

Adam Diderichsen

# McDonaldiseringen af dansk politi

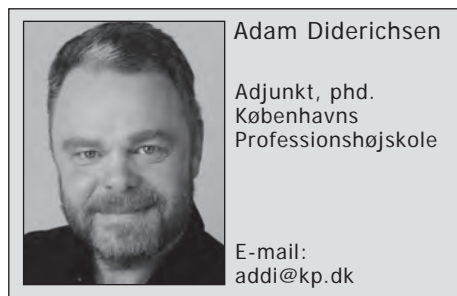
På baggrund af en kritisk diskussion af Ritzers McDonaldiseringsteori argumenterer artiklen for, at de bærende tendenser i dansk politis udvikling i de senere årtier har været idealerne om effektivitet, beregnelighed, forudsigelighed og kontrol. Samtidig er det tydeligt, at spørgsmålet om politisk magt er det centrale, når vi taler om McDonaldisering af netop politiet, givet politiets centrale rolle i statens magtudøvelse. Som konklusion viser artiklen således, at McDonaldisering først og fremmest må forstås som en form for herredømme, der er kendetegnet ved et konsekvent skifte fra en juridisk til en økonomisk tolkning af bureaukratiets centrale kendetegn.

Søgeord: McDonaldisering, Politi, NPM, Politireform, Bureaukratisk herredømme

Som andre offentlige institutioner har politiet været omfattet af de ændringer i offentlig styring, man sammenfatter som New Public Management (NPM). På det ideologiske plan sigter NPM mod at øge effektiviteten i den offentlige sektor ved at introducere kvantitative mål og moderne ledelses- og styringsteknologier, der ofte har deres oprindelse i den private sektor. Politiet udgør imidlertid kernen i statens magtmonopol, ganske som politiet og det øvrige strafferetlige bureaukrati er den mest oprindelige, mest omfattende og mest gennemførte inkarnation af bureaukratiet som herredømmeform. Selvom NPM primært legitimeres ud fra effektivitetshensyn, vil denne form for styringsteknologi derfor uundgåeligt have konsekvenser for den måde, som staten udøver magt på. NPM er et herredømme, der legitimeres som værdineutral optimering.<sup>1</sup>

Denne artikel undersøger teoretisk de ændringer, som NPM medfører i det statslige og bureaukratiske herredømmes form og funktionsmåde. Det gør den med udgangspunkt i George Ritzers McDonaldiseringstese. Med reference tilbage til Weber argumenterer Ritzer for, at der finder en rationalisering af samfundet sted centreret omkring fire centrale tendenser eller idealer, nemlig *effektivitet*, *forudsigelighed*, *målbarhed* og *kontrol*, som oprindeligt var centrale idealer for det weberske bureaukrati, men som i dag i stadigt større omfang forstås i økonomiske termer. I forlængelse af Ritzer vil jeg i det følgende undersøge de herredømmemæssige konsekvenser af denne økonomiske tolkning af bureaukratiets idealer: Hvad sker der fx, når retssikkerhed bliver til forudsigelighed i det leverede produkts kvalitet og karakter? Det vil således være tesen, at den økonomistiske omtolkning af den oprindelige juridiske betydning af de fire ovennævnte idealer markerer en grundlæggende ændring i den måde, det bureaukratiske herredømme fungerer i dag.

Empirisk tager artiklen afsæt i udviklingen af dansk politi siden den store politireform i 2007, der udgjorde et markant brud, når det gælder anvendelsen af moderne styrings- og ledelsesteknologier i politiet. Samtidig er politiet en egnet case, fordi organisationen på den ene side er omfattet af de samme udviklingstendenser i offentlig styring, som også gør sig gældende for andre offentlige organisationers vedkommende, på den anden side spiller så central en rolle i statens magtudøvelse, at den udgør en privilegeret case til at forstå NPM som en form for herredømme. Selvom artiklens primære fokus er teoretisk, er det således håbet, at den følgende og til tider detaljerede diskussion af nyere politihistorie kan tjene til at understøtte de teoretiske pointer empirisk. Og selvom det overordnede sigte er makrosociologisk i form af ændringer i herredømmets form, så vil jeg understøtte dette niveau med mere detaljerede studier af organisatoriske ændringer i politiet og dermed sammenhængende forandringer i politifagligheden betragtet som fagprofessionelt regime. De fire overordnede begreber om effektivitet, forudsigelighed, målbarhed og kontrol operationaliseres således i den forstand, at jeg viser, hvordan disse idealer konkret er blevet tolket som led i ændringer i og af politiet. Det kan



diskuteres, om dette mere specifikke empiriske grundlag kan understøtte de mere vidtrækkende teoretiske pointer og konklusioner. Men djævelen gemmer sig som bekendt i detaljen, og det er mit håb, at jeg netop ved at være specifik kan underbygge de overordnede teoretiske pointer.

Også tidligere forskning har beskæftiget sig med McDonaldisering i såvel politisammenhæng (Heslop, 2011) som inden for det bredere retspolitiske og strafferetslige felt (van Steden & de Waard, 2013) (Bohm, 2006) (Shichor, 1997). Et hovedsigte i denne forskning har været at fremdrage den irrationalitet og de utilsigtede konsekvenser, der bliver resultatet, når straf og retsprocesser tilrettelægges ud fra økonomiske effektivitetsbetragtninger (Bohm, 2006) (Shichor, 1997) eller markedsbaserede logikker (van Steden & de Waard, 2013), eller når politiorganisationer drives efter principper hentet i private produktionsvirksomheder (Heslop, 2011). Dele af denne kritik vil kunne genfindes nedenfor, hvor jeg vil fokusere særligt på de forvrængende effekter, som NPM har på politiarbejdet, ganske som store dele af kritikken vil være velkendt fra andre diskussioner af konsekvenserne af NPM for andre fagprofessionelle regimer og offentlige organisationer. Samtidig vil jeg med afsæt i en kritisk diskussion af Ritzer præcisere begrebet om irrationalitet og fokusere særligt på NPM's konsekvenser for demokratiske og retsstatslige principper eller værdier. Det vil på denne baggrund blive klart, at spændingen mellem disse to elementer på én og samme tid kan ses som irrationel, givet disse værdier, og som en ny form for rationalitet knyttet til en emergerende form for herredømme og legitimeret via en omtolkning af netop disse værdier.

## McDonaldisering: Fire kendetegn

Teorien om McDonaldisering blev oprindeligt formuleret i Ritzers nyklassiker *The McDonaldization of Society*, men der er senere opstået en hel sociologisk forskningstradition i kølvandet på Ritzers værk, som på forskellig vis har uddybet, nuanceret og præciseret hans oprindelige formulering af tesen.<sup>2</sup> På trods af disse senere uddybninger er kernen i teorien imidlertid fortsat den samme, nemlig en nyformulering af Webers analyse af det moderne sam-

fund ud fra bureaukrati og den stadig tiltagende rationalisering af samfundet. Samtidig er det moderne gennemrationaliserede samfund imidlertid for Weber en »stålhård skal«, der binder og dehumaniserer mennesker, ganske som det skaber en »affortryllet« verden, som ikke længere har en meningsdimension for de mennesker, der bebod den (Ritzer, 2015, pp. 30-33), jf. (Weber, 1998).

Ifølge Ritzer er det imidlertid fastfood-restauranten, snarere end det klassiske bureaukrati, der bedst eksemplificerer og inkarnerer udbredelsen af den weberske formålsrationalitet i vores samtid med de omkostninger, dette har. Men af samme grund er det også fastfood-restauranten, der klarest illustrerer formålsrationalitetens iboende irrationalitet. Ritzers tese knytter således samtidig an til (kritikken af) industrialisering og taylorisme. Det er ikke et tilfælde, at teoriens styrende metafor er hentet inden for produktion og distribution snarere end politisk herredømme, sådan som tilfældet var for Webers bureaukratiseringstese. Måske man kunne sige det på den måde, at McDonaldisering er en form for herredømme, der kombinerer bureaukratisk kontrol og industrialiseret produktion.

Mere specifikt er McDonaldiserede organisationer karakteriseret ved fire kendetegn. Det første er et markant fokus på *effektivitet*, ofte på bekostning af andre egenskaber og formål, som organisationen kunne eller burde have. Fastfood-kæder konkurrerer således om at producere så hurtigt og billigt som muligt samt om at have så effektiv en kundegennemstrømning som muligt. Det væsentligste middel til dette er en gennemkontrolleret og stramt styret produktionsproces, hvor arbejdsprocessen er delt op i en række adskilte processer, der kan udføres af ufaglærte medarbejdere. De ansatte behøver derfor ikke nogen videre faglig kunnen og er af samme grund lette at erstatte og ofte kun ansatte i kort tid. Et andet vigtigt middel er mekanisering og anvendelse af ny teknologi, der automatiserer så store dele af produktions- og distributionsprocessen som muligt. Også kunderne spiller en vigtig rolle i effektiviseringsprocessen. Dels fordi fastfood-restauranter er gode til at få dem til selv at udføre en del af arbejdsprocessen ved fx at rydde op efter sig selv. Dels fordi det er vigtigt at få dem hurtigt igennem salgs- og konsumptionsprocessen, så de ikke optager plads for andre kunder – med drive-through som en slags idealtype, hvor kunden er videre lige så snart pågældende har købt sin mad og selv står for såvel spiseplads som oprydning. Idealet om effektivitet breder sig endvidere som ringe i vandet i den samlede økonomi, fordi McDonaldiserede organisationer forlanger billige og standardiserede produkter også af deres samarbejdspartnere og underleverandører, hvorfor McDonaldisering af en branche giver et forøget incitament til også at McDonaldisere andre dele af produktionskæden. Samtidig er det imidlertid vigtigt at spørge, ud fra hvilket perspektiv og for hvem sådanne organisationer er effektive: Er det for ejerne, kunderne eller de ansatte? (Ritzer, 2015, pp. 134-5). Og er de det i et samfundsperspektiv og i forhold til hvilke overordnede mål? Effektivitet er

ikke en naturgiven størrelse, men en politisk kamplads med et afgørende klasseperspektiv (se endvidere (wa Mwachofi, 1998) for en kritik af Ritzer på denne baggrund).

For det andet er McDonaldisering karakteriseret ved den centrale rolle, som *forudsigelighed* spiller. Det gælder først og fremmest i forhold til kundernes forventninger til de produkter, man kan købe hos McDonaldiserede firmaer. På godt og ondt er en Big Mac et fuldstændigt forudsigeligt produkt, hvor tilberedning, ingredienser, dimensioner, næringsindhold, indpakning med videre følger nøje fastlagte standarder, sådan at enhver Big Mac ligner enhver anden, uanset hvor på kloden den er købt. Denne forudsigelighed er endvidere en del af det, der gør produktet attraktivt for kunderne, fordi man undgår ubehagelige overraskelser og uforudsigelige udsving i kvalitet og produkttegenskaber. Historisk er der endvidere en tæt sammenhæng mellem McDonald's-kædens vækst og udbredelsen af privatbilismen i USA (Ritzer, 2015). Hvor man tidligere handlede i sit lokalmiljø, hvor man kendte de handlende og deres produkter, så betød bilismen, at man kom til steder, hvor man ikke kendte de lokale *diners* og derfor risikerede ubehagelige overraskelser. Den form for forudsigelighed, som McDonaldisering tilbyder, løser således et problem for kunder på et stort anonymt marked, fordi den eliminerer behovet for et mere vidtrækkende kendskab og tillid til sælgerne og deres produkter. Samtidig gør forudsigelighed det nemmere at planlægge og kontrollere produktion og distribution, fordi det er fuldstændigt eksplicit, hvilke forventninger produktet skal leve op til. Der er derfor også en tæt forbindelse mellem idealet om forudsigelighed, økonomisk effektivitet og industriel produktion til et stort marked. Omvendt betyder idealet også, at der kun er begrænset plads til individuelle hensyn til den enkelte kundes behov. Godt nok præsenterer mange McDonaldiserede organisationer kunderne for et til tider ganske vidtforgrenet system af mulige til- og fravalg. Men der er tale om valg ud fra en på forhånd fastlagt og standardiseret menu eller række af muligheder, hvorimod den kunde, der ønsker mere individuelle, skræddersyede løsninger, må henvende sig andetsteds. Ganske tilsvarende levner produktionsmåden kun meget lidt plads til producentens faglige kunnen – der er ikke brug for gode kokke på McDonald's, men for ufaglærte arbejdere, der kan udføre standardiserede arbejdsprocedurer for at skabe forudsigelige produkter,

For det tredje bygger McDonaldisering på *målbarhed*, *kvantificering* eller *berregnelighed* (*calculability*). Det vil først og fremmest sige, at man organiserer og planlægger produktion og distribution ud fra kvantitative parameter. En burger skal have en helt præcis størrelse og vægt, og den skal kunne produceres på en nøje fastsat og planlagt tid, ganske som den skal kunne sælges til og spises af kunden inden for en bestemt tidsramme. De ansatte vurderes også ud fra kvantitative parametre såsom den tid, de tager om at udføre et bestemt trin i arbejdsprocessen. Kvantificering er også et ledelsesværktøj, da opgaven for ledelsen netop er at øge organisationens evne til at opfylde de kvantifice-

rede mål. Der er derfor en tæt sammenhæng mellem målbarhed og idealerne om effektivitet og forudsigelighed, fordi det netop er målbarhed og kvantificerbarhed, der muliggør både det stadige fokus på effektivitet og den form for forudsigelighed, som McDonaldiserede organisationer hviler på.

Det fjerde og sidste ideal for McDonaldiserede organisationer er *kontrol*. Alle led i distribution og produktionsproces skal kontrolleres, sådan at de kan planlægges med effektivitet, målbarhed og forudsigelighed for øje. Det gælder den fysiske del af processen, hvor materialer, produktionsprocedurer, distributionskanaler med videre skal kontrolleres og styres. Men det gælder også det menneskelige materiale, herunder såvel ansatte som kunder. Mest markant er kontrollen selvsagt i forhold til ansatte, der forventes loyalt at udføre en nøje planlagt arbejdsproces, hvor selv de mindste detaljer er bestemt af ledelse og centrale planlæggere snarere end af de ansatte. Det kan dreje sig om de manuelle bevægelser, man skal udføre, når man tilbereder mad, eller om de præcise formuleringer, man skal bruge, når man servicerer en kunde, så pågældende føler sig velkommen og bruger flest muligt penge. Kontrollen omfatter således ikke kun den fysiske del af arbejdet, men også den sociale interaktion med kunderne og andre ting, der ligger tæt på den ansattes personlighed, såsom humør og ansigtsudtryk.<sup>3</sup> Arbejdslivet organiseres ud fra et antal *scripts*, som den ansatte skal gennemløbe i bestemte situationer. Ofte er det imidlertid vanskeligt at afgøre, om kontrol kun er et middel til et mål eller også et mål i sig selv, og mange McDonaldiserede organisationer forfølger idealet om central kontrol langt ud over det punkt, hvor det alene tjener til at garantere effektivitet, forudsigelighed og målbarhed. Det er således tydeligt, at McDonaldisering har et magtaspekt og sigter mod centraliseret og hierarkisk kontrol ved at udforme detaljerede regler (*scripts*) for, hvordan andre og underordnede dele af organisationen skal arbejde. Som Ritzer bemærker, er rationalisering derfor typisk noget, man påfører *andre*: Det er ledelsen, der rationaliserer medarbejdernes arbejdsliv, hvorimod ledelsen selv arbejder i et ikke eller kun delvist rationaliseret arbejdsmiljø (i hvert fald, hvis vi taler om topledelsen og ikke om *floor managers*). Lederne reserverer retten til at være kreative til dem selv, hvorimod medarbejdere længere nede i hierarkiet skal følge regler (Ritzer, 2015, p. 135). Igen er det vigtigt at være opmærksomme på det politiske perspektiv, da rationalisering i høj grad handler om en fordeling af retten til at være problemløsende internt i organisationen, versus det at være underkastet tæt kontrol i udførelsen af éns arbejdsopgaver.

## Irrationalitet

Selvom McDonaldisering er begrundet i rationalisering, er McDonaldiseringsprocesser samtidig præget af irrationalitet. Der er således ikke tale om et entydigt fremskridt i rationalitet, men derimod om en maksimering af nogle former for fornuft eller rationalitet på bekostning af andre. På dette punkt ligger litteraturen om McDonaldisering imidlertid af en vis begrebslig uklarhed,

hvor flere forskellige kritikker, der bør holdes analytisk distinkt, præsenteres som udtryk for ét og samme fænomen. Der er med andre ord brug for klart at adskille den sociologiske analyse af samtidige udviklingstendenser fra en mere overordnet samfunds- eller civilisationskritik, uanset hvor berettiget denne sidste end måtte være.

I udgangspunktet viderefører Ritzer Webers klassiske analyse af det moderne samfunds stadig mere omsiggribende bureaukratisering og rationalisering som noget, der også har en tvangsmæssig side. Således hævder Ritzer, at McDonaldisering fører til en underminering af menneskelighed, fordi menneskelig fornuft erstattes af en fremmedgørende systemrationalitet, der i sidste ende er en form for ufornuft – *the irrationality of rationality*. Rent terminologisk modstiller Ritzer rationalitet og fornuft (*reason*) og præciserer, at han med det sidste mener menneskelig fornuft. Samtidig taler han dog, når han skal beskrive McDonaldiseringens bagsider, overvejende om irrationalitet snarere end *unreasonableness*. Herved bliver det uklart, om kritikken er, at McDonaldiserede systemer er irrationelle ud fra deres egne standarder eller snarere ufornuftige ud fra andre, mere menneskelige standarder. Begge dele kan meget vel være sandt, men af analytiske grunde er det vigtigt at holde de to kritikker adskilt.

I det følgende vil jeg derfor præcisere begrebet om irrationalitet ved at skelne mellem flere forskellige betydninger af begrebet. Mange af Ritzers eksempler viser, at McDonaldiserede organisationer kan have svært ved at indfri egne idealer, herunder idealet om effektivitet, hvor McDonald's eksempelvis ikke kan leve op til sin egen standard for den gennemsnitlige ventetid ved en Drive-In counter (Ritzer, 2015, p. 133). Det er en betragtning eller kritik, der implicit anerkender idealet om effektivitet, og der er ikke nogen grund til at tro, at det er effektivitetsidealet som sådan, der skaber irrationalitet – der er tale om en managementudfordring snarere end om en bagside ved idealet om effektivitet. Andre af Ritzers kritikpunkter peger på generelle betingelser for menneskelig handlen som sådan snarere end på noget, der er specifikt knyttet til moderne bureaukratiske og rationaliserede organisationer. Det gælder fx problemer, der skyldes uforudsigelige hændelser, en ukontrollabel omverden, utilstrækkelige ressourcer eller dårlig planlægning – forhold, der selvfølgelig kan gøre det svært eller umuligt at leve op til idealerne om effektivitet, forudsigelighed, målbarhed og kontrol, men som også er udfordringer for menneskelig handlen i andre situationer og andre organisatoriske kontekster. Andre dele af Ritzers værk synes mere at være en kritik af en omsiggribende kommercialisering af fx sport snarere end at rette sig specifikt mod McDonaldisering.

Ritzer baserer endvidere dele af sin kritik på en skelnen mellem menneskelig og umenneskelig teknologi, hvor den første er teknologier, som mennesket styrer, hvorimod den sidste omvendt er teknologier, der styrer mennesket. McDonaldisering er (angiveligt) kendetegnet ved, at teknologier af den første



type erstattes af teknologier af den anden type – med et meningstab og irrationalitet til følge. Skellet mellem disse to former for teknologi er imidlertid langt fra klart. Angivelig er en skruetrækker menneskelig teknologi, mens en drive-through er *nonhuman* (Ritzer, 2015, p. 89). Men en skruetrækker tvinger jo også mennesker til at handle og løse problemer på bestemte måder – man kunne måske sige, at ethvert problem ligner en skrue, når man har en skruetrækker i hånden. Og når Dr. Deaths dødsmaskine senere i værket kaldes *non-human* (Ritzer, 2015, p. 100), er det uklart om dette ord bruges mere metaforisk om det umenneskelige – i den udstrækning en sådan maskine er umenneskelig, er det vel som følge af det formål, som den sigter mod, snarere end som følge af den måde, den strukturerer arbejdsprocessen på.

Der er således behov for at skærpe kritikken, sådan at vi kan skelne klarere mellem 1) Overordnede betingelser for menneskelig handling som sådan, herunder uforudsigelighed og risikoudsathed. 2) Generelle træk ved det moderne samfund såsom kommercialisering eller forurening, som måske er beklagelige, og hvor McDonaldisering kan spille en rolle, men som alligevel overvejende skyldes overordnede strukturtræk ved det moderne samfund snarere end at være specifikt knyttet til McDonaldisering. 3) Eksempler, hvor McDonaldiserede organisationer har svært ved at leve op til deres egne idealer pga. tekniske vanskeligheder eller verdens generelle uforudsigelighed. Det er karakteristisk for denne type problemer, at den McDonaldiserede organisation selv opfatter dem som et problem og typisk vil forsøge at løse dem ved introduktion af ny teknologi eller nye og forbedrede arbejdsgange. 4) McDonaldiseringens omkostninger for samfundet som helhed, det vil sige de eksternaliteter, der ofte ikke medregnes, når det hævdes, at McDonaldisering fører til øget effektivitet, såsom omkostninger for miljø, mennesker og dyr. Ofte vil den McDonaldiserede organisation ikke selv opfatte disse omkostninger som et problem (ud over måske pr-mæssigt), da de jo bæres af andre mennesker. 5) Irrationaliteter, der mere specifikt opstår som følge af bureaukratiet eller McDonaldiseringens egenlogik. Det vil med andre ord sige *utiltsigtede sideeffekter*, som opstår, ikke bare fordi det er vanskeligt at leve op til McDonaldiseringens grundideal (fx pga. utiltsigtede hændelser), men netop *fordi* McDonaldiseringsprocessen lykkes inden for et bestemt felt. 6) Etisk, politisk og eksistentiel *ufornuft* i form af den ødelæggende virkning, som McDonaldisering kan have på samfundet og menneskelivet mere generelt. Dette punkt står i umiddelbar forlængelse af de to foregående, men med eksplicit fokus på det værdimæssige spørgsmål om, hvad det er for et samfund, McDonaldisering skaber.

Til tider mødes denne sidste type indvending med kynisme, specielt når vi taler om konsekvenserne på individniveau: Det er muligt, at det ikke er specielt meningsfyldt at arbejde på McDonald's, men de ansatte får jo penge for det (og spørgsmålet, om de har et reelt valg, behøver vi ikke beskæftige os med). I sidste ende er det dog dette punkt, der er det vigtigste, netop fordi



det direkte adresserer McDonaldiseringens konsekvenser for vores fælles liv. Når vi i det følgende skal diskutere de forvrængende effekter, som McDonaldisering har for politiarbejde, vil mit hovedærinde således være at pege på en række forhold, som har karakter af politisk ufornuft (type 6), der kan have negative konsekvenser for et demokratisk samfund. Også irrationalitet af type 5 vil stå i centralt i den følgende diskussion. Når det gælder politiet og andre offentlige organisationer, er det imidlertid vanskeligt at opretholde den analytiske skelnen mellem type 4 og 5. Det skyldes, at der i dette tilfælde ikke er den skarpe skelnen mellem organisationen selv og dens omgivelser, som (angiveligt) kendetegner private virksomheder, så hvis organisationen påfører det omgivende samfund eksternaliteter, er det så at sige dens ejere (og kunder), der må bære dem.

## Effektivitet og målbarhed

Effektivitet er det første styrende ideal for McDonaldiserede organisationer og har samtidig stået som en hovedoverskrift for den offentlige sektor i efterhånden mange år. Der er imidlertid en hel række vanskeligheder ved at måle offentlige institutioners effektivitet, og det er velkendt, at man ikke kan måle den offentlige sektors på samme måder som den private, fordi offentlige institutioners ydelser ikke afsættes på et marked og derfor er vanskelige (umulige) at prissætte (Produktivitetskommissionen, 2013).

Hvis man vil forstå, hvorfor effektivitet ikke desto mindre har været så dominerende et hensyn i de senere års offentlig ledelse, så er det afgørende, at effektivitet også er et dominerende ideal i det klassiske weberske bureaukrati. Imidlertid er der ikke længere tale om effektivitet i samme forstand: Hvor det klassiske bureaukrati er effektivt, fordi det virker og tillader centrale ledere reelt at styre et samfund eller en stor organisation, er McDonaldiserede organisationer effektive, fordi de er gode til at producere meget af et standardiseret produkt per input-enhed. Der er med andre ord tale om et skifte fra effektivitet i juridisk-politisk forstand til effektivitet i økonomisk forstand.

Når dette bliver tilfældet, hænger det netop sammen med, at det er så vanskeligt at kvantificere offentlige organisationers arbejde – hvad der igen viser den tætte sammenhæng mellem effektivitets- og kvantificeringsidealene. En almindelig måde at forøge at gøre det på er at fokusere på organisationens effektivitet målt som det antal af en bestemt type ydelse eller service, som den producerer, sat i forhold til de ressourcer (tid, penge), der medgår til denne produktion. Det har som umiddelbar konsekvens, at enhver ressourcereduktion vil se ud som en produktivitetstækningsgevinst, hvis det lykkes at opretholde (eller øge) det leverede antal serviceenheder uanset de mulige konsekvenser for kvaliteten. Det står i modsætning til den private sektor, hvor produkter skal afsættes på et marked, og hvor en forringet kvalitet derfor alt andet lige vil afspejle sig i lavere priser og/eller mindre salg. Overfører man produktivitetstænkning fra den private til den offentlige sektor, medfører det således et

pres i retning af kvalitetssænkning: Produktivitet betyder hér per definition discount.

Samtidig giver denne form for kvantificering anledning til en række velkendte forvrængende effekter, hvoraf jeg vil nævne to. Først og fremmest er det at måle, om en organisation er effektiv eller produktiv (*efficient*), ikke det samme som at måle, om organisationens indsatser er virkningsfulde (*effective*). Måler man en organisation på dens evner til at producere meget af noget bestemt per tidsenhed eller per krone, risikerer man således, at organisationen bliver vældig god (effektiv) til at producere noget, der måske ikke har nogen virkning i forhold til det problem, som det egentlig var meningen, at organisationen skulle løse. Man kommer med andre ord implicit, men nødvendigvis, til at antage, at pointen ved den offentlige institutions virksomhed er at producere dette standardprodukt uden hensyntagen til den bredere sociale kontekst, som dette produkt er en del af. Problemet bliver yderligere forstærket af, at produktivitetsmål har en tendens til at fokusere organisationens (og særligt ledelsens) opmærksomhed på interne processer i et forsøg på at optimere disse (hvad der jo er hele pointen ved at opstille sådanne mål). Herved mindskes opmærksomheden på omverdenen uden for organisationen samt de problemer i denne, som organisationen egentlig havde til formål at løse – som hvis politiet som organisation er mere optaget af at mindske sagsbehandlingstider end at løse kriminalitets- og sikkerhedsproblemer (Sparrow, 2000).

For det andet giver sådanne resultatmål organisationen et incitament til at koncentrere sig særligt om de nemmeste og hurtigste opgaver (såkaldt *creaming*), hvilket ikke nødvendigvis er det samme som dem, det ville give mest mening, at organisationen fokuserede på, hvis den skal have størst mulig virkning i forhold til de problemer, den skal løse. Et velkendt eksempel kunne være politiets færdselskontrol, hvor kvantitative mål for, hvor mange færdselssager (»bøder«) politiet skal producere, giver organisationen et incitament til at gennemføre kontrol de steder, hvor der erfaringsmæssigt er mange forseelser, eller hvor kontroller er nemme at gennemføre, hvilket ikke nødvendigvis er det samme som de vejstrækninger, hvor der er flest, der kommer til skade.

I princippet kan man imødegå dette problem ved at måle mere direkte på de resultater, som organisationen skal opnå, snarere end på dens indsatser – som når man i dag forsøger at måle politiets færdselsindsats ud fra, om det lykkes at nedsætte gennemsnitshastigheden på udvalgte vejstrækninger. Det forudsætter imidlertid, at det er muligt og meningsfuldt at opstille kvantitative mål for virkningen af organisationens arbejde, som man ville kunne bruge til at opsummere dens arbejde i analogi med private virksomheder, der har en klart defineret bundlinje. For så vidt angår politiet, er det imidlertid langt fra klart, at organisationen har en »bundlinje«, det vil sige en kvantitativ målbar størrelse, som det er politiets opgave at maksimere eller minimere (Moore & Braga, 2003), jf. (Sparrow, 2016).

Det mest klassiske bud, specielt i en amerikansk kontekst, på en sådan bundlinje, er kriminalitetsraten, hvor man antager, at kvaliteten af politiets arbejde kan måles ud fra, hvordan kriminaliteten udvikler sig, eventuelt med særlig fokus på alvorlig kriminalitet. Det er klart, at denne antagelse forudsætter, at politiets primære opgave er det lovhåndhævende arbejde, hvilket imidlertid passer dårligt med, at politiet beskæftiger sig med alt muligt andet end kriminalitet i snæver forstand (uheld, socialt arbejde, konflikthåndtering mm.), og at det i praksis er disse sidstnævnte opgaver, der optager den største del af organisationens tid og ressourcer. Endvidere hviler antagelsen på en meget optimistisk forestilling om politiets muligheder for faktisk at reducere den i samfundet forekommende kriminalitet, på trods af at kriminalitetsniveauet åbenlyst afhænger af mange andre faktorer end politiets indsats. Sådanne mål er kun meningsfulde, hvis det er muligt at isolere virkningen af organisationens indsats fra alle de mange andre forhold, der gør sig gældende i en kompleks samfundsmæssig virkelighed. Taler vi om en organisation, der arbejder med så komplekse og omfattende problemstillinger som politiet, er det imidlertid meget svært at skelne virkningen af politiets indsats fra de mange andre forhold, der kan påvirke kriminalitets- og trusselsniveauet på et givent område. Selv hvis vi antager, at det er muligt at måle virkningen af politiets arbejde rent kvantitativt, er der således en betydelig risiko for, at signalet i form af politiindsatsens virkning går tabt i støj. De samme typer problemer gør sig gældende i forhold til andre populære bud på en bundlinje for politiet som fx opklarings- eller sigtelsesprocenter.

Måske disse problemer bedst illustreres med et eksempel, der netop er et forsøg på at måle resultatet af politiets arbejde, nemlig det politisk bestemt resultatmål om, at der i gennemsnit i 2019 skal være 400 bandemedlemmer i fængsel (Justitsministeriet, 2019).<sup>4</sup> Spørgsmålet er imidlertid, om dette tal er en valid indikator på kvaliteten af politiets arbejde. I hvert fald er det åbenlyst ikke kun kvaliteten (eller omfanget) af politiets arbejde på dette område, man måler, men også noget andet, nemlig *intensiteten af bandekonflikten*. Jo mere kriminalitet, banderne begår, og jo mere åbenlyst og voldelig bandekonflikten er, jo nemmere vil det alt andet lige være for politiet at få folk kendt skyldig i bandekriminalitet og dermed leve op til resultatmålet. Som følger giver resultatmålet derfor også politiet forkerte eller endda omvendte incitamenter. Der er en helt oplagt samfundsinteresse i, at der er så lidt bandekriminalitet som muligt. Men netop fordi meget bandekriminalitet gør det nemmere for politiet at få bandemedlemmer fængslet, har politiet i princippet en interesse i *mere* snarere end mindre bandekriminalitet, hvis de måles på dette resultatmål. Omvendt har de ingen interesse i at forebygge bandekriminalitet, for det vil jo gøre det sværere at leve op til målet. Politiet og samfundet har med andre ord modsatrettede incitamenter. Det er et problem, også selvom politi i praksis selvfølgelig ikke vil arbejde for at øge mængden af bandekriminalitet. For enten virker incitamentene ikke, og så er resultatkontrakterne menings-

løse og derfor et problem, eller også virker de, og så er resultatkontrakterne et endnu større problem, fordi de giver forkerte incitament. Man kan derimod ikke have en tredje mellemvej, hvor man antager, at incitamentet virker i de tilfælde, hvor man gerne vil have dem til at virke, men ikke i dem, hvor man ikke synes, at de skal virke. Det gælder, også selvom det formodentlig ofte er den måde, verden faktisk fungerer på: På trods af at offentlige institutioner måles ud fra resultatmål, der ikke giver mening eller måske endda virker kontraproduktive, forsøger ledelse og medarbejdere alligevel at få tingene til at fungere i praksis. Men det viser snarere, at offentlige institutioner fungerer på trods af (og ikke på grund af) politisk styring, og at det væsentligste styringsinstrument (heldigvis) ikke er måltal, men faglighed og sund fornuft. Spørgsmålet er selvfølgelig, om det fortsat vil være tilfældet, hvis man sætter institutionerne under yderligere centralt styringspres.

Mere grundlæggende er det vanskeligt entydigt at måle virkningen af offentlige institutioners indsats, fordi det tit er uklart, præcist hvad de producerer. De produkter, som offentlige organisationer leverer, er nemlig som oftest kendetegnet ved, at de er perspektiv- og kontekstafhængige og derfor altid flertydige og politisk omstridte. Der er således tale om opgaver snarere end produkter, hvor der kan være forskellige politiske holdninger til, hvad der er en god opgaveløsning, og hvad der egentlig er det langsigtede mål med opgavevaretagelsen. Det kan være, fordi der er interesse modsætninger i samfundet, der gør enhver løsning omstridt, da der vil være såvel tabere som vindere ved at vælge netop denne løsning – eller i bedste fald tale om et kompromis, som søger at afveje de forskellige interesser over for hinanden. Men det kan også være, fordi produktet eller opgaveløsningen er tæt forbundet med overordnede værdier eller principper, der er åbne for mange forskellige tolkninger, afhængig af politisk udgangspunkt. Eller fordi den offentlige organisation grundlæggende har til opgave at afveje individuelle interesser med hensynet til samfundsinteressen mere generelt og derfor altid vil operere i et politiske felt, der udgøres af kontrasterende forestillinger om, hvad denne generelle samfundsinteresse består i. Og endelig kan det være, fordi offentlige organisationer ofte arbejder med opgaver, som er så komplekse og kontekstafhængige, at det kan være vanskeligt at afgøre, om indsatsen var en succes, eller om man kunne have gjort det bedre.

Man kunne også sige det på den måde, at offentlige institutioner ofte har til opgave at løse såkaldt *wicked problems*, det vil sige problemer, som ikke har nogen endelig løsning – og som derfor i en vis forstand ikke kan løses – fordi der ikke er nogen entydig formulering af, hvad problemer består i, og hvad der ville tælle som en løsning af det (Rittel & Webber, 1973). Det er en af hovedgrundene til, at offentlige institutioner og deres services netop er *offentlige* i modsætning til private firmaer med deres mere entydige succeskriterier. I politiets tilfælde er det særligt tydeligt, at man ikke kan give en entydig eller indiskutabel definition af organisationens opgaver – der er om noget tale om

en organisation, der har til opgave at arbejde med en række grundlæggende samfundsopgaver, som alle er *wicked problems*. Selvom der selvfølgelig findes overordnede lovgivningsmæssige rammer for politiets arbejde og opgaver som fx politiloven, så vil der som oftest være mange holdninger til, hvilke opgaver politiet skal prioritere, hvordan det skal arbejde, og hvad der tæller som en (god) løsning. Det gælder på det overordnede samfundsplan, og det gælder også på det sociologiske mikroniveau, hvor en borger ringer til politiet, fordi naboen spiller musik til ulempe: Også her vil der være forskellige og ofte uforenelige forestillinger om, hvad opgaven består i, og hvad der er en god løsning.

## Kvantificeret irrationalitet

Kvantificeringer af politiets arbejde vil således meget ofte have fordrejende eller irrationelle effekter, fordi de forudsætter, at man specificerer og simplificerer politiets opgaver, på trods af at disse (ofte) netop *ikke* lader sig specificere. Det betyder specifikt, at de mekanismer og organisatoriske strukturer, der skal sikre demokratisk kontrol med politiet, gradvist ændrer karakter. Således har fremtrædende politiforskere bemærket, at »police accountability« har skiftet betydning fra tidligere primært at have handlet om politisk og demokratisk kontrol med politiet til i dag mere at handle om ledelse og effektivitet, så demokratisk accountability er blevet til »managerialist accountancy« (Reiner, 2013, p. 170) (Tilley & Laycock, 2014). Et »accountable« politi er i dag ét, der bruger ressourcerne effektivt, hvor termen tidligere betegnede ét, som borgerne kunne holde politisk og juridisk ansvarligt. Det er også værd at bemærke, at den nye form for ansvarlighed retter sig opad hierarkisk mod administrative og politiske ledere snarere end ud mod borgere og samfundet i bredere forstand. Det kan i en vis forstand styrke politiets demokratiske legitimitet i den udstrækning, at politiske ledere er demokratisk valgte. Men denne omtolkning kan samtidig resultere i et tab af andre og mere borgervendte former for demokratisk legitimitet, herunder borgernes mulighed for dialogisk at øve indflydelse på, hvordan politiet løser sine opgaver på gadeplan. På trods af at målbarhed og effektivisering præsenteres som en værdineutral teknologi, har disse således omfattende konsekvenser for forholdet mellem stat og borger.

Også i forhold til retsstatslige idealer har en sådan omtolkning af effektivitetsidealet ganske omfattende konsekvenser. Det gør sig fx gældende i forhold til resultatmålet om fængslede bandemedlemmer. Et sådant mål forudsætter selvsagt, at der er 400 mennesker, som er skyldige i bandekriminalitet (ellers ville der jo ikke være grundlag for at fængsle dem). Men det er en vurdering, som er foretaget af den *udøvende* magt i form af justitsministeren samt de embedsmænd i politi og ministerium, der har udformet resultatkontrakten, selvom det i en retsstat er den dømmende og kun den dømmende magt, der afgør skyldsspørgsmål. Det er derfor en overvejelse værd, hvordan poli-

tiet forventes at reagere, hvis det skulle vise sig, at der ikke er 400 personer, der er skyldige i bandekriminalitet, også selvom der i den aktuelle situation næppe er tvivl om, at det er tilfældet. Måske vi endda kunne forestille os, at der med tiden ville udvikle sig en politisk budkrig, hvor forskellige partier kom med stadig større bud på antal fængslede: Hvis 400 viser sig utilstrækkeligt til at stoppe bandekriminalitet, hvorfor så ikke fængsle 500? Eller 1000? Bemærk også, at det at være skyldig i bandekriminalitet forudsætter to vurderinger, nemlig dels at man er skyldig i noget kriminelt, dels at man er medlem af en bande (hvilket er strafsærpænde). Men medlemskab af en bande er ikke nødvendigvis en veldefineret størrelse, og der kan være tilfælde, hvor det kan være svært at vurdere – hvilket kan skabe en bekymring for, at politi og retsvæsen vil være mere tilbøjelig til at regne tiltalte for bandemedlem, hvis det er nødvendigt for at nå de opstillede resultatmål.

I værste fald kan et ensidigt fokus på effektivitet underminere politiets legitimitet som myndighed. Et af de tristeste kapitler i nyere amerikansk politihistorie illustrerer denne pointe: Efter at den amerikanske teenager Michael Brown var blevet skudt og dræbt af politiet i august 2014, iværksatte det amerikanske justitsministerium en undersøgelse af politiet i Ferguson, hvor Brown var blevet skudt. Undersøgelsen konkluderede, at politiet systematisk diskriminerede afroamerikanske borgere og krænkede deres borgerrettigheder. Department of Justice pegede endvidere på, at politiets overdrevne fokus på performance i form af produktivitet (målt i antal sigtelser) og offentlige indtægter i form af bøder var en væsentlig del af forklaringen på politiets problematiske praksis. Således havde en endimensionel opfattelse af, at politiets opgave var at maksimere offentlige indtægter fra bøder, ført til en nøjeregnende og intolerant lovhåndhævelse særligt rettet mod trafikanter, der tilhørte socialt udsatte grupper, i særdeleshed afroamerikanere, hvilket igen førte til eskalerende konflikt og manglende tillid mellem myndigheder og udsatte borgere (Sparrow, 2016, pp. 12-19).

Omvendt er der en klar politisk logik, der forklarer, at det så ofte er enkelte, kvantificerbare og dermed let kommunikérbare mål for politiets indsatser, der kommer til at tælle som politiets bundlinje. Resultatmålet om 400 fængslede bandemedlemmer giver eksempelvis betydelig politisk mening, idet det signalerer handlekraft og vilje til at gøre noget ved den organiserede kriminalitet, samtidig med at det er letforståeligt og nemt at kommunikere til presse og borgere. Også mere generelt har måltal den fordel, at de kan bruges til at kommunikere politiske initiativer og bevise succeser. Det er i denne sammenhæng nærmest en fordel, at måltal er ensidige og forsimples *wicked problems*, fordi de derved bliver letforståelige og nemme at kommunikere. Omvendt er det ikke noget videre problem, at måltalene ikke er en pålidelig og gyldig indikator på kvaliteten i politiets arbejde, da det kræver betydeligt indsigt i de relevante faglige forhold at indse, at dette er tilfældet, specielt når det drejer sig om måltal, der har en umiddelbar, intuitiv appel – det lyder umiddelbart



rigtigt, at kriminalitetsrate, opklaringsprocent og antallet af fængslede bandedemedlemmer er relevante størrelser til at vurdere kvaliteten af politiets indsats. Heller ikke omvendte incitamenter er nødvendigvis et politisk problem, fordi disse dels igen er sværere at gennemskue, dels typisk først viser sig i et mere langsigtet perspektiv, hvorfor det er svært at placere et entydigt politisk ansvar for eventuelle fordrejninger. Det er også værd at bemærke, at politiet som organisation – og i videre forstand retssystemet samt det politiske system og staten i almindelighed – har betydelig mere kontrol over indsatser end over resultater (Moore & Braga, 2003, p. 4). Det er derfor sikrere for politiske og administrative ledere at opstille mål for politiets indsatser end for dets resultater, fordi de har kontrol over indsatser, hvorimod det er politisk farligt at opstille mål for politiets evne til problemløsning og for den reelle effekt af politiets indsatser, fordi indsatsernes succes ikke kun afhænger af politiet selv, men af såvel andre aktører som af den mere generelle samfundsudvikling. Også på dette punkt forskyder kvantificering således den demokratiske kontrol med politiet, sådan at organisationen i højere grad kommer til at tjene centrale magthaveres politiske interesser.

## Forudsigelighed og kontrol

Idealet om forudsigelighed er på mange måder et vanskeligt ideal, når det drejer sig om en organisation, hvis centrale samfundsfunktion er at håndtere det uforudsete. Omvendt er forudsigelighed i form af *retssikkerhed* et af retsstatens grundlæggende idealer og står dermed centralt i det weberske bureaukrati: Borgerne skal kunne føle sig sikre på retstilstanden i landet og derved være i stand til at forudsige de retlige konsekvenser af deres handlinger. Endvidere er også idealet lighed for loven afgørende for retsstaten, hvilket leder til den form for forudsigelighed, der ligger i, at enhver borger (i princip) møder en ensartet myndighedsbetjening. Men også dette ideal er i dag under hastig forandring, så forudsigelighed i politisammenhæng vil sige *standardprodukter* snarere end *retssikkerhed* og *lighed*.

Forholdet mellem borger og myndighed adskiller sig fundamentalt fra forholdet mellem kunder og privat virksomhed, og det, at kunderne kan forudsige kvaliteten af politiets service, har ikke den samme konkurrencemæssige betydning som for en fastfoodkæde, også selvom den ikke er helt uvigtig. Alligevel har en af de grundlæggende tendenser i moderne politiarbejde været standardisering i form af en typificering af politiarbejdet i bestemte »koncepter«, faste arbejdsgange og færdige løsningsmodeller, som politifolk forventes mere eller mindre automatisk at gennemløbe, når de står over for en politiopgave af en bestemt type, specielt når det drejer sig om det, der i dansk politijargon kaldes »stangsager«, det vil sige ofte forekommende, »almindelige« sager, som politiet har stor erfaring med at sagsbehandle. Der er en række sammenhængende, men distinkte grunde til dette. For det første er der en udbredt forestilling om, at standardiseringen i sig selv fører til større effektivitet.

Hvis det er fuldstændigt klart, hvad politifolk skal foretage sig i en bestemt situation, så kan såvel medarbejder som organisationen opnå stor fortrolighed i, hvordan man gennemløber den relevante arbejdsprocedure hurtigst muligt. Det stadige pres for større effektivitet fører således til standardisering, fordi det antages at være et egnet middel til dette mål. For det andet har samfundsvidenskabernes indtog på politifeltet ledt til en større standardisering. Det gælder fx forsøg på at evidensbasere politiarbejdet ved at måle effekten af forskellige former for politiindsatser eller arbejdsmetoder (Sherman, 2013). Sådanne målinger forudsætter, dels at man kan specificere præcist, hvad der definerer indsatsen, dels at indsatsen og dens effekt er kontekstafhængig, sådan at man fx kan sammenligne resultatet af indsatsen med en kontrolgruppe uden indsats samt overføre resultater fra en kontekst til en anden. Evidensbaseret af politiets arbejdsmetoder bygger således på en mere eller mindre implicit forudsætning om generaliserbarhed og kontekstafhængighed og leder derfor naturligt til en standardisering, sådan at det er de evidensbaserede arbejdsmetoder, der anvendes overalt, hvor de er relevante.<sup>5</sup> For det tredje leder internationalisering af politiarbejdet til en udbredelse af bestemte typer indsatser eller standardkoncepter, som regnes for »best practice«, og som derfor udbredes fra politikorps til politikorps og fra land til land. For det fjerde har ny teknologi en tendens til at fremme standardisering, fordi it-værktøjer ofte fastlægger og fastlåser arbejdsprocedurer og løsningsmodeller. Det gælder fx den række af apps, som dansk politi har udviklet, og som styrer den måde, politifolk arbejder på, såsom indbrudsappen, der leder politibetjenten igennem en række obligatoriske felter og skærmbilleder, som skal udfyldes i forbindelse med sagsbehandlingen af et indbrud.<sup>6</sup> For det femte har de store reformer, som mange politikorps, herunder dansk politi, har gennemløbet de senere år, udvirket en stigende standardisering af politiarbejdet. Det skyldes dels, at reformerne ofte er bygget op omkring standardiserede modeller for styring og organisering af politiet – som den danske politireform, der opererede med en standardpolitikreds, der skulle danne forbillede for organiseringen af de 12 nye politikredse. Dels at disse reformer ofte styrker den centrale og hierarkiske kontrol, som fx Rigspolitiets nye status som styrelse efter den danske politireform. Men hvis man først har en centraliseret organisationsstruktur vil det ofte medføre et pres i retning af en standardisering af arbejdsmetoder. Endelig er det for det sjette værd at bemærke, at der er en politisk logik bag den omsiggribende standardisering, fordi den fastlægger præcist, hvad politiet skal foretage sig i en bestemt situation, hvilket kan lukke af for det politiske spørgsmål om, hvilke krav borgerne kan stille til politiet, og hvem der har ansvaret for en eventuel manglende opfyldelse af dem.

Mange af disse forklarende faktorer kan isoleret set være velbegrundede. Det forhindrer imidlertid ikke, at disse i øvrigt fornuftige ting kan have væsentlige utilsigtede sideeffekter som følge af den standardisering af politiarbejde, som de medfører. Helt overordnet forudsætter McDonaldisering, at

man gør menneskelig adfærd mere uniform for derigennem at gøre den kontrollabel og effektiv. Det gælder for borgerens adfærd, som skal tilpasses de prædefinerede mønstre i standardkonceptet og fx afgive de oplysninger, som man fra centralt hold regner som relevante. Og det gælder politifolkene, der forventes at gennemgå et antal på forhånd definerede trin i opgaveløsningen i en mere eller mindre fast rækkefølge, ganske som deres mulige svar på den udfordring – deres handlemuligheder – på forhånd er »scripted« som en del af standardkonceptet. Det betyder imidlertid, at McDonaldisering underminerer de relationsprægede aspekter af politiarbejde; der er, om man vil, ikke et felt til relationsarbejde i appen. Det bliver derfor sværere at tilpasse opgaveløsningen til den lokale situation, ganske som fokuset i opgaveløsningen kommer til at ligge på snævert definerede juridiske svar (lovhåndhævelse) snarere end i det relationsarbejde, der kunne ligge i at lære de involverede parter i sagen at kende og måske finde andre løsninger end lovhåndhævelse og magtanvendelse<sup>7</sup> (se fx (Fyfe, 2015) om konsekvenserne af den skotske politireform eller (Gundhus, et al., 2018) for de tilsvarende konsekvenser af den norske). Endvidere kan standardisering også mindske politiets tilknytning til lokalsamfund i form af lydhørhed over for lokale prioriteter og ønsker til politiarbejdet. McDonaldiserede organisationer er generelt dårlige til at skabe nye produkter eller tilpasse produkter til den lokale kontekst og er i stedet specialiseret i at markedsføre velkendte produkter i ny indpakning (Ritzer, 2015, p. 143). Mere specifikt er det betydeligt vanskeligere at ændre eller tilpasse arbejdsgange, hvis disse er inkorporeret i den måde, apps og andre it-værktøjer fungerer og er programmeret på – arbejdsgangene bliver, om man vil, støbt i bit-beton.

Der er for så vidt ikke noget nyt i, at teknik spiller en afgørende rolle, når det drejer sig om muligheden for at kontrollere politiet – historisk har især politiradioen været et vigtigt element i forsøg på at øge den hierarkiske kontrol med politiarbejdet (Bohm, 2006). Moderne it-teknologi øger imidlertid dramatisk ledelsens mulighed for at kontrollere medarbejdernes adfærd. Et vigtigt eksempel på det er moderne flådestyringsteknologi, det vil sige it-løsninger, der muliggør central kontrol med, hvor politiets patruljekøretøjer med tilhørende medarbejdere befinder sig på et givent tidspunkt – en vagthavende behøver i dag blot kaste et blik på en skærm for at få *real time* information om, hvor alle kredsens patruljer befinder sig. Sådant teknologi har et væsentligt effektiviseringspotentiale, ganske som det i princippet ville muliggøre eller facilitere vidensbaserede politiindsatser som fx *predictive policing*. Samtidig øger det imidlertid også den centrale kontrol med politifolks arbejdsliv og indskrænker deres mulighed for at udøve fagligt skøn. Såkaldt *fri patrulje* – det vil sige patruljekørsel, hvor politifolkene selv bestemmer, hvor de vil køre hen, baseret på en blanding af personlige præferencer og faglig erfaring med, hvor der er »gevinst« at hente – er således ved at være en fortidig ting i dansk politi, til mange politifolks frustration og ærgrelse. Også moderne it-løsninger

har den samme effekt – en af pointerne ved politiets indbrudsapp er netop at standardisere den måde, som politifolk løser denne type opgave, til fordel for såvel kvaliteten af politiets data som sagsbehandlingstiden, men også med mere central kontrol af politiarbejdet som følge. Der er endvidere al grund til at tro, at fremtidig teknologisk udvikling yderligere vil øge mulighederne for central kontrol med politifolks arbejde, eventuelt i nye og til tider uventede kombinationer med civilsamfundets kontrol af samme – som fx *body worn cameras*, der på en og samme tid er en samfundsmæssig og en ledelsesmæssig kontrol med politiets arbejde og samtidig selvfølgelig også en overvågning af borgerne fra myndigheders side – kameraet vender jo udad.

En yderligere konsekvens er, at standardisering i den McDonaldiserede udgave omdefinerer politiarbejde i retning af ufaglært arbejde. Hvis man eliminerer det faglige skøn og behovet for at lave tilpassede løsninger under hensyntagen til den lokale kontekst, fjerner man også behovet for politifaglige kompetencer. Ganske som man ikke behøver at være uddannet kok for at lave burgere på en fastfoodrestaurant, således behøver man ikke at være en erfarne efterforsker for at betjene en indbruds-app; i begge tilfælde er det noget, som (stort set) alle kan gøre. Det politifaglige skøn er ikke længere nødvendigt i appens tidsalder. Der vil derfor heller ikke være behov for en længerevarende uddannelse af politifolk. Et kortvarigt introduktionsforløb med fokus på socialisering vil formentlig være tilstrækkeligt, hvilket måske er en del af baggrunden for forkortelse og forringelse af den danske politiuddannelse, som blev gennemført i 2015 (Diderichsen, 2017). Omvendt vil udviklingen give øgede mulighed for privatisering og udlicitering af politiopgaver, da det lige så vel kan være private aktører, der leverer den nødvendige ufaglærte arbejdskraft til at udføre de standardiserede politiindsatser.

Til en vis grad er der ikke tale om nogen ny tendens, og dansk politi har i mange år benyttet action cards og andre mini-teknologier, der tjener til at automatisere arbejdsprocesser og minimere behovet for faglig kunnen. Tilsvarende har der også historisk været en klar forbindelse mellem hierarkisk kontrol med politiet og en organisering af politiarbejde som en form for ufaglært arbejde (Diderichsen, 2013). Men moderne it-teknologi tillader en langt mere omfattende gennemførelse af den adskillelse af »hovedarbejde« fra »håndsarbejde«, der ligger til grund for taylorisme (Ritzer, 2015, p.121). Et beslægtet kendetegn ved taylorisme er, at man inddeler arbejdsgange i mange mindre processer, som kan udføres af forskellige medarbejdere. Også dette træk kan genfindes i politisammenhæng, hvor det ofte ikke længere er den samme polititjenestemand, der har en sag fra først til sidst. Arbejdsgange er delt op mellem mange medarbejdere med manglende ejerskab til følge (Heslop, 2011, p. 317).

Sådanne betragtninger rejser en række meget grundlæggende spørgsmål om, hvad der er godt politiarbejde, og hvordan man på én og samme tid sikrer politiets evne til effektiv kriminalitetsbekæmpelse og dets demokratiske og

værdimæssige tilknytning til lokalsamfund. Man kan endvidere også diskutere, om det er rimeligt at se disse ting som en irrationalitet, der udgør bagsiden af en stadig stigende rationalisering, eller om det snarere skal skildres som en integreret del af en bestemt form for politiarbejde (snarere end en sideeffekt). Men under alle omstændigheder er konklusionen, at standardisering ikke kan betragtes som en politisk neutral forbedring af politiets arbejde, men i stedet må ses som noget, der ændrer forholdet mellem politi og borgere – og som derfor i sig selv er politisk, fordi standardiseringsprocesser implicit afgør en række centrale politiske spørgsmål om politiet. Det er således afgørende, at standardiseringen ikke blot bliver betragtet som et spørgsmål om at teknologiunderstøtte eller evidensbasere politiets arbejde, men at det bliver fastholdt som en intervention i det politipolitiske felt.

Effektiviserings- og standardiseringsprocesser centraliserer således magt og indflydelse hos topledere og politiske magthavere, fordi det er dem, der har retten til at definere opgaver og fastlægge standarder. Taberne er for det første politiets frontlinjemedarbejdere, der ikke længere har samme mulighed for at løse deres opgaver ud fra egne faglige skøn og ud fra en vurdering af, hvilke hensyn der er afgørende. Og for det andet borgerne, der ikke længere har samme mulighed for at øve indflydelse på politiets prioriteringer og arbejds måder.

Den øgede hierarkiske kontrol har imidlertid en række ikke-intenderede sideeffekter. Først og fremmest betyder den øgede kontrol, at politifolk får mindre mulighed for at udøve deres faglighed, fordi løsninger på bestemte typer opgaver bliver fastlagt og kontrolleret centralt. Af samme grund vil udviklingen formodentlig også svække de ansattes evne til problemløsning og til at tage uafhængige beslutninger (Ritzer, 2015, pp. 127-8), ganske som man må antage, at kontrollen mindsker de »gråzoner«, der er afgørende for politiets evne til at finde innovative løsninger (Hartmann, 2014). Ud fra et borgerperspektiv kan den øgede kontrol føre til mindre lydhørhed over for lokalsamfundet og give den enkelte borger færre muligheder for på det mikrosociologiske niveau at påvirke politiets arbejde og medvirke til at definere, hvad der tæller som en god eller acceptabel løsning på et givent problem. Det kan lede til, at politiarbejdet bliver mindre meningsfuldt for den enkelte polititjenestemand, fordi det svækker den sociale kontakt og dialog med borgerne.

## McDonaldisering som herredømme

Den øgede hierarkiske kontrol peger på, at McDonaldisering på det mest grundlæggende plan er en form for herredømme. Den konsekvente omtolkning af bureaukratiets idealer i økonomistisk retning forandrer fundamentalt den måde, som statsmagten fungerer i samfundet på. Først og fremmest styrker det den centrale politiske kontrol med politi og andre myndigheder. Det er derfor forventeligt, at politiets indsatser i stadig højere grad kommer til at

afspejle det politiske systems prioriteter, herunder i særdeleshed behovet for at levere kommunikerbare politiske succeser.

McDonaldisering styrker med andre ord brugen af politiet som politisk redskab i en moderne medievirkelighed. Men omvendt har den øgede centralisering som konsekvens, at andre aktører i samfundet end politiske ledere mister indflydelse. Det gælder politiets frontmedarbejdere, hvis arbejdsrutiner er styret i detaljer, og som derfor har markant mindre mulighed for problemløsning og selvstændig opgavevaretagelse ud fra egen faglighed og fornemmelse for, hvad situationen kræver. Men det gælder også borgerne, for det, at politiet arbejder på en kontekstsensitiv og problemløsende måde, giver også borgerne mulighed for at øve dialogisk indflydelse på løsningen og tolkningen af politiopgaven i den konkrete situation, hvor borgerne møder politiet. McDonaldisering svækker med andre ord borgernes rolle som retssubjekt og som borger i dialogisk-politisk forstand, for i stedet at caste denne som aftager (kunde) af standardiserede politiserviceprodukter, og som politisk aktør i betydningen vælger og modtager af politisk kommunikation. Hvad der præsenterer sig som en fornuftig forvaltning af skatteydernes penge, er en omkalfatring af forholdet mellem stat og borger.

På det mest grundlæggende plan må NPM således forstås som en styreform med en tilhørende tolkning af demokrati som udelukkende et spørgsmål om valgte politiske lederes hierarkiske kontrol med stat og samfund. Et væsentligt spørgsmål for fremtidig forskning bliver derfor, hvordan de senere årtiers ændringer i offentlig styring relaterer sig til demokratiets aktuelle krise, for så vidt som denne netop er sammenhængende med forskydninger i tolkningen og forståelse af demokrati (Rosanvallon, 2020).

## Noter

1. Jeg vil gerne takke postdoc. Mette Volquartz, redaktionen og to anonyme bedømmere for deres mange, grundige og konstruktive kommentarer til tidligere udgaver af denne artikel. Kommentarerne har bidraget afgørende til at gøre artiklen skarpere og mere præcis (i hvert fald læst med mine øjne).
2. Et delvist overblik over denne forskningstradition kan fås ud fra antologien (Ritzer, 2010); se også (Ritzer, 1998).
3. McDonaldisering udgør ofte den organisatoriske kontekst for *emotional labor*, det vil sige de krav til en bestemt følelsesmæssig respons eller udtryk, som bestemte jobfunktioner stiller (såsom at smile til kunderne for at give den en god købsoplevelse). *Emotional labor* karakteriserer mange omsorgsfunktioner og servicejobs og stiller særligt krav til, men belaster også, de ansatte. Se (Russell, 2012) for den klassiske analyse af *emotional labor*, herunder en kritik af den kommerialisering af menneskelige følelser, der kan blive resultatet; se også (Martin, 1999) angående politifolk og fænomenets betydning for politiprofessionen.
4. Ganske som de fleste andre resultatkontrakter indeholder *Mål- og resultatplan* for politiet flere forskellige delmål, herunder såvel mål, der sigter mod interne processer, såsom sagsbehandlingstider, som mål, der snarere handler om resultater i omverdenen, såsom antal fængslede bandemedlemmer. Ud over de ovennævnte vanskeligheder rejser dette spørgs-



målet om, hvordan man vægter disse forskellige delmål og tæller dem sammen til en samlet score.

5. Se endvidere (Sparrow, 2016) for en kritik af evidensbaseret politiarbejde, herunder særligt forholdet mellem evidensbaseret og problemorienteret politiarbejde.

6. Man kan spekulere i, om næste skridt måske kunne være at lade borgerne selv bruge appen og udfylde de relevante felter uden politiets medvirken – i analogi med gæster, der selv rydder op på fastfoodrestauranter.

7. Der kan dog være behov for at skelne mellem forskellige betydninger af ordet »standardisering«. I en vis forstand kan fx SSP-samarbejdet ses som en standardisering af det kriminalpræventive arbejde i kommunerne, der netop fokuserer på de relationelle og kontekstsensitive dele af politiarbejdet (med tak til en af de anonyme bedømmere for at gøre mig opmærksom på denne pointe). Den form for standardisering, der er i fokus i det ovenstående, er imidlertid snarere standardisering af arbejdsprocesser og opgaveløsning, der fastlægger, hvordan politiet skal løse en bestemt opgave (og ikke fx, at det skal deltage i et bestemt samarbejde).

## Referencer

- Bohm, R.M., 2006. »McJustice«: On the McDonaldization of Criminal Justice. *Justice Quarterly*, March, Vol.23(1), pp. 127-146. <https://doi.org/10.1080/07418820600552576>
- Diderichsen, A., 2013. Vidensideal. Erkendelsesteori, politik og professionalisering. I: *Om at opdage. Metodiske refleksioner over politiets undersøgelsespraksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur, pp. 55-93.
- Diderichsen, A., 2017. Renewal and Retraditionalisation – the Short and Not Very Glorious History of the Danish Bachelor's Degree in Policing. *Nordisk Politiforskning*, pp. 149-169. <https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2017-02-04>
- Fyfe, N.R., 2015. Police Reform in Scotland. *Tijdschrift voor de Politie*, Volume 10, pp. 39-43.
- Gundhus, H.O., Talberg, N. & Wathne, C.T., 2018. Konturene av en ny polititrolle: Politiansattes erfaringer med nærpolitireformen. In: *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, pp. 199-222. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-05-09>
- Hartmann, M., 2014. *In the Gray Zone: With Police in Making Space for Creativity*. Frederiksberg: Copenhagen Business School (Ph.d-afhandling).
- Heslop, R., 2011. The British Police Service: Professionalisation or »McDonaldization«?. *International Journal of Police Science & Management*, 13(4), pp. 312-321. <https://doi.org/10.1350/ijps.2011.13.4.238>
- Justitsministeriet, 2019. *Mål- og resultatplan for politiet 2019*. [Online] Available at: [http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ministeriet/maal\\_og\\_resultatplan\\_for\\_politiet\\_2019.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ministeriet/maal_og_resultatplan_for_politiet_2019.pdf) [Accessed 1 April 2019].
- Martin, S.E., 1999. Police force or police service? Gender and emotional labor. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 561(1), pp. 111-126. <https://doi.org/10.1177/0002716299561001008>
- Moore, M.H. & Braga, A., 2003. *The »Bottom Line« of Policing: What Citizens Should Value (and Measure!) in Police Pef*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Produktivitetskommissionen, 2013. *Baggrundsrapport: Målinger af produktivitet i den offentlige sektor. Metodemæssige udfordringer*. København: Produktivitetskommissionen.

- Reiner, R., 2013. Who governs? Democracy, plutocracy, science and prophecy in policing. *Criminology & Criminal Justice*, 13(2), pp. 161-180. <https://doi.org/10.1177/1748895812474282>
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M., 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Volume 4, p. 155-169. <https://doi.org/10.1007/bf01405730>
- Ritzer, G., 1998. *The McDonaldization Thesis: Explorations and Extensions*. London: Sage.
- Ritzer, G., 2010. *McDonaldization: The Reader*. 3<sup>rd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ritzer, G., 2015. *McDonaldization of Society, 8<sup>th</sup> edition*. Los Angeles & London: Sage.
- Rosanvallon, P., 2020. *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*. Paris: Éditions du Seuil. <https://doi.org/10.3917/cite.083.0183>
- Russell, A.H., 2012. *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. 3<sup>rd</sup> edition ed. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.
- Sherman, L.W., 2013. The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking. *Crime and Justice*, 42(1), pp. 377-451. <https://doi.org/10.1086/670819>
- Shichor, D., 1997. Three Strikes as a Public Policy: The Convergence of the New Penology and the McDonaldization of Punishment. *Crime & Delinquency*, 43(4), pp. 470-492. <https://doi.org/10.1177/0011128797043004005>
- Sparrow, M.K., 2000. *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Sparrow, M.K., 2016. *Handcuffed. What Holds Policing Back, and the Keys to Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Tilley, N. & Laycock, G., 2014. The Police as Professional Problem-Solvers. In: J. Brown, ed. *The Future of Policing*. London: Routledge.
- van Steden, R. & de Waard, J., 2013. Acting Like Chameleons: On the McDonaldization of Private Security. *Security Journal*, 26(3), pp. 294-309. <https://doi.org/10.1057/sj.2013.18>
- wa Mwachofi, N., 1998. Missing the cultural basis of irrationality in the McDonaldization of society. In: M. Alfino, J.S. Caputo & R. Wynard, eds. *McDonadization revisisted: Critical essays on consumer culture*. Westport, CT: Praeger, pp. 143-158.
- Weber, M., 1998. *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*. København: Nansensgade Antikvariat.

## The McDonaldization of the Danish Police

Using Ritzer's McDonaldization theory, this article argues that the dominant trend in recent Danish police history has been ideals of efficiency, computability, predictability and control. However, it is clear that the question of political power is important when analyzing the McDonaldization of the Danish police, given its central role in the exercise of state power. I therefore argue that the McDonaldization of the Danish police marks a transformation of bureaucratic rule characterized by a shift from a legal to an economic interpretation of the central ideals of bureaucracy.

Keywords: McDonaldization, Police, NPM, Police Reform, Bureaucratic Rule.