen er her begrænset til nogle særlige opmærksomheder man ledelsesmæssigt kan/bør fokusere på, i forbindelse med implementering af en politireform.

For at kunne forholde os til implementeringen, er vi for en stund nødt til at se nærmere på det mere lovforberedende arbejde. Se på hvilke overvejelser og bevæggrunde som lå til grund for beslutningen om en politireform og se på med hvilken argumentation reformen blev vedtaget.

Virksomhederne Norconsult A/S og AGENDA, har udarbejdet en række rapporter, som vi her anvender som kilder. Disse er: "Evaluering af Politireform 2000" – det Norske politidirektorats hovedrapport, som er udarbejdet i januar 2005. Herudover er der, som en del af evalueringen af reformen, udarbejdet en brugerundersøgelse, baseret på 200 interviews i hvert af Norges 27 politidistrikter, i alt 5400 interviews, foretaget i november måned 2004.

Vi vil her kort præsentere den norske politireform, for herefter at uddrage vigtige erfaringer fra Norge. Med disse erfaringer som opmærksomhedspunkter, vil vi foretage en komparativ analyse mellem Norge og Danmark. Vi er her bevidste om at Norge har gennemført deres politireform, og har evalueret herpå, og at vi i Danmark kun er i den begyndende implementerende fase. Netop med denne viden fra Norge, vil vi, med dette afsnit, udlede de væsentligste erfaringer, opmærksomheds --punkter /anbefalinger til brug for vores analyse. Samtidig vil vi foretage en analyse i forhold til 9 konkrete "effektspørgsmål", og her sammenligne politidirektørernes forventninger og vurderinger af de respektive politireformer.

7.1. Politireform 2000, Norge

I 1998 nedsatte den norske regering et udvalg (Politidistriktsudvalget), som fik til opgave at fremsætte forslag til organisatoriske ændringer i politietaten, herunder konkrete forslag til en ny distriktsinddeling.

Udvalget afgav betænkning den 4. marts 1999. Et lovforslag om oprettelse af et Politidirektorat blev efterfølgende fremsat. Lovforslaget blev vedtaget og Politidirektoratet trådte i kraft den 1. januar 2001. Politikredsene reduceredes fra 54 til 27. Det norske Justitsministerium besluttede at de nye politikredse skulle træde i kraft den 1. januar 2002.

7.1.1. Baggrunden for politireformen

Den overordnede opgave ved udformningen af en ny reform var:

- Optimere udnyttelsen af politimyndighedens samlede ressourcer
- Sikring af borgernes tryghed
- Bedst mulig kriminalitetsbekæmpelse
- Ydelse af god service samt sikring af trygge og gode arbejdspladser for de ansatte i etaten.

Det norske Justitsministerium vedrørende politireform 2000 anførte følgende tre hovedformål med omstruktureringen:

- Et politi, som mere effektivt forebygger og bekæmper kriminalitet.
- Et politi, som er mere serviceorienteret.
- Et politi, som arbejder mere økonomisk.

I Justitsdepartementets blev det indledningsvist besluttet at klarlægge de nye samfundsforhold, som på en række punkter påvirker politiet, og dels en tilstandsvurdering af politiets rolle.

Departementet anfører som eksempler på ændrede samfundsforhold internationaliseringen og globaliseringen, de demografiske ændringer, specialiseringen, kravet om øget offentlig service, kriminalitetsudviklingen samt IT-samfundet, og dermed udviklingen på teknologi- og kommunikationsområdet. Navnlig de fire sidste forhold har efter departementets opfattelse betydning for politiets rolle i samfundet.

Departementets synspunkter kan overordnet sammenfattes i følgende punkter:

- Befolkningen stiller øget krav om offentlig service. Dette gælder også i relation til politiet. En omstrukturering kan sikre borgerne en bedre service.
- Den teknologiske udvikling giver mulighed for besparelser. Andre og mere effektive samarbejdsformer kan således anvendes. Disse kan udover give en bedre ressourceanvendelse medføre større åbenhed og nærhed i forhold til såvel ansatte som borgere. Denne åbenhed og nærhed stiller dog nye krav til politiet.
- Kriminalitetsudviklingen peger i retning af, at kriminaliteten i fremtiden vil øges såvel indenfor traditionel kriminalitet som inden for organiseret og grænseoverskridende kriminalitet. En sådan udvikling tilsiger øget forebyggende arbejde, mere effektiv strafforfølgelse, omstrukturering i retning af fleksible, men samtidig bæredygtige, enheder, der kan samarbejde såvel med andre indenlandske aktører som udenlandske aktører, inddragelse af IT i efterforskningen i videre omfang samt øget internationalt samarbejde.

De nævnte ændrede samfundsforhold gør det relevant at overveje, om strukturændringer er nødvendige, hvis politiet fortsat skal kunne fungere tilfredsstillende, og om politiet eventuelt kan løse sine opgaver bedre efter en omorganisering.

Med henblik på at besvare disse spørgsmål, foretager departementet en "tilstandsvurdering" af politiets rolle. Herefter opregnes de opgaver, som politiet overordnet skal løse:

- Skabe tryghed
- Forebygge ordensforstyrrelser og kriminalitet
- Efterforske og straffe begået kriminalitet
- Udføre en række forvaltningsmæssige funktioner
- Udføre grænsekontrol og
- Samarbejde med andre myndigheder, såvel nationale som internationale.

Som nævnt var de tre hovedformål med meldingen at øge effektiviteten i politiet, at gøre politiet mere servicevenligt samt at bruge færre ressourcer. Disse tre formål vil efter departementets opfattelse blive opfyldt ved en sammenlægning af politidistrikter.

Det anføres således, at den faglige kompetence vil blive styrket i større enheder, hvilket vil gøre politiet bedre rustet til at bekæmpe nye kriminalitetsformer. Større distrikter vil endvidere give større ressourcemæssig handlefrihed, hvilket igen vil medføre større fleksibilitet og lokal tilpasning. Sammenlægning af distrikter vil endelig frigøre arbejds-

kraft, som kan benyttes andre steder. Dette vil ske ved brug af IT og ved samkøring af visse administrative funktioner.

Departementets forslag blev som nævnt vedtaget i foråret 2001 med enkelte modifikationer, således at antallet af politidistrikter er reduceret fra 54 til 27. En vigtig detalje er her, at en række (hvor mange) distrikter forblev det samme distrikt, overvejende fordi distriktet i forvejen havde en vis volumen. Det skal i den forbindelse anføres, at departementet i meldingen anfører, at politidistriktsstrukturen jævnlige bør vurderes.

I gennemsnit vil det enkelte distrikt have et befolkningsunderlag på 160.000 indbyggere og et areal på 11.586 km². Det største indbyggertal vil være på ca. 508.000 indbyggere i Oslo, og det mindste distrikt får ca. 29.000 indbyggere. Arealet spænder fra 291 km² til 29.888 km².

Antallet af driftsenheder vil i gennemsnit være 15. Det højeste antal vil være 33, og det mindste antal vil være 6. Politireformens fase 1 beskrives af Justitsdepartementet som den største ændring af Norsk politi i meget lang tid. Den nye struktur trådte i kraft den 1. januar 2002. Omorganiseringen til de nye, større men færre, distrikter var tilendebragt i løbet af 2002.

7.1.2. De økonomiske og administrative konsekvenser af reformen.

Frigørelse af ressourcer

Justitsdepartement anslår, at reduktionen af politidistrikter fra 54 til 27 vil medføre en frigørelse af personaleressourcer. Dette skyldes dels rationalisering og stordriftsfordele og dels, at visse arbejdsopgaver falder bort.

Det norske Justitsdepartement fremhæver overordnet, at de nye politidistrikter bliver mere bæredygtige og vil råde over større ressourcer både for så vidt angår personale og materiel. Dette vil give større budgetmæssig handlfrihed og fleksibilitet. Det faglige miljø i det enkelte distrikt vil endvidere blive bedre, og det vil være muligt at opbygge, vedligeholde og udnytte forskellige typer specialkompetencer, hvilket vil mindske behovet for bistand fra særorganer og andre distrikter.

Frigjorte personaleressourcer vil blive overført til det pågældende politidistrikts "frie midler" eller blive omfordelt til andre enheder. I forbindelse med denne overførsel/omfordeling skal politireformens tre hovedformål - bedre kriminalitetsbekæmpelse, en forbedret ressourceanvendelse og øget service over for borgerne - være styrende.

For så vidt angår stillingen som politimester vil reduktionen af politidistrikter naturligt indebære, at antallet af disse reduceres tilsvarende. Reduktionen af politidistrikter vil også påvirke antallet af "administrationschefer".

Reduktion af antallet af politidistrikter fra 54 til 27 vil således samlet medføre, at ca. 440-490 årsværk frigøres. Der frigøres således i alt 52 årsværk inden for ledelse, ca. 80-90 årsværk inden for administration, planlægning og beredskab, ca. 300-350 årsværk som følge af behovet for færre vagtcentraler samt endelig ca. 10 årsværk som følge af en forventet effektivisering inden for transport og fremstilling af arrestanter.

Nye omkostninger som konsekvens af reformen:

Politireformens gennemførelse anslås at indebære en række omkostninger. På IT-området anslås det, at udgifterne vil beløbe sig til ca. 25 mio. kr. Reformen vil dog også

medføre besparelser på dette område, da antallet af IT- medarbejdere kan reduceres som følge af centraliseringen. Denne besparelse indgår imidlertid som en del af frigørelsesprocenten på 20 % på det administrative område.

For så vidt angår de bygningsmæssige konsekvenser anføres det, at disse blandt andet vil afhænge af lejeaftalers varighed, lokalernes beliggenhed samt muligheden for at centralisere visse funktioner. Det er derfor ikke mere præcist angivet, om de bygningsmæssige forhold indebærer en besparelse eller udgifter ved politireformens gennemførelse. Departementet antager dog, at reformen ikke samlet set vil betyde et øget udgiftsniveau til bygninger.

Departementet antager herudover, at politireformen vil medføre omkostninger på ca. 1,5 mio. kr. til fysisk flytning af personale og omkostninger på ca. 5 mio. kr. til ombygning af radiosystemer og omlægning af telefoner. Endelig kan en række andre omstillingsomkostninger forekomme. Eksempelvis kan der være behov for ekstern konsulentbistand på en række områder.

Politiforbundet i Norge - Politiets Fællesforbund

Som i Danmark, så har de også i Norge et aktivt politiforbund (Politiets Fællesforbund), som påtager sig mange samtidige funktioner. De er informative, oplysende, problematiserende, og søger naturligvis at sikre medlemmerne de bedste arbejds- og ansættelsesbetingelser som muligt. Politiets Fællesforbund har i flere artikler problematiseret "ressurs- og materiellsituasjonen i politiet", og oplyser at de i årene 2001 – 2004 havde flere opgaver og færre ressourcer, end politiet i sammenlignelige lande. Dette skulle være bekræftet gennem sammenlignelige undersøgelser i sommeren 2005, og "politirollemeldingen" som regeringen fremlagde i juni 2005. I 2005 får politiet tilført flere ressourcer

Politiets Fællesforbund oplyser i et partsindlæg (7.2 Ressurs) at politibudgettet i 2005 blev hævet med 465 millioner, svarende til ca. 7 % stigning. Politiets samlede udgifter var i 2004 ca. kr. 900 mio. højere end i 2001. I 2004 udgjorde det samlede budget kr. 6,8 mia., hvilket bekræftes i notat "2005-055 Ressursbruk i Politiet", af ECON analysis. Det oplyses endvidere, at væksten på de omtalte kr. 900 mio. for 80 % vedkommende skyldes øgede udgifter til løn – både i form af lønstigninger og øgede antal årsværk.

7.2. Evalueringsresultater af Politireform 2000

I januar 2005 udgives "evaluering av politireform 2000". Samtidig udarbejdes der en delrapport, på baggrund af interview med 23 politidirektører. Konsulentfirmaerne Norconsult og AGENDA har stået for disse evalueringer. Med henvisning til denne hovedrapport, og til nævnte interviews, vælger vi her at uddrage og resumere følgende i en bearbejdet form, som vi af systematiske årsager har valgt at benævne fra A til Å:

Et af hovedelementerne i reformen har været at reducere antallet af politidistrikter, for at øge distrikternes kompetence og mulighed for indsats på områder, hvor de tidligere i stor grad har været afhængige af bistand fra special-enheder, samt for at styrke de enkelte distrikters basis for en effektiv ressourceudnyttelse. Der er etableret nye operative centraler, med intention om at øge professionalismen samt styring og prioritering af operative ressourcer. Gennem reformens fase 2, lægges der bl.a. op til en mere hensigtsmæssig samordning og arbejdsdeling mellem driftsenhederne indenfor hvert politidistrikt.

Evalueringens mål og metode er baseret på en analysemodel bygget over den grundlæggende hypotese i reformen:

"gennem reformens strukturelle og organisatoriske opbygning skabes muligheder for at forbedre forudsætningerne for at styre, udnytte og udvikle ressourcerne i det enkelte politidistrikt, og dermed for at skabe bedre resultater".

De overordnede mål indenfor politireform 2000 er:

1. et politi som mere effektivt forebygger, og bekæmper kriminalitet
2. et politi som er mere forebyggende og borgerorienterede
3. et politi som arbejder mere omkostningseffektivt

Reformen tillægges særlig vægt i forhold til at opnå:

- mindre administration
- bedre borgerservice
- mere effektive tjenesteydelser

7.2.1. Sammenfattende, påpeger evalueringen følgende

I. Reformens fase 1 drejede sig om strukturelle, organisatoriske, ledelsesmæssige og tekniske ændringer. Omdrejningspunktet var en reduktion i antallet af politidistrikter fra 54 – 27. Fase 2 af reformen gjaldt gennemgang af driftsenhedsniveauet med vægt på at videreudvikle arbejdsprocesserne i distrikterne.

Fase 1: alle planlagte aktiviteter og ændringer er gennemførte

Fase 2. har trukket ud tidsmæssigt – og evalueringen heraf er endnu for tidlig, i forhold til at konkludere på reformens effekt på målopfyldelse.

II. Evalueringen ser også på de modkræfter / modstande som politireformen og dens nøglepersoner har måttet håndtere. Det anføres, at vigtigste forhindring for en vellykket reform, set fra distrikternes side, har været trange ressourcerammer.

III. En vigtig forudsætning for bedre resultater ligger i ledernes udnyttelse af reformens muligheder. Reformen drejer sig derfor også om hvordan lederne har udnyttet reformens muligheder og hvordan reformen har påvirket lederskabet. Politidirektørerne står relativt samlet i opfattelsen af at reformens nødvendighed. En del mellemledere har i større grad oplevet at reformen har skabt ledelsesmæssige dilemmaer. Det synes som om at reformen har ført til større forståelse for lederrollen og dens betydning.

IV. Det vurderes, at reformen samlet set har øget distrikternes muligheder for at løse sine opgaver.

V. Når det gælder reformens effekt på virkemidler ser det ud til at reformen har haft en positiv effekt på distrikternes forudsætninger for ressourcedisponering, tilpasningsevne og evne til at håndtere store sager / alvorlig kriminalitet, men at der er sket en tilbagegang når det gælder bekæmpelse af hverdagskriminalitet, forebyggende arbejde og lokal tilstedeværelse i politidistrikterne.

VI. Evalueringen påpeger endnu engang, at tilførsel af yderligere ressourcer synes at være et helt væsentligt punkt, når det gælder om at realisere reformens intentioner.

VII. Evalueringen konstaterer at reformen var nødvendig, og at den har haft positiv effekt på de organisatoriske og ledelsesmæssige forudsætninger for at styre, udnytte og

udvikle politiets ressourcer. Resultatudviklingen i reformperioden tyder imidlertid på at det bliver vigtigt fremover at sørge for en rigtig balance mellem lokal tilstedeværelse (synlighed), forebyggelse og håndtering af hverdags-kriminalitet på den ene side, og ressourcebrug på alvorlig kriminalitet på den anden. I sidste instans drejer dette sig om afklaring af politiets samfundsrolle.

VIII. Politidirektørerne påpeger at evalueringen er sket for tidligt. Rapporten fastslår, at uanset evalueringstidspunktet, så er det vanskeligt og forbundet med usikkerhed at fastslå sammenhænge mellem reformens hovedtiltag og effekten på etatens målopfyldelse. Ved at evaluere for tidligt, risikerer man tilmed at:

- effekter på resultatudviklingen ikke har fået tid til at materialisere sig
- man måler effekterne af den belastning det er på etaten at gennemføre en stor omstilling

7.2.2. En reform i modvind

Evalueringen påpeger en række interessante resultater, under overskriften ” en reform i modvind”. Politireformen havde en central ide om at reformens strukturelle og organisatoriske ændringer ville skabe muligheder for forbedringer, men at effekten i stor grad ville afhænge af i hvilken grad det lokale lederskab magtede at udnytte disse muligheder. Som antaget i udgangspunktet, kom dette ”rum for muligheder” til at afhænge af flere forhold end de strukturelle og organisatoriske hovedtiltag, som blev iværksat under reformparaplyen. Handlingsrummet har været påvirket af modstandskræfter af både materiel og psykologisk art. De væsentlig modstandskræfter var:

- **Ændringsmodstand** mod større omstillinger, var en af de mere forudsigelige modstandskræfter. Evalueringen viser at mange ansatte politibetjente oplever at rammebetingelserne for at udføre jobbet, er blevet forværret i reformperioden. Over 70 % af de ansatte mener at reformen har været helt eller delvis mislykket. Tendensen til koblingen mellem dårligere ”tjenester” (oversat af os til: arbejdstider og sted) og politireformen, medførte at både politidirektører og deres underordnede ledere har måttet kæmpe mod ganske stærke modstandskræfter, undervejs i processen.
- **Den politiske kamp** som udspandt sig i 2003 tog til i styrke og intensitet, som medførte at mange i etaten opfattede at Stortinget tabte terræn, og at der måtte gives køb på visse af intentionerne for reformens fase 2
- At medier viser interesse for så stor et reformprogram, burde ikke komme bag på nogen. Det virker dog som om, at etaten både centralt og lokalt var relativt uforberedt på mediernes stærke rolle som virkelighedsskabende faktor i den totale kommunikation omkring reformens forskellige sider.
- **Der hersker** en udbredt opfattelse af at reformen blev gennemført i en periode med øget ubalance mellem ressourcer og opgaver, og at dette har haft betydelige konsekvenser for resultatudviklingen og muligheden for at indhøste tidlige gevinster, som erfaringsmæssigt har en vigtig psykologisk effekt i omstillingsprocesser. Meget tyder på at de ansatte i mindre grad end lederne har brudt sig om at konkretisere hvad som i denne sammenhæng skyldes reformen, og hvad som skyldes ressource-situationen.
- **Samlet set**, så konstaterer evalueringen under dette emne, at det lokale lederskab har måttet arbejde mere op ad bakke (i modvind) end de havde forestillet sig. Politidirektørernes forventninger til reformen, som de blev fremsagt til konsulentfirmaerne i 2002, er kun delvis opfyldte 2 år senere.

7.2.3. Opsummering af status

Evalueringen gør status, og fremfører følgende opsummering:

- Der arbejdes med "politireformens grundlæggende virkningsmodel", som et slags analyseværktøj i forhold til opnåede effekter.
- Etaten vurderes at have forbedret sine forudsætninger for at styre sine ressourcer og til at håndtere alvorlig kriminalitet – men har endnu ikke opnået den ønskede effekt når det gælder hverdagskriminaliteten og forholdet til borgerne. Der gives også billede af en etat som har behov for rolleafklaring.

7.2.4. Bedre forudsætninger, men dårligere resultater

Der er bred enighed om at reformen har været en nødvendighed. Såvel ledere, ansatte som tillidsvalgte giver udtryk for reformens nødvendighed, og behovet for ændringer for at gennemføre en grundig gennemgang af politiets organisation og arbejdsform. Samtidig har reformen gjort det muligt at indsætte nye ledere ind i nye distrikter, og dermed skabt fornyelse i ledelseslaget.

Ledelse, organisation, systemer, professionalitet/kvalitet og bedre arbejdsformer og metoder er blevet forbedret som virkemidler.

Såvel ledere - som tillidsvalgte - peger på at evalueringen er kommet for tidligt i forhold til effektmåling. Politiets egne målinger i perioden 1999 – 2004 viser at opklaringsprocenten ligger på omtrent samme niveau, som før reformen, mens sagsbehandlingstiden og restancer er gået ned. Det er for tidligt at udlede konklusioner af dette. Den negative tendens når det gælder opfyldelse af flere af reformens hovedmål bør tages alvorligt. Brugerundersøgelsen viser at politiet fortsat nyder stor tillid i befolkningen, men evalueringen giver indikationer på en reduceret tillid til etaten blandt politiets egne ansatte.

7.2.5. Behov for rolleafklaring

Meget tyder på at informationen om hvad reformen egentlig handler om, kom skævt ud fra start af. Indtrykket af at det i hovedtræk handlede om at få flere politifolk ud i gaderne, fik tidligt lov at etablere sig. Med dette som en dominerende og svær observerbar målestok, fik reformen en del hug, ikke mindst i medierne. Et måske undervurderet aspekt ved reformen, har været at den også handler om at afklare og styre forventninger, internt såvel som eksternt. Det virker som om at denne del af reformen ikke har fået nok opmærksomhed.

Der savnes klarere mål for indsatsen. Dette bekræfter både ledere, ansatte og tillidsfolk. Med andre ord, så savnes der prioriteringer. Noget af det mest frustrerende for de ansatte er, at den "samfundskontrakt" som ligger i reformens mål og ambitioner ligger fast – selvom præmis- grundlaget for at opfylde kontrakten opleves som betydelig svækket. Befolkningen synes at det er positivt at politiet er blevet bedre til at håndtere store sager, men befolkningen accepterer ikke at det går ud over arbejdet i lokalmiljøet, og håndtering af hverdagskriminaliteten. Mellemledere og de tjenestemand-ansatte medarbejdere oplever at de både har en loyalitetskonflikt og forklaringsproblem i forhold til omverdenen. Samarbejdsparter på det forebyggende område bekræfter at det er vigtigt at klargøre politiets rolle i skæringspunktet mellem ordensmagt og socialarbejder.

Et billede kunne måske være at reformen har synliggjort at politietaten har behov for at afstemme nogle helt centrale forhold såsom:

- forholdet mellem lokal tilstedeværelse og håndtering af hverdagskriminalitet og resourcebrug på alvorlig kriminalitet
- forholdet mellem opgaver og ressourcer
- forholdet mellem forskellige interessenters forventninger til politiet

7.2.6. Delrapport – interviews med 23 politidirektører i Norge:

Hovedbudskabet fra politidirektørerne er, at politireformen er en rigtig og nødvendig reform. Den gængse opfattelse er imidlertid at denne evaluering sker for tidligt til at kunne skabe det rigtige billede af effekten på de tjenestoområder reformen skal påvirke: forebyggelse, borgerkontakt og bekæmpelse af kriminalitet.

Hertil kommer en generel opfattelse af ressourcesituationen, og det som af mange opfattes som ændring af forudsætningerne for fase 2, har skabt dårlige rammebetingelser både for at gennemføre reformen, og for at få skabt og fremvist synlige resultater på produktionssiden.

Ressourcesituationen og forviklingerne i fase 2 anføres som hovedårsager til at resultaterne på produktionssiden ikke svarer til forventningerne. Opsummerende er politidirektørernes opfattelse:

- en vis positiv effekt på det forebyggende arbejde (men stor spredning på opfattelsen heraf)
- svækkede forudsætninger for at håndtere hverdagskriminaliteten
- bedre forudsætninger for at håndtere store sager
- ingen effekt i forhold til borgerbetjeningen

Rapporten fastslår, at reformens indvirkning på effektsiden frem til slutresultaterne altid vil være komplicerede at fastslå. Evaluatorene har i stedet været meget optaget af at vurdere reformens *oplevede effekt på forudsætningerne* for at skabe resultater – det som kaldes politidirektørernes organisatoriske og styringsmæssige virkemidler. Hovedopfattelsen er, at reformen er i færd med at forbedre politiets forudsætninger for at løse sine opgaver i de nye distrikter. Opsummerende mener politidirektørerne:

- foreløbig begrænsede muligheder for at forbedre ressourceudnyttelsen
- styringssystemerne i etaten fungerer bedre nu, end i 2002
- reformen har bidraget til øget tilpasningsevne, men kun i de nye distrikter
- reformen har bidraget til at bygge op, beholde og udnytte kompetencerne, men kun i de nye distrikter
- reformen har kun haft en lille indvirkning på de ansattes trivsel
- reformen har kun haft en lille indvirkning på samarbejdet med øvrige aktører indenfor justitsområdet
- reformen har haft begrænset indvirkning på samarbejdet med eksterne samarbejdspartnere

Det forhold, at forudsætningerne for at løse opgaverne opleves som bedre i de nye distrikter, end i de uændrede distrikter, er en indikation på at reformen har haft en effekt. De nye distrikter repræsenterer i sig selv reformens vigtigste hovedindsats, nemlig den øgede størrelse. Det ville have været bekymrende, hvis rapporten ikke havde identificeret en gennemgående forskel mellem de to slags distrikter, mener evaluatorene.

Reformen har øget de nye distrikters forudsætninger for at løse sine opgaver!

Politidirektørerne blev spurgt om i hvilken grad reformen har opfyldt forventningerne. Det samlede svar er, at politiinspektørerne i de nye distrikter har fået opfyldt sine forventninger i større grad, end politidirektørerne i de uændrede distrikter har. På spørgsmålet om i hvilken grad reformen har øget distrikternes forudsætninger for at løse sine opgaver, er svaret ganske tydeligt – nemlig at politidirektørerne i de nye distrikter, mener at reformen i stor grad har bidraget til at øge forudsætningerne for at løse opgaverne, hvorimod de uændrede distrikter svarer i nogen eller i mindre grad. En række citater som understøtter dette spørgsmål:

- Vi er mere specialiseret. Vi har sat fokus på en række forbedringsområder. Vi har flyttet os fra skrivemaskinen til EDB- alderen. Jeg kan ikke forestille mig hvordan vi havde klaret det uden reformen. Reformen har tillige været en oplæringsreform.
- Det er gået fremad, men jeg vil endnu ikke hejse flaget. Vi må se når ændringerne i fase 2 begynder at virke.
- Jeg placerer os mellem 3 og 4 på skalaen (skala 1-5), hvis jeg ser bort fra økonomi og hindringerne i forbindelse med fase 2. Men vi er blevet pisket frem, og tvunget til at gennemgå vores muligheder. Vi har fået bedre rutiner og ansvarsbeskrivelser, og vi har samlet set fået mere at gøre godt med. Reformen har givet et pres, og har fungeret som en motivation..
- Vi er blevet udfordret til at indtænke fleksible måder at handle på, og har vendt det til en rimelig forbedring. Forudsætningerne er til stede, men vi mangler ressourcer.
- Når der er behov for at samle ressourcerne, er vi meget bedre end før.
- Jeg sætter en 4-er i troen på at ressourcerne vil komme – vi havde aldrig klaret det med hidtidige økonomi, uden reformen. Det var aldrig gået uden reformen.
- Som et større, samlet og omorganiseret distrikt, er vi i dag langt bedre til at tage imod og omsætte eventuelle øgede ressourcer end i hidtidige distrikter var hver for sig.

Gi os adækvate ressourcer, og vi skal realisere reformens intentioner

På spørgsmålet om, hvad det vigtigste er for at realisere reformens intentioner i dit distrikt, var der kun to temaområder som blev nævnt eksplicit af flere end to respondenter: **Ressourcer** og **udnytte mulighederne i fase 2**.

Ressourcespørgsmålet.

To tredjedele af respondenterne peger på de ressourcemæssige forhold som vigtigste forudsætning for at realisere reformens intentioner. Faktisk var der flere som egentlig pegede på ressource-problematikken, men svarede at de syntes det var for lidt konstruktivt at nævne ressourcesituationen. Indenfor temaet om ressourcer, peges der både på den generelle ressourcesituation, behovet for en mere retfærdig fordeling af ressourcer mellem distrikterne, og på ønske om mere forudsigelighed i budgetterne.

Man skal udnytte mulighederne i fase 2

5 respondenter svarer at det vigtigste nu, er at holde fokus på de muligheder som ligger i fase 2.

Særlig interessant er ligeledes en hel række af udsagn fra politidirektørerne, som vi må antage afspejler den enkelte direktørs fokus, strategier og tænkemåder omkring hvad som må gøres for at bringe reformen videre. En særlig observation er, med undtagelse

af spørgsmålet omkring ressourcer, så er der ingen udsagn som beskriver forhold *udenfor* den enkeltes eget handlingsrum. Lettere fortolket, så kan dette måske opfattes som følgende budskab: ”skaf os anstændige ressourcer, så skal vi implementere reformen”.

Tiltag som nævnes flere gange:

- Hold gløden oppe hos mandskabet
- Hold løbende fokus på videreudvikling af organisationskulturen
- Deleger ansvar til lokale enheder
- Fuldfør alle de projekter som er sat i gang under reform-paraplyen
- Videreudvikle ledergruppen
- Fokuser på kompetenceudvikling

7.3. Væsentlige opmærksomhedspunkter fra politidirektørerne i Norge

Hovedtræk:

- Reformen er i færd med at forbedre politiets organisatoriske og styringsmæssige forudsætninger for at løse sine opgaver. Dette gælder først og fremmest i de nye distrikter
- Udviklingen i forhold til reformens resultatmål er til dels negativ, men politidirektørerne tilskriver dette ressourcesituationen, og ikke reformen
- Det er for tidligt at foretage en evaluering nu
- Kritiske faktorer: ressourcesituationen, handlingsrummet i fase 2, geografi, kulturelle og holdningsmæssige forhold i korpset

Modstande – set fra politidirektørernes side:

- Ressourcesituationen har vanskeliggjort de vigtige ”tidlige gevinster”, og har givet reformen en negativ valør internt og eksternt
- Ændringer og usikkerheder i fase 2, reducerede mange politidirektørers kalkulerede muligheder for effektfulde indgreb i den lokale struktur

7.4. Norge vs. Danmark - forventning og vurdering af effekt:

Vi har indenfor kategorierne: **virkemidler** og **effekt**, spurgt et udpluk af de danske politidirektører om de samme spørgsmål, som direktørerne har besvaret i Norge. For også at kunne foretage en komparativ analyse, har vi bedt respondenterne om at besvare effekt-spørgsmålene ud fra deres forventning i forbindelse med implementeringen, og så deres vurdering på ”den lange bane”. Disse todelte svar (skalaspørgsmål) gør at vi vil kunne foretage analyse, i en sammenligning med de norske svar.

Der arbejdes med skalaspørgsmål (1-5), og om de konkrete spørgsmål til politidirektørerne, henvises til spørgeskema i bilagsdelen (bilag 7).

7.5. Diskussion og analyse

Denne masterafhandling er udfærdiget som en fortløbende proces, og på trods af modstand undervejs, har vi valgt at ”være tro imod”, og holde fast i vores metode og prioriteringer. Det betyder at vi her i kapitel 7, omkring det komparative element, må justere på vores ambitionsniveau.

Årsagen er, at kun 1 af de 12 danske politidirektører har haft tid til at besvare vores spørgeskema. Vi antager at tidspunktet for vores indhentelse af data (november og de-

cember 2007) er hovedårsagen til at politidirektørerne ikke har svaret. Travlhed med reformen er formentlig årsagen.

Da vi naturligvis ikke kan udlede repræsentative tendenser på dette grundlag, må vi "nøjes med" at lade det danske svar / spørgeskema være enkeltstående tilkendegivelser på de omhandlende 9 skala-spørgsmål. Vi vil dog ikke undlade at kommentere herpå, idet vi fortsat finder det relevant at sammenligne den danske reform med erfaringerne med den norske politireform.

Vi er opmærksomme på at Ejersbo og Greve (2002) skriver, at forskellen mellem kontraktstyring i Danmark og udlandet bl.a. er, at vi i Danmark mangler en fælles og konsistent grundlæggende teoretisk linje, eksempelvis udstukket fra regeringen eller personalestyrelsen. Det giver på den ene side stor frihed i de ministerier/styrelser, og på den anden side, får det landskabet til at ligne et "kludetæppe af forskellige reformforsøg og ledelsesstrategier" (Ibid.). Dermed bliver det også vanskeligere at vurdere og sammenligne kontraktstyring i Danmark end i andre lande.

På trods af vanskeligheden i at vurdere og sammenligne eks. kontraktstyring på tværs af landegrænser, jfr. ovenstående fra Ejersbo og Greve, 2002, så finder vi fortsat at Danmark og Norge på mange og væsentlige områder er sammenlignelige i forhold til politireformen, og når det handler om at skabe opmærksomhed omkring væsentlige ledetråde, ikke mindst på grundlag af de flerårige erfaringer man har gjort sig i Norge.

Vores delkonklusion i dette kapitel, vil derfor primært være en fokusering på de vigtigste opmærksomheder fra Norge, som formentlig vil kunne give god mening at skele til, i den fortsatte implementering i Danmark.

I Norge er der svaret som følger (skala 1-5):

***(For Norge gælder at svarene er opdelt på "uændrede distrikter" og nye distrikter)
Forventning = 2002 Vurdering = 2004 altså der er spurgt med 2 års mellemrum.***

Effekt på organisatoriske og styringsmæssige virkemidler - 5 spørgsmål (skala 1-5):

Uændrede distrikter:

- *alle spørgsmål havde højere skala-score på forventning end på vurdering (fordeler sig således: skala forventning: 3,4 + 3,4 + 2,4 + 3,5 + 2,7) (skala vurdering: 2,9 + 2,5 + 2,3 + 2,9 + 2,7)*
- *i alle spørgsmål var der således en større forventning i udgangspunktet, end ved målingen 2 år efter*

Nye distrikter:

- *Her er svarene blandede i forhold til forventning og måling 2 år efter. Generelt er der (på 4 ud af 5 spørgsmål) en nedgang i målingen, end i forhold til forventning.*
- *Nye distrikter ligger tydelig højere i skala-score end i gamle distrikter (ml. 3,1 og 4 i skala på disse spørgsmål)*
- *Kun på spørgsmålet om " vil reformen forbedre distrikternes evne til at opbygge, udbygge og beholde kompetencer"? er der en højere skala-score ved*

målingen 2 år efter, end ved forventningen. På de andre spørgsmål er der en minde nedgang at spore på målingen sammenlignet med forventningen.

Effekt på resultatopnåelse – 4 spørgsmål (skala 1-5):

Uændrede distrikter:

- Her er en markant forskel i nedadgående retning, hvor alle spørgsmål havde væsentlige højere forventninger, end målingen kunne vise 2 år efter. (skala-score forventning: 3,5 + 3,1 + 3,1 + ej opgjort mod måling: 2,5 + 2,2 + 2,2 + ej opgjort)
- I alle spørgsmål var der også her en større forventning, end der kunne måles 2 år efter.

Nye distrikter:

- Her er ligeledes en forskel i nedadgående retning, dog ikke så markant her. Alle spørgsmål var højere i forventningen end ved målingen 2 år efter (skala-score hhv: forventning 4,0 + 3,5 + 4,2 + ej opgjort mod måling: 3,6 + 3,2 + 4,1 + ej opgjort)

I Danmark er der svaret som følger (skala 1-5):

(For Danmark gælder tillige, at der besvares på "vigtigheden i forhold til succesfuld implementering"):

Effekt på organisatoriske og styringsmæssige virkemidler - 5 spørgsmål (skala 1-5):

- Alle spørgsmål besvares med minimum skala 3 både på spørgsmål om "forventning" og "på den lange bane". Der svares med skala 4 i alle spørgsmål på nær 1 (skala 3) i forhold til forventning.
- I alle spørgsmål er der større forventning på "den lange bane" end til "forventningen nu". På "den lange bane" svares der med skala 4 på alle spørgsmål, bortset fra 1 spørgsmål, hvor der svares 5)
- Alle spørgsmål om organisatoriske og styringsmæssige virkemidler besvares med minimum skala 4 eller 5, i forhold til graden af vigtighed for succesfuld implementering af reformen.

Effekt på resultatopnåelse – 4 spørgsmål (skala 1-5):

- Alle spørgsmål besvares med minimum skala 3 (1 svar, øvrige skala 4 eller 5) i forhold til "forventning". Alle spørgsmål besvares med skala 4 eller 5 som svar på "den lange bane".
- I alle spørgsmål er der samme eller større forventning "på den lange bane" end til "forventning nu". På "den lange bane" svares med skala 4 og 5.
- Alle spørgsmål om effekt på resultatmålene besvares med skala 4 i forhold til vigtigheden for succesfuld implementering.

Sammenfatning af tallene fra Norge:

Samlet set var Norge mere optimistiske / positive ved forventningsmålingen i 2002, end status-målingen kunne vise 2 år efter i 2004. Dette gør sig gældende for begge kategorier af spørgsmål (altså både på de organisatoriske og styringsmæssige virkemidler og på spørgsmålene om effekt på resultatmålene). Ligeledes samme tendens når man ser

på de uændrede distrikter, sammenholdt med de nye distrikter. De nye distrikter (efter reformens start) er mere positive end de uændrede distrikter, som vurderes at have en ikke-ubetydelig tilbagegang i målingen i 2004. Det er værd at bemærke sig, at kun på spørgsmålet om "vil reformen forbedre distrikternes evne til at opbygge, udbygge og beholde kompetencer"? er der en højere skala-score ved målingen 2 år efter, end ved forventningen. På de andre spørgsmål er der en mindre nedgang at spore på målingen sammenlignet med forventningen.

Sammenfatning af tallene fra Danmark:

Vi vil lade tallene stå relativt ubemærkede, idet vi kun har 1 ud af 12 politidirektørers udsagn at vurdere på, men der spores dog i udgangspunktet en god optimisme i forhold til reformens muligheder på begge kategorier af spørgsmål. Forventningerne på "den lange bane" er overvejende større end "forventningerne her og nu"

Opmærksomheder:

Norge, som har været i gang med reformen siden 2001, har således oplevet en tilbagegang i vurderingen af disse 2 kategorier af spørgsmål. Altså var der en større forventning, end der kunne måles 2 år efter (i 2004) på stort set alle de nævnte områder, nemlig 8 nedadgående tendenser, og kun 1 opadgående tendens, hvor der kunne måles en fremgang (evne til at beholde kompetencer i distrikterne). Samtidig er der en markant mere positiv "stemning og score" i de nye (store) politidistrikter, end i de gamle (mindre) politidistrikter.

Danmark er i denne lille sammenligning, mere optimistisk i forhold til udviklingen. Uagtet at det danske svar ikke er repræsentativt, så mener vi at den norske udvikling er værd at notere sig.

7.6. Delkonklusion:

Vi tillader os at delkonkludere, at Danmark og Norge på væsentlige områder er sammenlignelige når det gælder politireformen. Det gælder såvel når man ser på det lovforberedende arbejde i begge lande, befolkning, samfund, demografi, øvrige objektive kriterier, og når man ser på reformens mål og indhold. Af disse årsager, mener vi at man i Danmark bør se på de foreløbige resultater i Norge, og se om de norske erfaringer vil kunne fremme en mere succesfuld implementering i Danmark. Vi mener der er merværdi og inspirationskilder at hente, bl.a. ved at se på følgende:

- Norge har oplevet en mere positiv "stemning" i de nye (store) politidistrikter end i de gamle (mindre) politidistrikter, når det gælder spørgsmål omkring effekt på organisatoriske og styringsmæssige virkemidler samt på spørgsmål omkring effekt på resultatopnåelse.
- Norge var mere optimistiske ved "forventnings-målingen" (i 2002) end ved "status-målingen" 2 år efter (i 2004). På 8 ud af 9 spørgsmål noteres en nedgang i status-målingen, sammenlignet med forventnings-målingen.

Særlig interessant er ligeledes en hel række af udsagn fra politidirektørerne, som vi må antage afspejler den enkelte direktørs fokus, strategier og tænkemåder omkring hvad som må gøres for at bringe reformen videre.

En særlig observation er, med undtagelse af spørgsmålet omkring ressourcer, så er der ingen udsagn som beskriver forhold udenfor den enkeltes eget handlingsrum. Lettere fortolket, så kan dette måske opfattes som følgende budskab:

” skaf os anstændige ressourcer, så skal vi implementere reformen”.

Tiltag som nævnes flere gange:

- Hold gløden oppe hos mandskabet
- Hold løbende fokus på videreudvikling af organisationskulturen
- Deleger ansvar til lokale enheder
- Fuldfør alle de projekter som er sat i gang under reform-paraplyen
- Videreudvikle ledergruppen
- Fokuser på kompetenceudvikling

Væsentlige erfaringer fra Norge i hovedtræk ifølge politidirektørerne:

- Reformen er i færd med at forbedre politiets organisatoriske og styringsmæssige forudsætninger for at løse sine opgaver. Dette gælder først og fremmest i de nye distrikter
- Udviklingen i forhold til reformens resultatmål er til dels negativ, men politidirektørerne tilskriver dette ressourcesituationen, og ikke reformen
- Det er for tidligt at foretage en evaluering nu
- Kritiske faktorer: ressourcesituationen, handlingsrummet i fase 2, geografi, kulturelle og holdningsmæssige forhold i korpset

Modstande – set fra politidirektørernes side:

- Ressourcesituationen har vanskeliggjort de vigtige ”tidlige gevinster”, og har givet reformen en negativ valør internt og eksternt
- Ændringer og usikkerheder i fase 2, reducerede mange politidirektørers kalkulerede muligheder for effektfulde indgreb i den lokale struktur

Vi kan således sige: JA, Norges erfaringer vil kunne kvalificere implementeringen af reformen i Danmark.

Efter 1. år med reformen i Danmark, er tiden nu inde for et kursskifte. Det er ikke for sent. Vores undersøgelse angiver en række bevæggrunde herfor – disse kalder vi styringsmæssige ledetråde. Se konklusion i kapitel 9.

Med denne fokusering på erfaringerne fra politireform 2000 fra Norge, og med ovenstående delkonklusion in mente, mener vi at vi har fået nye vinkler og svar til vores samlede problemformulering for denne masterafhandling. Vi vil i kapitel 9 opsamle vores delkonklusioner til vores samlede konklusion, og åbne op for en videre perspektivering herfra. Forinden vil vi dog, i kommende kapitel 8, reflektere over vores metode og valg af teori-elementer i denne afhandling.

8. Refleksioner over metode og teorivalg

Vi finder det her for relevant, at vi forholder os nuanceret og diskuterende til vores egne data, og til vores fremgangsmåde:

Vi har valgt at bruge politireformen som en rød tråd igennem vores valgfag, strategifaget og masterafhandling. Vores analysestrategi er "hæmmet" af de formelle rammer og vores praksisfelt er indsnævret til politidirektørerne.

Vi er bevidste om, at den "virkelige verden" bør rumme hele ledergruppen som vores genstandsfelt, idet hele gruppen er aktører i kontraktstyringen. Vi er også bevidste om, at reformen stadig er under implementering, og at mange af elementerne i kontraktstyringen først vil blive "effektueret" fra og med 2008. Eksempelvis står der i alle resultatlønskontrakterne, at de fra den 1. januar 2008 maksimalt må have en merarbejdespukkel på 29 timer pr. mand. Dette er slet ikke realistisk i forhold til virkeligheden (alene rydningen af jagtvejen 69 har medført - i gennemsnit - over 20 timers merarbejde pr. medarbejder i politiet), men det bliver den økonomisk ramme man får den 1. januar 2008. Alt derudover skal finansieres indenfor kredsens egen ramme.

Den analyse, der er foretaget i afhandlingen, er derfor foretaget på et meget tidligt tidspunkt i processen af implementeringen af politireformen. Det betyder, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at afgøre, hvilke konsekvenser reformen reelt får. Hvis man f.eks. kigger på transaktionsomkostningerne i forbindelse med implementering af kontraktstyring, så er det først nu ved at vise sig i forbindelse med at alle opgaver skal beskrives, der skal tildeles ressourcer til løsning af disse og/eller ske en omprioritering af ressourcerne. Dette kan først undersøges, efter implementeringen har fundet sted og har fungeret i noget tid. Derfor ville der kunne opnås flere resultater ved at gennemføre samme slags undersøgelse om et par år. Vores 3 interviewpersoner er enige om, at ved at gentage spørgeskemaundersøgelsen om nogen tid, vil der tegne sig et andet billede. De er dog ikke enige om hvor anderledes billedet vil være.

Vi havde udsendt et spørgeskema til samtlige politidirektører. Her stiller vi bl.a. de 9 spørgsmål som de norske politimestre blev stillet før reformen - og som blev gentaget i forbindelse med evalueringen af reformen i 2004. Svarene fra de danske politidirektører skulle have givet os udsigelseskraft i forhold til den komparative analyse mellem Danmark og Norge. Vi måtte imidlertid konstatere, at årstiden og den meget fokus der har været på politiet i november og december 2007 medførte at kun én af politidirektørerne havde mulighed for at besvare vores spørgeskema. Dette er selvfølgelig brandærgerligt, idet dette kunne være et væsentligt bidrag til vores komparative analyse.

Teoretisk har vi skiftet perspektiver efter fag, men i forbindelse med strategifaget havde vi valgt 2 perspektiver "kontrakter som styringsteknologi" og "vektorperspektivet" som vi ville bruge i vores masterafhandling. Det overordnede perspektiv "kontrakter som styringsteknologi" har vi i afhandlingen brugt som platform/baggrundstæppe. Med de styringsteknologiske briller, har vi set på hvad det kan gøre ved en organisation når man går fra konsensusledelse til en hård kontraktstyring, baseret på Finansministeriets standardiserede hyldevare "kontraktstyring". Her har vi fokuseret på hvad det får af betydning for ledelsesudfordringer og det krydspres lederne må agere i. Andre resultater ville være kommet til syne, ved anvendelse af anderledes blik og andre perspektiver. Ved at vælge omhandlende perspektiver, har vi gjort os "blinde" for andre.

Vi har reflekteret over om andre teorivinkler kunne have medvirket til at svare på vores problemformulering. Havde vores fokus været på selve tilblivelsen af det organisatori-

ske svar i form af ny organisering i politiet, ville det have været relevant at bruge Laclau og Mouffes til beskrivelse af den diskursive magtkamp med antagonistiske elementer mellem aktører i eks. rigspolitiet og politidistrikterne, eller mellem ministerium og politiforbund. Ligeledes i forhold til tilblivelsen af den nye organisering kunne vi have anvendt Leavitt/Ry til at beskrive omverdens krav i tilknytning til reformens bindinger.

Endelige kunne vi havde brugt værdibaseret ledelse hvor værdierne i en definition af en fælles forståelsesramme kunne have forholdte sig til den konflikt, vi ser i forhold til New Public Management (NPM) og kontraktstyring. Værdierne repræsenterer de centrale sociale elementer, mens NPM repræsenterer den økonomisk, rationelle tankegang.

Repræsentativitet: Er vores population stor nok til at finde ”sandheden” om problemstillingen?

I metodeafsnittet, og specifikt i afsnit 4.2.1 redegør vi herfor. Vi finder vores stikprøveundersøgelse repræsentativ for politibetjentene, hvilket er vigtigt for os. Sandhedsværdien ligger blandt andet i, at vi kan se i svarene om holdningen til Politiforbundet, at det ikke er de lokale ”fanklubber” af Politiforbundet der har svaret.

Valg af metode og fremgangsmåde

Såvel vores analysemetode i afsnit 4.1 og vores analysestrategi, jfr figur 4.1 var udtryk for vores ambition i udgangspunktet. Vi har forsøgt at holde os ”stringent” til disse 2 metoder, men kan retrospektivt se, at vi ikke helt lever op til den fulde intention heri. I store træk, så er metoden fulgt, men vi har ”passager” hvor vi kombinerer teori og empiri, i afsnit hvor vi ikke diskuterer eller analyserer. Vi opsamler dog relativt godt vores delkonklusioner og vigtigste pointer, men i særdeleshed metoden har været svær at følge stringent. Vi valgte fra starten af, at vores 2 store teori-kapitler (5 og 6) skulle følge samme komposition, som beskrevet i vores metode. Udover at afsnittene er relativt store og indholdstunge, så fulgte vi vores fremgangsmåde i tilfredsstillende grad. Kapitel 7 blev ikke den ultimative komparative analyse, som vi havde håbet på. Vi måtte skifte ”strategi” undervejs, og valgte i stedet for at være stringente i forhold til den komparative analyse, så i stedet at udfinde væsentlige erfaringskilder og anbefalinger fra Norge, set i forhold til den danske reform – og med en ikke-repræsentativ sammenligningskilde i 1 besvarelse af vort spørgeskema til politidirektørerne.

Faldgruber i forbindelse med indsamling af kvantitative data og interview?

Vi er opmærksomme på, at faldgruberne ved kvantitative data er dataenes *reliabilitet*, det vil sige om den valgte udførelse af undersøgelsen er pålidelig. Derudover er det altid et spørgsmål om vi måler det vi egentlig ville, og hermed om dataene er *valide* i forhold til det vi udleder af dem. I udarbejdelsen af spørgeskemaet fokuserede vi på at stille enkle spørgsmål, som ikke viste nogen forudfattet mening, og ligeledes at få en systematik i rækkefølgen på spørgsmålene. Formålet var at opnå den bedst mulige sandhed så besvarelserne (stikprøven) var repræsentativ over for hele populationen. Svarprocenten på spørgeskemaerne var meget tilfredsstillende.

Dette gør os dog ikke blinde for, at vi har valgt hvad vi ville spørge om. Vi spørger til holdninger, forventninger til reformen – uden først at stille en række spørgsmål om deres holdninger og erfaringer med den ”gamle” struktur. Spørgsmålene til den gamle struktur havde måske vist, at respondenterne mente der var et behov for forandring (hvad alle 3 interviewpersoner også påpegede). Dette ville formentlig have stillet nogle af de negative holdninger til reformen i et mere nuanceret lys. Her traf vi et bevidst valg om at holde besvarelsen af spørgeskemaet indenfor en ramme på 10 minutter.

Vi valgte, at bruge strukturerede interview fordi vi ønskede at interviewpersonerne på forhånd kendte såvel den kvantitative undersøgelse, som de spørgsmål vi ville stille. Formen blev valgt fordi vi ønskede, at de havde samme videns og datagrundlag at svare på. Det strukturerede interview gav os mulighed for en mere systematisk registrering og kategorisering af svarene, og dermed den bedste mulighed for sammenligning af data og den mest enkle og mindst tidskrævende databehandling

Forholdet til om vi har været forudindtaget i forhold til vores problemstilling og efterfølgende indsamling af data?

Vi er ikke ligeglade og dermed ikke objektive. Inden vi for alvor gik i gang med at skrive afhandlingen havde vi gennemført en problemanalyse der skulle vise hvad vi gerne ville have svar på, og hvordan vi ville gøre det. Men vi har forsøgt, at holde os på dydens smalle sti, blandt andet at vælge et område som er udenfor vores daglige virkefelt.

Valg af teorielementer:

Vi vil også her forholde os kritisk til vores valg af teorielementer. I en oprigtig søgen efter "sandheden", og med fokus på de "konflikt-punkter" blev vi opmærksomme i vores empiri, traf vi beslutning om hvilke teoretiske paradigmer som kunne bidrage til at indfri vores problemformulering.

For os repræsenterer Schein's teoriapparat et vigtigt udgangspunkt, når vi ser på kulturforandring, og vi havde således forventning om at han kunne bidrage positivt til besvarelse af vores spørgsmål, idet der tydeligt var tale om et opbrud af de kulturelle normer mv. i det danske politi. Schein blev således et aktivt tilvalg, da vi i empirien oplevede manglende anerkendelse af reformen, og manglende ejerskab til "fremtidens politi".

Mintzberg fandt vi svær at præsentere – det tager hurtigt form som noget deskriptivt, eller med angivelse af mange "dot's". Samtidig rummer hans organisations-teoretiske blikke god udsigelseskraft i forhold til især konfigurationerne, så ham kunne vi ej heller undvære.

I forhold til organisationsteori- og kultur, følte vi os rimelig dækket ind, men kunne også have suppleret mere med andre tilgange, eksempelvis i retning af fusions-teori, eller teori i forhold til lærende organisationer – eks. Ross eller Senge. Vi valgte bevidst ikke at se på disse vinkler, og afgrænsede os til alene at se på organisationsteori- og kultur. Vigtigheden af fokus på transaktionsomkostninger blev tydeligere, efterhånden som vi kom frem i vores analyser. Williamson blev foretrukket, selvom også han må siges at være en af "de gamle guruer", når vi snakker økonomisk teori.

Vores genstandsfelt er præget af en vis historisk tyngde, så vores aktive tilvalg af teoretikere og teoretiske vinkler skulle således matche denne klassiske etats-myndighed, som, efter vores mening, tåler at blive "udsat" for de klassiske tilgange. Vi søgte at supplerer med andre, knap som benyttede tilgange, hvilket kun delvis lykkedes. Vores litteraturliste rummer dog eksempler på nogle "anderledes" vinkler, som fornuftige "støttefunktioner" til de mere klassiske. Vi bruger en del teori-apparat som "operationaliserings-bagtæppe". Vi kunne have valgt at bruge det mere direkte i afhandlingen, og på denne måde få skabt nye flere vinkler.

Vores problemformulering rummer fortsat muligheder for analyse, og vi er her bevidste om at vi skaber et øjebliksbillede, begrænset af de teoretiske blikke vi her har prioriteret. Vi søgte efter noget "analytisk sandhed" – og vi søgte der hvor vi troede sandheden skulle findes - vi fandt naturligvis ikke den hele!

9. Konklusion og Perspektivering

Vi vælger at indlede dette kapitel med et citat, som i al sin "tilforlidelighed" nok åbner op for flere spørgsmål, end der gives svar! Herefter vil vi foretage vores konklusion, og åbne op for perspektivering af denne afhandling.

Denne masterafhandling fokuserer på indførelsen af kontraktstyring i politiet, samtidig med at man er i gang med at implementere den største reform af politiet i nyere tid. Vi fandt netop politireformen særdeles interessant som forandringsprogram, fordi vi ser et problemfelt i at få "masseret" New Public management tankegangen ind i en institution der har stærke historiske rødder helt tilbage til 1938. Når vi hele tiden vender tilbage til dette årstal, er det fordi det står som et væsentligt referencepunkt i alle de minimale strukturændringer man gennemførte siden.

Ledelsen har historisk set været fagprofessionelle (bedst blandt ligemænd) og præget af en gensidig respekt. Argumentet for en reform er både i visionsudvalgets rapport og i det lov forberedende arbejde, at politiet har været præget af "konsensuskultur" og "dialogbaseret ledelse", som er "uhensigtsmæssig" og "utidssvarende".

"....Det er vigtigt, at politifolkene siger til i systemet, når der er noget, der ikke virker. Der er i øjeblikket en forsinkelse på nogle sager. Man skal være ærlige med de ting, der ikke går, som de skal, men i forhold til, at vi er i gang med den største reform af politiet i de sidste 70 år, går det forbløffende godt"

Den konservative retsordfører, Tom Behnke, i Berlingske Tidende den 16. december 2007.

Det var vores antagelse, at denne "normalisering" er et opgør med en institution som politisk har været vanskelig at styre på målbare faktorer. Politikerne har tværtimod været underlagt den politiske dagsorden, hvor borgerne forventer at politiet med baggrund i en historisk baseret hundredårig tjenestemandsemantik optræder upartisk, venligt og korrekt, med den fornødne autoritet, bestemt og myndighed. Samtidig har borgerne forventninger om at politiet følger "tidens ånd" og optræder åbent, er let tilgængelige og med en hurtig, effektiv og imødekommende betjening.

Vi har prioriteret at forholde os til et emne, som for os indeholder særlige ledelsesudfordringer og krydspres. Vi tænker her på politiets særlige historie, og på den historiske og specielle "konsensuskultur" og "dialogbaseret ledelse", som hidtil har været et særkende i det danske politi. Ydermere er politiet rodfæstet i en kultur som bygger på en tjenstemandssemantik hvor man er loyal og pligttopfyldende.

I afhandlingen har vi afgrænset os til at se på den betydning reformen får for ledelsen af dansk politi når den bliver implementeret. Et er hvordan polititjenestemændene har opfattet reformarbejdet (og senere reformforslaget), noget andet er når reformens konsekvenser "rulles ud" i politikredsene.

I vores afhandling har vi desuden fokuseret på hvilke antagelser vi kan udlede af vores kvantitative og kvalitative undersøgelser i Danmark i forhold til de erfaringer man har gjort i Norge.

Formålet med denne masterafhandling var at få besvaret følgende hovedspørgsmål:

A. Er resultatkontrakter som styringsteknologi befordrende for implementering af politireformen?

B. Kan der skabes legitimitet for anvendelsen af denne teknologi? Og hvilke særlige vilkår (dilemmaer) for ledelse, medfører dette?

C. Kan der iagttages ledelsesmæssige vilkår, hvor de løbende implementeringserfaringer fra Norge vil kunne kvalificere implementeringen af reformen i Danmark?

D. Kan der samlet set, og i denne fase af reformens implementering, opstilles styringsmæssige ledetråde, som ledelsesmæssige opmærksomhedspunkter?

Til brug herfor, opstillede vi en række underspørgsmål, som skulle udgøre de konkrete spørgsmål i vores analyse-kapitler. Disse underspørgsmål var følgende:

1. I hvilket omfang kan der observeres et betydende krydspres mellem intentionen med reformen, og den organisatoriske opfattelse af reformen? Er dette "spænd" af en sådan karakter og betydning, at det nødvendige ejerskab, som medvirkende faktor for en succesfuld implementering, kan problematiseres i en ledelseskontekst?
2. I hvilket omfang har resultatkontrakterne betydning for et eventuelt krydspres? Hvad med transaktionsomkostningerne? - og hvilke styringsmæssige ledetråde kan vores analyse påpege?
3. Vil kulturforståelsen i politiet kunne medvirke til at forstå og imødegå konflikter, og dermed udgøre en vigtig nøgle i den fortsatte tilrettelæggelse af organisationsudviklingen?
4. Kan de løbende erfaringer fra Norge understøtte implementeringen af den danske reform?

9.1. Det er vores konklusion, at:

På spørgsmålet om:

I hvilket omfang kan der observeres et betydende krydspres mellem intentionen med reformen, og den organisatoriske opfattelse af reformen? Er dette "spænd" af en sådan karakter og betydning, at det nødvendige ejerskab, som medvirkende faktor for en succesfuld implementering, kan problematiseres i en ledelseskontekst?

Kan vi konkludere at der er flere paradokser, som bliver til ledelsesmæssige vilkår. En samtidighed imellem brugen af resultatkontrakter, udmelding om øget decentralisering og en bevægelse væk fra den hidtidige konsensusledelse imod "moderne ledelse", lægger slør ud i organisationen. Her er der tale om paradokset mellem en beslutning om decentralisering i politiet som organisation, og det som samtidig opleves som en reel centralisering, idet det er koncernledelsen/rigspolitichefen som udfærdiger procedurer, vejledninger og retningslinjer. Råderummet for ledelse kompliceres yderligere, i hvert fald er der tale om at minimere det helt aktuelle ledelsesrum lokalt i politikredsene. Vi delkonkluderer, at denne samtidighed endnu ikke har givet tilstrækkelig "mening" for medlemmerne i organisationen.

Paradokserne er medvirkende til at understrege og udstille det eksisterende krydspres – og dette bliver til ledelsesvilkår, som må udfordres. Mistilliden til reformen styrkes efter vores delkonklusion af at netop kontraktstyringen bliver en institutionalisering af mistillid.

Det er vores antagelse af krydspreset opstår fordi der ikke står respekt omkring inddragelse af institutionen (Politikredsen) i målfastsættelsen. Det får den konsekvens, at indsatsområderne (i politiets tilfælde: forligets fokusområder) ikke får den opmærksomhed og forankring i organisationen, som var mulig, hvis processen havde været tilrettelagt i forhold til at sikre en længere proces og et medejerskab.

Som anført ovenfor, så delkonkluderer vi, at der er tilstedeværelse af et betydende krydspres, som stiller særlige krav til lederne, og som skal have et særligt fokus i den videre implementering af reformen.

Krydspresledelse og paradokser - nye ledelsesvilkår er opstået

Som svar på vores første underspørgsmål 1. mener vi således, at vi med ovenstående delkonklusioner – hentet fra kapitel 5 og kapitel 6 – kan konkludere, at der i et stort og betydende omfang kan konstateres tilstedeværelse af krydspreset, og at dette er af en sådan karakter og omfang, at det har væsentlig betydning for den videre implementering af reformen. Dette observerede krydspres mener vi kan problematiseres i en ledelseskontekst, og det stiller et stort krav til lederne om indsigt og forståelse heraf.

På spørgsmålet om:

I hvilket omfang har resultatkontrakterne betydning for et eventuelt krydspres? Og hvilke styringsmæssige ledetråde kan vores analyse påpege?

Har vi delkonkluderet at kontraktstyring som teknologi – er en hjørnesten i koncernstyringen, og i hele organisationens bevidsthed. Vi ser, at kontraktstyringen, i politiet såvel som i offentlighedens forståelse, er blevet en vigtig hjørnesten, og som er årsag til megen opmærksomhed, og i flere henseender komplicerer implementeringen af reformen. Den sikrer løbende opmærksomhed om de resultater som skal skabes. Samtidig sikrer kontraktstyringen en dialog mellem departementerne og deres institutioner - og mellem ledere og medarbejdere. Vi delkonkluderer videre, at denne teknologi medfører et betydende krydspres for lederne, og at dette krydspres er et væsentligt vilkår for ledelse.

Ved at benytte vore 2 perspektiver, finder vi belæg for at konkludere at denne styringsteknologi skaber et forøget krydspres for politidirektørerne, men at dette krydspres ikke alene fremkommer på grund af ensidig brug af resultatkontrakter, men at krydspreset tydeliggøres af kombinationen mellem resultatkontrakternes reelle indhold "versus" politiets stærke og historisk baserede konsensus-kultur. Det er derfor vores antagelse at valget af resultatlønskontrakter som styringsteknologi medfører at ledelseskompetencerne skal spænde bredt, og alle kompetencer lige fra forhandling til tilpasning er i spil. Reelt vil den ansvarlige leder (politidirektør) skulle agere "kamæleon", og hele tiden forholde sig til de krav og forventninger som kontraindicerede vilkår henholdsvis fra "oven og fra neden", og der ses således tegn på at krydspreset er til stede. Politiets resultatlønskontrakter er det som Ejersbo og Greve definerer som hårde kontrakter og brugen heraf fremmer risikoen, kompleksiteten og tilstedeværelsen af det eksisterende krydspres.

Som svar på vores andet underspørgsmål mener vi, på baggrund af ovenstående delkonklusioner fra kapitel 5 og 6, at kunne konkludere at kontraktstyringen medføre øgede transaktionsomkostninger, særlig fordi fokusområderne i kontrakterne er lig med de politiske fokusområder og dermed ikke dækkende for alle de arbejdsopgaver som bliver udført i kredsen. Kontrakter som styringsteknologi løser ikke pr. automatik problemstillingen omkring informationsasymmetri. Det vil sige, at der eksisterer et asymmetrisk informationsforhold, hvor rigspolitichefen og politikredsen ikke har samme informationer.

Det vil oftest være politikredsen, der som udførende aktør ligger inde med den faglige, tekniske og lokale viden. Rigspolitichefen kan have svært ved dels at skaffe sig information, dels at nyttiggøre information. Således kan der være store transaktionsomkostninger forbundet ved at skaffe sig og fortolke information om politikredsens handlinger. Det stiller krav til få afdække disse områder, herefter forhandlinger med leder, medarbejder og faglige organisationer om hvem - og hvordan - disse opgaver skal løses. Herefter skal det opstilles mål for opgave løsningen de heraf medfølgende sanktioner.

En opmærksomhed som politidirektørerne skal have med sig er, at resultatkontrakterne har, i et stort og betydende omfang, betydning for krydspresset. Ikke mindst i forhold til den videre implementering af reformen. Vores erkendelse heraf, har ført os frem til at påpege følgende styringsmæssige ledetråde:

- At den "hårde hund" nu skifter ledelsesstil til forandringsagenten, og at nye ledelsesværktøjer tages i anvendelse.
- At kontraktstyringen suppleres med mere synlige komplementerende ledelsesværktøjer

På spørgsmålet om:

Vil kulturforståelsen i politiet kunne medvirke til at forstå og imødegå konflikter, og dermed udgøre en vigtig nøgle i den fortsatte tilrettelæggelse af organisationsudviklingen?

Har vi delkonkluderet, at vedrørende i forandringsledelse så er der et behov for clocktelleren / "den hårde hund" i en tempofyldt top-down-proces. Vi mener, at en så omfattende programforandring i politiet, og i den samfundsmæssige kontekst som politiet befinder sig i, og med skyldig hensyn til de historiske kulturmæssige rødder, legitimerer behovet og nødvendigheden af en "clockteller / hård hund" (her Rigspolitichefen) til at initiere forandringerne i den første vanskelige fase.

Med udgangspunkt i en organisationsteoretisk forståelse ifølge Mintzbergs konfigurationer, delkonkluderer vi at politiets strukturform har tydelige tegn fra maskinbureaukratiet, over imod den divisionaliserede form. Som nye opmærksomheder, mener vi at kunne påpege at vi ser elementer fra fagbureaukratiet over imod adhokratiet. Dette bør være en ledelsesopmærksomhed – ikke mindst i en fase hvor kulturen er under forandring, og hvor organisationen rystes så voldsomt som tilfældet er. Dette fører os videre til at delkonkludere i forhold til kulturforståelsen.

Med udgangspunkt i Kultur-dimensionen er implementeringen af reformen kompliceret af fraværet af Scheins "3 betingelser". Vi vurderer politiet som en "midaldrende, ældre og hensygnende organisation", uden at dette behøver at have et negativt syn. Det stiller dog særlige krav til lederrollen. Den kultur, som organisationen tilegnede sig i sine tidlige år bliver nu taget for givet. Schein's gængse kulturteori kan ikke genfindes i tilstrækkelig grad, i politiets omstillingsfase, i form af de nævnte 3 betingelser (forstå alvoren, acceptere ansvaret, se sig selv som en del af fremtiden). Disse betingelser, initieret i nævnte udviklingsrækkefølge, vil kunne understøtte en fortsat implementering af reformen. Vi mener således at kunne delkonkludere, at der forestår et stort og vigtigt ledelsesmæssigt arbejde med at sikre disse 3 betingelser, og at der udarbejdes en strategi herfor.

Vi kan endvidere konkludere, at vores kilder og empiri tydeligt afslører at topledelsen har indsigt, og er faste i overbevisningen om form og indhold i forandringsprogrammet. Nye "antagelser" har dog svære vilkår, og vil ikke kunne sive ned igennem organisationen, fordi folk simpelthen ikke vil forstå eller acceptere den nye strategis krav. Vi vil un-

der krydspres og anbefalinger komme med yderligere opmærksomhedspunkter i relation til kultur-forandringer. Endelig er det vores konklusion, at organisationskulturen kan hjælpe politiet til at "forstå, og give vigtig indsigt", men at den ikke isoleret set kan give svaret på hvorledes forandrings-processen initieres, og hvorledes reformen derved implementeres succesfuldt.

Som svar på vores tredje spørgsmål konkluderer vi – med henvisning til ovenstående delkonklusioner fra kapitel 5 – at en højere grad af kulturforståelse (eller respekt herfor), kan bidrage som en væsentlig nøgle til den videre organisationsudvikling.

På spørgsmålet om:

Kan de løbende erfaringer fra Norge understøtte implementeringen af den danske reform?

Har vi delkonkluderet:

Vi tillader os at delkonkludere, at Danmark og Norge på væsentlige områder er sammenlignelige når det gælder politireformen. Vi mener at man i Danmark bør se på de foreløbige resultater i Norge, og se om de norske erfaringer vil kunne fremme en mere succesfuld implementering i Danmark.

Vi mener der er merværdi og inspirationskilder at hente, bl.a. ved at se på at Norge har oplevet en mere positiv "stemning" i de nye (store) politidistrikter end i de gamle (mindre) politidistrikter, når det gælder spørgsmål omkring effekt på organisatoriske og styringsmæssige virkemidler samt på spørgsmål omkring effekt på resultatopnåelse. Norge var desuden mere optimistiske ved "forventnings-målingen" (i 2002) end ved "status-målingen" 2 år efter (i 2004). På 8 ud af 9 spørgsmål noteres en nedgang i status-målingen, sammenlignet med forventnings-målingen.

Særlig interessant er ligeledes en hel række af udsagn fra politidirektørerne, som vi må antage afspejler den enkelte direktørs fokus, strategier og tænkemåder omkring hvad som må gøres for at bringe reformen videre. En særlig observation er, med undtagelse af spørgsmålet omkring ressourcer, så er der ingen udsagn som beskriver forhold udenfor den enkeltes eget handlingsrum.

Danmark bør derfor lade sig inspirere af følgende styringsmæssige ledetråde fra Norge:

- Hold gløden oppe hos mandskabet
- Hold løbende fokus på videreudvikling af organisationskulturen
- Deleger ansvar til lokale enheder
- Fuldfør alle de projekter som er sat i gang under reform-paraplyen
- Videreudvikle ledergruppen
- Fokuser på kompetenceudvikling

Tiltag som nævnes flere gange af politidirektørerne. De væsentlige erfaringer fra Norge i hovedtræk, ifølge politidirektørerne, er:

- Reformen er i færd med at forbedre politiets organisatoriske og styringsmæssige forudsætninger for at løse sine opgaver. Dette gælder først og fremmest i de nye distrikter
- Udviklingen i forhold til reformens resultatmål er til dels negativ, men politidirektørerne tilskriver dette ressourcesituationen, og ikke reformen
- Det er for tidligt at foretage en evaluering nu

- Kritiske faktorer: ressourcesituationen, handlingsrummet i fase 2, geografi, kulturelle og holdningsmæssige forhold i korpset

Ifølge politidirektørerne blev der begået følgende væsentlige fejl:

- Ressourcesituationen har vanskeliggjort de vigtige "tidlige gevinster", og har givet reformen en negativ valør internt og eksternt
- Ændringer og usikkerheder i fase 2, reducerede mange politidirektørers kalkulerede muligheder for effektfulde indgreb i den lokale struktur

Som svar på vores fjerde spørgsmål, så konkluderer vi at der er merværdi og væsentlige inspirationskilder i at vi i Danmark ser på de erfaringer man har gjort sig i Norge, og at flere af disse erfaringer – omsat til den danske kontekst – vil kunne understøtte den videre implementering i Danmark.

Med disse ovennævnte "stringente" svar på problemformuleringens underspørgsmål, vil vi nu omsætte disse til konklusioner i forhold til afhandlingens hovedspørgsmål.

A. Er resultatkontrakter som styringsteknologi befordrende for implementering af politireformen?

B. Kan der skabes legitimitet for anvendelsen af denne teknologi? Og hvilke særlige vilkår (dilemmaer) for ledelse, medfører dette?

C. Kan der iagttages ledelsesmæssige vilkår, hvor de løbende implementeringserfaringer fra Norge vil kunne kvalificere implementeringen af reformen i Danmark?

D. Kan der samlet set, og i denne fase af reformens implementering, opstilles styringsmæssige ledetråde, som ledelsesmæssige opmærksomhedspunkter?

Vi finder det hensigtsmæssigt at besvare vores hovedspørgsmål i flg. rækkefølge: B C A D:

Indledningsvist vil vi her præcisere, at vi er meget bevidste om, at reformen stadig er under implementering, og at mange af elementerne i kontraktstyringen først vil blive "effektueret" fra og med 2008. Derfor skal man længere hen i reformimplementeringen for fuldstændig at belyse konsekvenser af politireformen. Så med denne særlige opmærksomhed, skal vores konklusion derfor også ses som anbefalinger til styringsmæssige ledetråde, i forhold til den fortsatte implementering af politireformen.

Ligeledes skal det præciseres, at vores konklusion her er baseret på vores analyser og delkonklusioner, som jo alene relaterer sig til vores valg af strategiske perspektiver, holdt op imod vores empiri og casemateriale. Dermed også sagt, at vi har gjort os "blinde" for andre perspektivers særlige iagttagelseskraft. Af samme årsag, skal det gentages, at vores konklusion skal ses som foreløbige opmærksomhedspunkter, skabt med baggrund i analysen her i denne afhandling.

Spørgsmål B: Kan der skabes legitimitet for anvendelsen af denne teknologi? Og hvilke særlige vilkår (dilemmaer) for ledelse, medfører dette?

Vi konkluderer at kontraktstyring som teknologi, i politiet som i andre statslige og offentlige organisationer, i udgangspunktet har fuld legitimitet. Denne udvikling er tillige anerkendt i offentlighedens forståelse. Teknologien er blevet en vigtig hjørnesteen i vort sam-

fund, og naturligt årsag til megen opmærksomhed. Kontraktstyringen sikrer løbende opmærksomhed om de resultater som skal skabes. Samtidig sikrer kontraktstyringen en dialog mellem departementerne og deres institutioner - og mellem ledere og medarbejdere. Kontraktstyringen i politiet er en tempofyldt top-down-proces. Vi konkluderer at en så omfattende programforandring i politiet, og i den samfundsmæssige kontekst som politiet befinder sig i, og med skyldig hensyn til de historiske kultur-mæssige rødder, legitimerer behovet og nødvendigheden af dels teknologien, såvel som nødvendigheden af en "clockteller / hård hund" (her Rigspolitichefen) til at initiere forandringerne i den første vanskelige fase.

Vi har i vores analyse også kunne konkludere at i politiet er kontraktstyring indført efter en væsentlig kortere tid end det har været kendetegnet i den øvrige offentlige sektor - og det er sket ved omtalte topstyret proces. Man har ikke inddraget medarbejdere og ledere i væsentlig grad etc. Kontraktstyring bliver derfor efter vores opfattelse betragtet som et mere revolutionært paradigmeskifte i politiet end det er blevet i andre statslige institutioner. Når vi ser på legitimitet i et teoretisk perspektiv, og når vi kigger på resultatlønskontrakterne, så mener vi at de nærmere er mål- og rammekontrakter, fordi de mangler hele ressource-elementet, som vil tydeliggøre med hvilke midler kontrakten skal søges opfyldt. Vi kan desuden konstatere, at resultatkontrakterne er unuancerede, fordi de er ens for de 12 politiinspektører, dels er en tro kopi af politiforligets udmøntningsplan. Videre kan vi konkludere på baggrund af vores empiri, at den moralske legitimitet er fraværende, idet der generelt ikke er skabt tilstrækkeligt med ejerskab til formålet med reformen, og ej heller til resultatkontrakterne. Politibetjentene er yderst negative i forhold til den kognitive legitimitet, og der stilles vedvarende spørgsmålstejn ved reformens værdi.

Vi mener at der er tale om en vis grad af isomorfisme, fordi man fra det overordnede niveau "presser" de forskellige politikredse til en ensliggørelse. Det synes som om det er vigtigt for den enkelte politikreds at fremstå institutionel legitim - og dermed få en så stærk magtposition som muligt. Vi finder belæg for at sige, at denne institutionelle legitimitet synes at være vigtigere end at tilfredsstille behov hos f.eks. medarbejderne, fagforeninger, kredsrådet - og måske endda vigtigere end at sikre de gængse opfattelser af velfærdsydelse fra politiets side.

Spørgsmål C: Kan der iagttages ledelsesmæssige vilkår, hvor de løbende implementeringserfaringer fra Norge vil kunne kvalificere implementeringen af reformen i Danmark?

Vi konkluderer her, at Danmark og Norge har så mange sammenfaldende objektive kendetegn, og kombineret med at reformerne på mange vis og sæt ligner hinanden, så vil det være hensigtsmæssigt at se på Norges erfaringer. Vores komparative analyse begrænser sig primært til at kunne fremføre de væsentligste erfaringer fra Norge, hvilke vi har valgt at medtage som "særlige ledetråde til den videre implementering" under spørgsmål D. Her vil vi kort konkludere: JA, Norges erfaringer vil kunne kvalificere implementeringen af reformen i Danmark.

Spørgsmål A: Er resultatkontrakter som styringsteknologi befordrende for implementering af politireformen?

Vi kan konkludere at kontraktstyringen, i politiet såvel som i offentlighedens forståelse, er blevet en vigtig hjørnestejn, og som er årsag til megen opmærksomhed, og i flere

henseender komplicerer implementeringen af reformen, fordi den medfører et betydende krydspres for lederne, og at dette krydspres er et væsentligt vilkår for ledelse.

Vi ser flere paradokser i at der er en samtidighed imellem brugen af resultatkontrakter, udmelding om øget decentralisering og en bevægelse væk fra den hidtidige konsensusledelse imod "moderne ledelse". Disse paradokser bliver til de ledelsesmæssige vilkår politidirektørerne og den øvrige ledergruppe som agerer under.

Politireformen kan muligvis betragtes som det mulige svar på de problemer, som ministeren, og det politiske system, har italesat og bragt på den politiske dagsorden. Principal – agent og Vektor-perspektivet kan her tilføje den påstand, at organiseringen af politiet, blot er en reaktion, og netop reaktionen på de problemer som italesættes af ministeren. Vores empiri viser at der kan observeres et betydende spænd mellem intentionen med reformen, og den organisatoriske opfattelse af reformen. Det er vores antagelse at politidirektører vil skulle agere i dette betydende krydspres. Der er også vores konklusion, at dette "spænd" af en sådan karakter og betydning, at det nødvendige ejerskab, som ville være en væsentlig faktor for en succesfuld implementering ikke er til stede i reformens første år. Det kan desuden postuleres, at designet af politidirektørernes resultatlønskontrakter fordrer en bevidst eller ubevidst dekobling mellem Finansministeriets intentioner med resultatlønskontrakterne, nemlig et ønske om en normalisering af politiet (i forhold til den øvrige centraladministration) – og på den anden side et ønske om – i videst muligt omfang – at bevare politiets historiske rødder.

Kontrakterne er imidlertid en tro kopi af politiforligets forventninger til reformen, og giver herudover ikke et selvstændigt meningsgrundlag, udover at hver enkelt politidirektør har skrevet under på en kontrakt, som indeholder selvsamme forpligtelser som de alligevel skal implementere jfr. politiforligets udmøntningsplan. Dermed vil valget af dekobling medføre, at politikredsen risikerer at fremstå som illegitim for såvel de aktører, der er internt i organisationen, som de omgivelser der er med til at give ressourcer til organisationen. Vi har ikke belæg for at konkludere som så, men antagelsen er styrket igennem vores analyse

På baggrund af Governance bølgen finder vi det naturligt at kontraktstyringen, i politiet såvel som i offentlighedens forståelse, er blevet en vigtig hjørnesteen, og som er årsag til megen opmærksomhed. Men den vi stiller spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i samordnede udrulning af kontraktstyring og en ny organisationsstruktur. Dette har ifølge vores empiri i flere henseender komplicerer implementeringen af reformen.

Legitimeringen af kontraktstyring som teknologi og ledelsesværktøj, kan påstås at ske ved et udtalt ønske om "moderne ledelse", væk fra den relationelle (dialogbaseret) model, og i retning af den klassiske (hierarkiske) model.

Dette italesættes med en samtidig henvisning til at den nuværende administrationsform er for ineffektiv. Borgerundersøgelsen kan påstås som værende belejlig til at understrege nødvendigheden af en anderledes fokusering på politiets resultater. Legitimitetsperspektivet bidrager til at understrege, at den generelle legitimitets-strategi anvendes som en selvstændig ressource. Der ses endvidere tendens til at legitimeringen af resultatkontrakter understøttes af både en moralsk og kognitiv strategi.

Samlet set er vores konklusion, at valget af kontraktstyring som styringsteknologi medfører potentiel risiko for at skabe et krydspres, som der ledelsesmæssigt må reageres på, og som i sig selv betyder ændrede vilkår for ledelse. Vi finder belæg for at konkludere

re at denne styringsteknologi skaber et forøget krydspres for politidirektørerne, men at dette krydspres ikke alene fremkommer på grund af ensidig brug af resultatkontrakter, men at krydspreset tydeliggøres af kombinationen mellem resultatkontrakternes reelle indhold "versus" politiets stærke og historisk baserede konsensus-kultur.

Vi konkluderer, at resultatkontrakterne ikke skulle have været præsenteret som teknologi i reformens første år. Dels på grund af sammenhængen til så stort et ændringsprogram som reformen er, og dels fordi resultatkontrakterne medfører et uforholdsmæssigt stort fokus på selve målformuleringen. Der er alligevel ikke tale om "fuldstændige" resultatkontrakter, og de er her en "rød klud" for organisationens medlemmer, og synes samlet set ikke at være udtalt befordrende for en succesfuld implementering.

Spørgsmål D: Kan der samlet set, og i denne fase af reformens implementering, opstilles styringsmæssige ledetråde, som ledelsesmæssige opmærksomhedspunkter?

Ja, det mener vi der kan og bør. Ydmygt tillader vi os at henlede opmærksomheden på at vores analyse genererer følgende anbefalinger til "styringsmæssige ledetråde":

- At den "hårde hund" nu skifter ledelsesstil til forandringsagenten, og at nye ledelsesværktøjer tages i anvendelse.
- At kontraktstyringen suppleres med mere synlige komplementerende ledelsesværktøjer
- At Middle-up-down processen tages i anvendelse – altså at mellemlider-niveauet aktiveres og forpligtes ganske anderledes end tilfældet er nu. Informationen synes at være mangelfuld. Det understreges såvel i vores spørgeskemaundersøgelse, som i vores interviews. Det er der en høj grad af erkendelse af. Altså skal der tilrettelægges en "informations-politik" således at nødvendig og relevant information gives hurtigst muligt, og til alle i en enkel og målrettet form.
- Den ødelæggende og accelererende "vagtstue-snak" skal nedtones, således at disse negative myter erstattes af samarbejde og fleksibilitet. Dette kan eksempelvis ske ved at give betjentene respektfulde forklaringer, og involvere ideer, viden og erfaringer nedefra.
- De 54 hidtidige politikredses opbrydning til 12: at skabe større og bedre sammenhænge mellem stationerne og hovedstationen i det enkelte distrikt. Fokuser på de nye ledere, og præcisere at det er disse som betjentene skal relatere sig til i dagligdagen. Tillid skal opbygges ved netop at kvalificere dialogen mellem betjentene og de nye nærmeste ledere. Lederne skal prioritere nærværet, være synlige, og kunne udvise indlevelsessevne overfor betjentene.
- Visionsudvalget har dikteret "moderne ledelse". Ved en øget bevidsthed og villighed til at udvikle lederne som en bevidst handling og strategi, vil der kunne bygges bedre bro mellem paradokserne. Det vil opleves som meningsfuldt, og vil medføre troværdighed og respekt, også selvom at ikke alle aktiviteter kan hænge sammen.

At erfaringerne fra Norge indtænkes i en videre strategi for "ny-implementering":

- Hold gløden oppe hos mandskabet
- Hold løbende fokus på videreudvikling af organisationskulturen
- Deleger ansvar til lokale enheder
- Fuldfør alle de projekter som er sat i gang under reform-paraplyen

- Videreudvikle ledergruppen
- Fokuser på kompetenceudvikling
- Reformen er i færd med at forbedre politiets organisatoriske og styringsmæssige forudsætninger for at løse sine opgaver. Dette gælder først og fremmest i de nye distrikter
- Udviklingen i forhold til reformens resultatmål er til dels negativ, men politidirektørerne tilskriver dette ressourcesituationen, og ikke reformen
- Det er for tidligt at foretage en evaluering nu
- Kritiske faktorer: ressourcesituationen, handlingsrummet i fase 2, geografi, kulturelle og holdningsmæssige forhold i korpset

Med opmærksomhed på Schein's gængse kulturteori: forstå alvoren, acceptere ansvaret, se sig selv som en del af fremtiden. Disse betingelser, initieret i nævnte udviklingsrækkefølge, vil kunne understøtte en fortsat implementering af reformen.

I et kontraktstyringsperspektiv finder vi tegn på at der er transaktionsomkostninger, både ved at søge information, ved at give information, ved forhandlinger, ved beslutninger, ved udarbejdelse og implementering af kontrakter og de heraf medfølgende sanktioner. Som konsekvens af resultatkontrakter skal der fremadrettet være fokus på transaktionsomkostninger.

Hvis vi skal give et kort svar på vores hovedspørgsmål, vil det være:

- A) Vi finder det tvivlsomt om resultatkontrakter som styringsteknologi er befordrende for implementering af politireformen.
- B) Vi mener at Governance bølgen skaber en ekstern legitimitet for anvendelsen af denne teknologi. Til gengæld viser den seneste tids debat i medierne og muligheden for at fastholde og rekruttere politifolk, at der internt ligger et stort arbejde med at få betjentene ud af den negative spiral med åbenlyse frustrationer og begyndende flugt fra korpset. Dette stiller store krav til de vilkår der er for ledelse, og medfører efter vores opfattelse at kontraktstyringen risikerer at blive betragtet som et mere revolutionært paradigmeskifte i politiet end det er blevet i andre statslige institutioner – og med deraf følgende højere grad af kompleksitet, i forhold til teknologiens egentlige værdi.
- C) Vi konkluderer at de løbende erfaringer fra Norge, med fordel kunne benyttes i implementeringen af den danske reform.
- D) Ja, der kan samlet set opstilles styringsmæssige ledetråde på dette tidspunkt af reformens implementering. Dette har vi gjort ovenfor, som ydmyge anbefalinger.

Denne afhandlings konklusioner fører os således frem til perspektiveringen.

9.2. Perspektivering

Kontraktstyring som genstandsfelt rummer fortsat store potentialer for analyse. Vi har her berørt nogle hjørner heraf, og har overvejende skrevet os frem i en forståelse af en politimæssig kontekst. I fortsættelse af resultaterne af denne undersøgelse, kunne man lade sig inspirere til at se nærmere på eks. de demokratiske samarbejdsprocesser i politiet,

foretage en dybere komparativ analyse hvor Norge og Sverige indgår, og/eller gå bag om den ledelsesstrategi, som er katalysator for statussituationen i det danske politi.

Vores indledende antagelser og hypoteser skulle ikke ses som endelige sandheder, men i stedet ment som vores undren og nysgerrighed, og som inspiration og motivation for analyse og refleksion. Vi ønskede ikke at være "fejlfindere", ej heller ensidigt at understrege uhensigtsmæssigheder i valget af kontraktstyring, i forbindelse med implementering af reformen. Dette mener vi ej heller er tilfældet. Vi har på anstændig vis tilføjet ledelsesmæssige ledetråde, som er til fri inspiration, for dem som måtte finde vores afhandling for interessant.

Med de vinkler, som vi her er nået frem til, kunne det være interessant at supplere disse med det narrative perspektiv, fordi det i kombination med det strategiske legitimitetsperspektiv ville kunne fortælle om en reform, der responderer på borgernes ønske (Borgerundersøgelsen).

Magtperspektivet kunne bidrage med en anden udsigelseskraft. Perspektivet belyser magtens dimensioner og de strategiske valg. Perspektivet kan bl.a. synliggøre hvem der har definitionsmagten og vise hvordan magt kan bruges manipulatorisk.

Vi kunne også have fokuseret på brugen af en diskursanalyse, eller have opbygget en semantisk analyse over politiets historie og udvikling, med fokus på de historiske monumenter.

Hvad vores undersøgelse også lægger op til, er at se på kompleksiteten og den samtidighed der er i kontraktstyring / ny reform, samt det fokus der er på arbejdsbetingelserne i politiet, og den kendsgerning at der skal være overenskomstforhandlinger til foråret. Er der her et strategisk spil i gang, og hvordan gør det sig gældende? Hvilken rolle har politiforbundet i denne sammenhæng? Retorikken bliver mere og mere markant, hvor dybt stikker bundklangen af eks. kritikken af reformen her?

Begrænsningens kunst, og nødvendigheden af aktive tilvalg, har medført at vi valgte at belyse vores genstandsfelt i valgte form, og med valgte tilgang af teorielementer og empiri. Vi er meget bevidste om, at vi her har skabt delelementer af øjeblikbilleder, og at vores analyser kan motiveres med andre tilgange. Det må gøres på et andet tidspunkt, eller af andre som måtte lade sig inspirere hertil.

Her i perspektivering kan vi tillade os at "åbne op", for tanker og refleksioner, som ikke isoleret set baserer sig på analyse.

Legitimitet og ledelsesretten – ja, men.....

Med udgangspunkt i at vi/man ikke kan anfægte legitimiteten i kontraktstyring, og ledelsesretten i forhold til ønsket om en markant ændret styreform, som kan leve op til tidens krav om kvalitet og effektivitet mv. – og at New Public management/Governance bølgen ikke helt kan stoppes – så mener vi at denne kendsgerning tåler et gran af omtanke og – lad os kalde det – rettidig omhu! Hvis samtidigheden i at indføre kontraktstyring og implementere så stort et forandringsprogram af det danske politi, og hvis dette skal generere mening og medføre konstruktiv udbytte som styrker organisationens opgaveløsning, jobtilfredshed, fremtidssikring mv., så må noget nu gøres anderledes! Der skal flere vinkler på, dialogen må forbedres, de grundlæggende antagelser må udfordres. Det kunne være spændende at se på disse forhold, i en slags pro-aktiv tilgang til den fortsatte implementering af reformen.

Kendsgerningen og øjebliksbilledet er dog lige nu, at denne samtidighed faktisk opleves som en "mindre bombe" under politiet som organisation, hvilket næsten dagligt problematiseres i pressen. Det er man nødt til at reagere / agere på fra ledelsens side.

Det følgende er noget af vores parallelle læring, med denne afhandling - nemlig at følgende risiko er til stede:

Hvis resultatkontrakternes reelle indhold, og konkrete opgavesæt, kun jages og gennemføres som et fortsat "troskyldigt tjenestemand-ritual", så risikerer aktiviteterne netop at blive til ritualer, som gennemføres uden meningsfylde, og dermed virke demotiverende, ødelæggende for organisationen, og tillige med ressourcespild til følge.

Ritualer risikerer at blive meget bevidste og velovervejede, og man kan derved risikere, at de rituelle kontraktmæssige opgaver blot løses for at undgå konflikter. Herved mener vi, at ritualerne tjener det formål, at betjentene (og lederne) kan sige at de faktisk gør noget ved kvaliteten i organisationen. Derved slipper man måske for at diskutere andre væsentlige, og måske ubehagelige problemstillinger, som ellers er særdeles vigtige for at opretholde kvalitet i politiets ydelser.

Herfra er tankegangen om at politiet på sigt vil få svært ved at rekruttere og fastholde de "rigtige folk" pludselig ikke fjern.

Derved har det danske politi måske opnået præcis det modsatte af hvad hensigten var med denne ledelsesform / styringsteknologi, nemlig det som er påkrævet i en professionel organisation som politiet, hvor en af organisationens største aktiver er medarbejdernes evner og "korpssånd" til at løse organisationens opgaver med dyb faglig indsigt.

Som Mintzberg fremfører i sin organisationsforståelse, så er det ødelæggende for den professionelle organisations evne til opgaveløsning, hvis man tror at man alene kan lede ud fra meget summariske kvantitative målinger, uden den rette forståelse for de komplekse ydelser, som leveres.

Som supplement hertil, så understøttes denne tilgang så ganske udmærket af Fællestillidsmand Hans Illum, som i interviewet siger:

" jeg tror bare ikke at vi, i politiet, kan blive ved med at sælge billetter på en drenge-drøm"

Litteraturliste

Bøger

- Argyris, Chris – Schön, Donald (1978): "Organizational Learning: A Theory of Action Perspective." Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1978
- Bakke, Jørgen Frode og Fivelsdal, Egil: "Organisationsteori. Struktur, kultur, processer", Handelshøjskolens forlag 1998
- Collins. James C. & Porras, Jerry I.: "Built to last: Successful habits of Visionary companies" HarperCollins, 1994
- Denzin, Norman K.: The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods. New Jersey: Prentice Hall, 1989
- Ejersbo og Greve: "Modernisering af den offentlige sektor", Børsens forlag 2005 (Politologikompendiet I, MPA 2006)
- Hood, Christopher: "A public Management for All Seasons?", Public Administration Vol. 69, 2001
- Greve, Carsten "Offentlig ledelse – Teorier og temaer i et politologisk perspektiv". Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2003
- Greve, Carsten "Offentlig ledelse – teorier og temaer i et politologisk perspektiv", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003 (Politologikompendiet II, MPA 2006)
- Klausen, Kurt Klaudi "Skulle det være noget særligt", Børsens Forlag, 2001
- Klausen, Kurt Klaudi "Institutionsledelse", Børsens Forlag, 2006
- Klausen, Kurt Klaudi "Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse", Kompendiet til Strategi og Ændringer, MPA, foråret 2007
- Mintzberg, Henry : "The structuring of organizations", Kompendiet til organisation, MPA, 2006
- Mintzberg, Henry "Structure in Five: Designing Effective Organisation", Prentice-Hall, 1983
- Molin, Jan & Christensen, Søren: "Organisationskulturer", Akademisk Forlag 1983
- Nielsen, Klaus "Institutionel teori – en tværfaglig introduktion", Roskilde Universitetsforlag, 2005
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka: "The Knowledge Creating-Company" Oxford University Press, 1995.
- North, Douglass C.: "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press 2002
- Olsen, Poul Bitsch og Kaare Pedersen: "Problemløst projektarbejde - en værktøjsbog". Roskilde Universitetsforlag, 2003
- Pedersen, Dorthe m.fl.: "Offentlig ledelse i managementstaten", Forlaget Samfundslitteratur, 2004
- Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J.: "The New Institutionalism in Organizational Analysis", article "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields", 1983, Kompendiet MPA, 2006, Organisation II
- Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J.: "The New Institutionalisme in Organizational Analyses", The University of Chicago Press, 1991
- Røn, Jens: "Politi- og domstolsreformen", Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007
- Schein, Edgar H: "Organisationskultur og ledelse", Forlaget Valmuen, 1994
- Strandgaard, Jesper: "Teori om virksomheders institutioner" (Organisationskompendiet II, MPA 2006)
- Suchman, Mark C.: "Managing Legitimacy: Strategy and Institutional approaches" Kompendiet til Strategi og Ændringer, MPA, foråret 2007

- Williamson, Oliver E.: "The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Markets, Relational Contracting", The Free Press, 1985

Tidsskrifter/artikler/rapporter og debatoplæg

- Finansministeriets publikation "Kontraktstyring i Staten", 2000
- Greve, Carsten: "New Public Management", publikation til "Nordisk Kulturprojekt under forandring", 2002
- Kjellberg og Sørensen: "Internationale erfaringer med præstationsmålinger og offentlighedsafregning af præstationsdata", DSI Institut for Sundhedsvæsen, 2003
- Pedersen, Dorthe: "Re-regulation and Self-Governance in the Managerial State – the historical formation of public governance", 2006
- Det norske Politidirektoratet evaluering af den norske politireform fra 2000
 - Hovedrapport – sammendag, januar 2005
 - Publikums vurdering af polititjenesten, januar 2005
 - Publikumsundersøgelse 2002, januar 2005
 - Delrapport – Intervjuer med 23 politimestere, januar 2005
 - Slutrapport – Omstillingsprojektet PDMT Fase III, 1. juli 2005
- Tangkjær, Christian: "De mange ledelsesredskaber: hvor ligger ledelsens mulighed?", kompendiet, 2007
- Visionsudvalget: "Fremtidens Politi", 2005

Bilagsmappe

- Bilag 1: Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen
 - OVERSIGT A: DEN SAMLEDE BESVARELSE
 - OVERSIGT B: RESPONDENTER MED LEDELSESANSVAR
 - OVERSIGT C: RESPONDENTER UDEN LEDELSESANSVAR
 - OVERSIGT D: RESPONDENTER MED ET TILLIDSHVERV
 - OVERSIGT E: RESPONDENTER UDEN ET TILLIDSHVERV
- Bilag 2: Det fremsendte spørgeskema
- Bilag 3: Interviewguide
- Bilag 4: Transskription af interview med Peter Ibsen
- Bilag 5: Transskription af interview med Hans Illum
- Bilag 6: Transskription af interview med Poul Løhde
- Bilag 7: Spørgeskema til Danmarks 12 politidirektører