

Lederskabet og de store omstillinger

Kommunerne, politiet og folkekirken i reformernes smeltedigel

Af Kurt Klaudi Klausen

Resumé

Artiklen søger at skabe et overblik over, hvordan nogle af de seneste meget omfattende reformer i det offentlige er grebet an ledelsesmæssigt. Store omstillinger såsom reformer skaber en anledning til at omfordele magten. At de nye magt- eller ledelsessystemer hurtigt kommer til at fungere legitimt og effektivt er samtidig en forudsætning for reformernes succes. Men magtens omfordeling skaber i sig selv en række dønninger, som kan påvirke den efterfølgende proces i negativ retning. Konkret analyseres, hvordan man har udnævnt topchefer og etableret nye ledelsessystemer i forbindelse med to store reformer, nemlig kommunalreformen og

politireformen. For at understrege pointen om at reformer kræver lederskab inddrages endvidere reformen af den danske folkekirke, hvor dette tema er bemærkelsesværdigt fraværende. Gennem artiklen tematiseres de paradokser og dilemmaer, man må søge at håndtere i forhold til lederskabet af de store omstillinger. Det konkluderes, at det kun er i kommunerne, man for alvor har grebet dette professionelt an, og at man også der er vejet tilbage fra at tage den yderste konsekvens af situationens alvor. Dermed bliver det vanskeligt fuldt ud at udnytte de muligheder, der åbner sig, når vinduet til at skabe ny historie står på klem.

Historie skabes, når der skiftes spor, men det kræver ledelse

I udvalgte øjeblikke åbner der sig mulighed for at skifte spor og gå i nye retninger. Vi taler i politologi og managementlitteratur om "windows of opportunity" (Kingdon 2003). Vinduet til en fremtid, som bryder med hidtidige spor, står åbent i disse år i det offentlige, hvor store reformer ser dagens lys. Det offentlige skal moderniseres! Men på hvilken måde finder det sted? I kommuner og regioner er man allerede godt i gang med kommunalreformen, i politiet står man over for at skulle implementere politireformen, og andre steder igen har man reformer i vente. Det sidste gælder eksempelvis den danske folkekirke.

Vi ved, at omfattende forandringsprocesser kræver, at ledelsen sætter sig i spidsen for arbejdet. Det understreges igen og igen i den klassiske såvel som nyere litteratur om forandring og nytænkning/innovation

(eksempelvis hos Drucker 1954, 1985; Kanter 1983; Kotter 1996; Pfeffer 1992). Der er gennemgående en tro på, at ledelse gør og må gøre en forskel (se også f.eks. Digmann 2004 og andre af værkerne i Børsens Forlags bogserie om offentlig ledelse). Endelig ligger denne forestilling om ledelsens overordnede ansvar og betydning til grund for tænkning om strategisk ledelse (Burton and Obel 2004; Klausen 2004). Erkendelsen af ledelsens afgørende rolle tydeliggøres med kommunalreformen og politireformen, som begge i vid udstrækning drejer sig om at fusionere tidligere separate enheder til nye større enheder. Fusioner finder ikke sted af sig selv, de skal ledes igennem. Det hænger bl.a. sammen med, at man ikke kan planlægge og forudse alt til mindste detalje. Derfor kan der ikke laves holdbare køreplaner og retningslinier. Nogen må således løbende træffe beslutninger og sikre opbakning, engagement og ejerskab

hos medarbejderne, for at de kan føres ud i livet. Det er lederens ansvar.

Men hvor godt rustede er ledelserne og ledelsessystemerne til at håndtere de kommende opgaver? Der er jo tale om opgaver, som vi uden at ryste på hånden kan karakterisere som danmarkshistoriens største ledelsesmæssige udfordring. Det, jeg her vil beskæftige mig med, er, hvorvidt udvælgelsen af lederne og etableringen af ledelsessystemerne borger for en succesfuld gennemførelse af reformerne. Hvad analysen bygger på, skal jeg vende tilbage til senere. Det er topledelsen, der skal fokuseres på, i og med det i første omgang er den, som har ansvaret, bliver mest berørt, og først skal på plads.

I kommunerne drejer det sig om kommunaldirektøren og forvaltningscheferne. I politiet om den nye direktion bestående af politidirektøren, en stedfortræder med stabsansvar, en direktør med ansvar for anklagemyndigheden og en for politidelen. I Folkekirken må man spørge, om det er det kirkelige hierarki af biskopper, provster og præster, eller den politiske ledelse, der udgår fra Kirkeministeriet, provstiudvalg og menighedsråd, som har ansvaret og skal lede – og heri består problemet.

Hvor godt rustede man er, hænger ikke blot i snæver forstand sammen med, hvem man har udnævnt til chefterne, selv om det naturligvis er afgørende. Det hænger også sammen med, hvordan udpegningen har fundet sted, dvs. det hænger sammen med processen. Når vi ved, at store omstillinger altid giver anledning til, at magten kan omfordeles, hænger det sammen med, at redesign og strukturforandringer også ændrer ledelsessystemer i og med formelle som uformelle ansvar og ressortområder udvides eller indskrænkes, nye ledere udpeges, gamle fyres eller degraderes. Men da magt typisk er noget, man kæmper om blandt medarbejdere, som har personlige dagsordner, gerne vil have indflydelse, kan være uenige, repræsenterer forskellige interesser m.v. er store omorganiseringer også for en tid med til at politisere organisationer. Ingen organisation kan leve med

at være højpolitiserede gennem lang tid (Mintzberg 1983), og det understreges som regel i litteraturen, at man bliver nødt til at have en magtbaseorienteret strategi, hvis ikke reformer og forandringsprocesser skal løbe af sporet (Pettigrew 1973, Greiner & Schein 1988; Borum 1976, 1995). Hvis fusioner skal lykkes, må der finde integration og afklaring sted på en lang række strategiske arenaer, så eksempelvis de tekniske, sociale og kulturelle systemer understøtter den nye organisation (Klausen 2004). Den politiske arena, hvor magten afklares, står i centrum for at sikre, at der også bliver tale om et integreret ledelsessystem.

Hvis de nye ledere og ledelsessystemer skal kunne gribe den historiske chance og sætte sig i spidsen for store forandringer, der peger ind i fremtiden og repræsenterer brud med fortiden, må de kunne træde i karakter i egen ret og ud af skyggen af de tidligere ledere. Det er imidlertid ofte vanskeligt, i og med at skyggen fra de gamle ofte er lang i både konkret og symbolsk betyding.

Konturerne begynder at tegne sig

Der begynder at tegne sig nogle konturer af svaret på spørgsmålet om, hvor godt rustede man står ledelsesmæssigt, og hvordan man har tacklet magtens omorganisering. Jeg har undersøgt dette meget grundigt i forhold til kommunalreformen, dels gennem casestudier af tilblivelsen af Bornholms Regionskommune (Christoffersen, Klausen og Lundtorp 2003, 2005) og Region Midtjylland (Christoffersen og Klausen 2006), dels gennem tilknytning til Forskningsprogrammet om strukturreformen ved Institut for Statskundskab, SDU, hvor jeg også har haft specialestuderende i marken. I forhold til politireformen og reformen af folkekirken indskrænker mine studier sig til analyser af tilgængelige rapporter og samtaler med centrale iagttagere (jævnfør Klausen 2006: 194-209)

Nogle steder er man langt, andre steder har man langt igen. Det første gælder kommunerne, det sidste gælder politiet. I Fol-

kekirken er man slet ikke begyndt endnu. I alle tre tilfælde har der været nedsat kommissioner, som skulle udrede situationen og give anbefalinger. Men strukturkommissionen (Hovedbetænkning 1434, 2004) siger meget lidt om kommunernes fremtidige ledelse, visionsudvalgets anbefalinger (Visionsudvalget 2005) vedrørende politiets ledelse er blevet fuldstændig overhørt, og arbejdsgruppen (Betænkning 1477 2006), som Kirkeministeriet havde nedsat til at se på den kirkelige struktur, har slet ikke indset, at det største problem i den danske folkekirke er manglende ledelse.

Nu er det under alle omstændigheder en kompliceret affære. Det vil sige, at der ikke findes nemme løsninger, og at den opgave, man står overfor, har mange løsninger. Læg dertil, at der er meget på spil, at forandringerne er omgærdet af politiske processer, at der er magt og personlige følelser i spil, og at udfaldet af kampen om fremtiden skaber både vindere og tabere. Så ser man hvilket farvand de ledende politikere og embedsmænd må manøvrere i, og i konturerne af, hvordan de har gjort det, ser vi også, hvordan man har valgt at håndtere en række dilemmaer og paradokser på en mere eller mindre elegant måde.

Kommuner og regioner er nået langt

I de nye kommuner og regioner, som jo træder i kraft pr. 2007, er man allerede kommet langt, i og med den nye ledelse de fleste steder kom på plads efter nyvalget i slutningen af 2005. Proceduren har de fleste steder været den, at man har haft nedsat arbejdsgrupper af ledende embedsmænd og politikere hver for sig og nogle steder sammen, samt at det er embedsmændene, der har produceret løsningsforslagene. Et af de vigtige *paradokser* har at gøre med, at der er brug for megen ledelseskraft, men at man har for mange ledere til rådighed, og *dilemmaerne* har at gøre med, om man skal vælge det sikre, og hyre dem man allerede har, eller opslå alle stillinger og lade den bedste m/k vinde, herunder om man skal sikre alle fremtidig beskæftigelse eller fyre

de tiloversblevne her og nu. I stort set alle tilfælde har man valgt det sikre og skabt plads for alle i den nye struktur. Der er således ikke blevet fyret nogen ledere, og man har i vid udstrækning hyret gennem intern rekruttering. Det har skabt forvoksede direktioner, udnævnelse af generalistledere (kommunaldirektører) til specialistlederstillinger (forvaltningschefer) og placering af mange tidligere ledere i andre funktioner end dem, de kom fra, og hvor de havde deres særlige kompetence. Dertil kommer, at det ikke har bragt fornyelse udefra.

Dette giver mening, for så vidt man med den valgte procedure har sikret sig, at det er kendte ansigter, der står i spidsen, og at man får noget for de lønkroner, man alligevel skulle give ud på de overflødiggjorte ledere. På kort sigt har man utvivlsomt brug for den ledelses- og beslutningskraft, som de mange chefer rummer. Noget der bl.a. knytter sig til deres intime kendskab til traditioner, medarbejdere og ressourcer. Det har kunnet konstateres både i Bornholms Regionskommune og i Region Midtjylland. Men det er også problematisk og i længden uholdbart. Dette ikke blot fordi det er udgiftskrævende, men specielt fordi man i alle tilfælde skal kunne argumentere for, at det er den mest kompetente, der bestrider et givet ledelsesjob, samt fordi det skaber uklarhed om magtens reelle placering og om loyalitetens forankring.

Den ledelsesmæssige kabale er lagt, og man ved derfor hvem der formelt set kommer til at sidde i spidsen for reformens gennemførelse. Forud er gået en kamp om posterne, hvor mange gode folk har mistet magt og indflydelse. Når to eller flere tidligere separate enheder fusioneres til en ny, har der jo været mindst to af en slags på alle topposterne. Det kan ikke undgå at skabe en vis frustration hos de forsmædede, når man betænker, at grunden til at de har mistet deres ledelsespost ikke har at gøre med den måde, de har forvaltet deres embede på. Nogle af dem, som er blevet frataget deres poster som kommunaldirektører og forvaltningschefer, har utvivlsomt

været dygtige og afholdte ledere, men er nu uden formel indflydelse. De valgte til topposterne er dem, som politikerne har ønsket at arbejde tættest sammen med, og dem der i forvejen var mest magtfulde. Man har skabt sig nogle forvoksede direktioner af de tidligere direktører, og i mange sammenhænge også gjort dem til en slags forvaltningschefer.

Tilbage står de degraderede ledere, som må bestræbe sig på ikke at kommentere ledelsesbeslutninger og komme til at udgøre en skyggeledelse, og tilbage står at mange medarbejdere nu må se deres afholdte chef i en ny funktion. Det kan skabe uklarhed om hvem ledelsen egentlig er, selv om ledeshierarkiet er klart nok formelt set, og det kan skabe problemer med loyaliteten både blandt medarbejderne og hos de degraderede chefer. Ingen af delene har man brug for i den nuværende situation. Hvor omfattende dette problem er, kan være svært at afgøre, men der er i al fald et potentielt problem. Nogle af de tidligere chefer vil vælge at søge andre steder hen, og andre være med til at løse problemet ved naturlig afgang. Men det er helt sikkert, at de nye storkommuner og regioner ikke kommer til at fungere optimalt ledelsesmæssigt, før der er gået nogen tid – sådan er det naturligvis med fusioner, offentlige såvel som private, men det er skidt, hvis der er tale om selvskabte plager.

Det skal parentetisk bemærkes, at dette ikke kun er et problem i forhold til den administrative ledelse. I det offentlige, hvor der jo er tale om en folkevalgt politisk ledelse, er det også et problem i forhold til den politiske ledelse, hvor de gamle borgmestre og bykonger stadig går rundt, og i sagens natur forsøger at påvirke den politiske beslutningstagning, herunder at sætte spørgsmålstejn ved den siddende politiske koalition, hvis de ikke selv er en del af den.

Mens det er på det nærmeste uundgåeligt, at der fra tid til anden byttes om på, hvem der sidder på magten i det politiske system – en tilbagevendende begivenhed som følger den politiske cyklus – er dette

ikke noget, man er vant til i de administrative systemer. Her ville de fleste udefrakommende iagttagere nok finde det naturligt, at en udskiftning af ledelsen var mere omfattende, når man en sjælden gang, som med kommunalreformen, havde skabt en altomfattende forandring af de administrative systemer. Det ville utvivlsomt også have været tilfældet i det private, hvor det i hvert fald ville være utænkeligt, at ledelsen – herunder hvem der skulle sidde for bordenden – var noget af det sidste, der faldt på plads i forbindelse med en fusion. I det offentlige har man – i overensstemmelse med spillereglerne i politisk styrede organisationer – mange steder afventet, at der var valgt en ny legitim politisk ledelse, før man kunne udpege direktionen, og det har skabt et magttomrum og beslutningsvakuum, som også har afstedkommet manglende dynamik og momentum i fusionsprocesserne. Noget der dog nu er overstået.

At der har fundet en afklaring sted ændrer imidlertid ikke på, at den gamle ledelses ånd (den politiske såvel som den administrative) stadig hviler over kommunerne både i symbolsk forstand, som et spørgsmål om hvilken ledelsesstil og –kultur man er vant til, og i konkret forstand, som et spørgsmål om at disse tidligere lederfigurer stadig er fysisk tilstede. Skyggeledelsen er således til stede både konkret og symbolsk, og det er med til at forstyrre billedet af hvem der bestemmer, og hvem man skal være loyale overfor.

Det kan dermed i dobbelt forstand være vanskeligt for den nyudpegede ledelse at træde ud af den gamle ledelses skygge. Dette kan være med til at komplicere en lang række spørgsmål, både i forhold til de overordnede strategiske tiltag såsom at udstikke mål, retning og satsningsområder, og mere specielle sider af det langsigtede arbejde. Sidstnævnte kan eksempelvis dreje sig om dannelsen af en ny fælleskommunal identitet, noget som på ingen måde kan tages for givet (Hjort 2006), eller om italesættelsen og håndteringen af de følelser, der uvægerligt knytter sig til så omfattende

indgreb i arbejdslivet for de menige medarbejdere (Willumsen 2006).

Det billede, der her tegnes, gælder stort set hele landet. Der er forskel på, hvor hurtigt man har fået ledelsen på plads, og det har været problematisk, de steder hvor det har trukket ud. Her er der altså noget i vejen med processen. Men ledelsen har i det mindste haft et lille års tid til at forberede sammenlægningerne til de nye storkommuner og regioner. Det er mit indtryk, at processen har været grebet meget professionelt an, i og med der er så meget på spil, og der ikke findes nemme løsninger. Men det må undre, at der ikke har været flere åbne opslag, og at man ikke har valgt mere aktivt at skille sig af med tidligere chefer. Omvendt må man formode, at det, som var det muliges kunst i første hug, kræver justeringer i det lange løb. Bare der ikke går for lang tid, så fortiden og processen kaster for lange skygger over nyudvikling i fremtiden.

Når dette er sagt kunne jeg, som antydte ovenfor, i mange tilfælde godt have ønsket mig en større radikalitet i løsningsmodellerne. Det er de færreste steder, hvor man har grebet den historiske chance for brud med fremtiden så radikalt som på Bornholm, og det er generelt sådan, at det er de kommuner der i forvejen var langt med at eksperimentere med kommunestyret, som også går foran i dette moderniseringsarbejde dag 1 efter kommunalreformen. Det gælder helt tydeligt i valget af strukturer og styresystemer, hvor man de fleste steder har været så fokuseret på "sikker drift" fra "day one", at man ikke har turdet eksperimentere med mere radikale omlægninger hverken struktur- eller styringsmæssigt. Interessant nok er det her ofte politikerne, der har holdt igen, når de af ledende embedsmænd er blevet præsenteret for alternative og mere radikale løsninger (således eksempelvis i Nysvendborg og Nordfyns Kommune, jvf Jensen og Petersen 2006). Men valget af struktur og samspillet mellem politikere og embedsmænd er en anden historie.

På den ene side ser vi altså i etableringen

af de nye ledelsessystemer, at de gamle ledelser er gået aktivt ind i at skabe de nye kommuner og regioner, vel viden at deres eget ledelsesmandat var i spil, og at lederne her har grebet det professionelt an og skabt løsninger, herunder alternative struktur- og styringsforslag, til trods for deres personlige dagsordner. På den anden side ser vi, at de har været tilbøjelige til at sikre deres egen overlevelse og ikke har villet lade det gå ud over ledere længere nede i systemet, samt bagdelen ved at den "egentlige ledelse", politikerne, ikke har kunnet fungere professionelt og skære igennem.

I politiet har man lang vej igen

Vender vi os mod den reform, som nu skal gennemføres i det danske politi, finder vi nogle tilsvarende problemer knyttet til udvælgelsen af nye ledere, og til den funktion de gamle ledere kan og skal have. Men dertil kommer nogle specifikke problemer knyttet til den måde politiet har fungeret på og kan forventes at agere på i fremtiden, og disse problemer cementeres tilsyneladende af den valgte proces.

Der er tale om meget mere end en politikredsreform, selv om det er den, der falder i øjnene med en reduktion af de nuværende 54 kredse til 12, nemlig 10 storkredse plus Københavns og Bornholms Politi. Kredsreformen, som slår nye streger på landkortet, repræsenterer, som i kommunerne, en fusion af tidligere selvstændige enheder til nye og større enheder. Men stordriftsfordele er ikke hele argumentet, og slet ikke i økonomisk forstand, det drejer sig nærmere om kvalitet i arbejdet og løsningen af opgaverne, og dermed om modernisering, sådan som vi har set det i resten af den offentlige sektor over en snart 30-årig periode (Busch et al. red. 2005).

Det visionsudvalg, som afgav en betænkning om politiets tilstand (Visionsudvalget 2005), så meget klart og gjorde meget ud af at understrege, at der var brug for en gennemgribende reform, en reform som skulle modernisere politiet og skabe gennemskuelige ledelsesforhold. Med modernise-

ring tænkes på effektivisering af sags- og arbejds gange, udnyttelsen af ny teknologi, samarbejde på tværs af sektorer og meget andet, og med gennemskuelige ledelsesforhold tænkes i særlig grad på at ansvar og kompetencer/beføjelser skal følges ad, på integration på landsplan, og på decentralisering og integration i ledelsestænkningen. Selve reformen er da også tilpas dramatisk, og de nye politikredse tilstrækkeligt store, til at dette skulle kunne lade sig gøre. Men det sker naturligvis ikke af sig selv – der skal ledelse til.

Paradokset er her, at man har brug for ledelse, og at man har mange af dem, men at det et langt stykke af vejen er de forkerte, der i dag leder politiet, herunder at det er de forkerte, man har valgt til at stå i spidsen for reformarbejdet. *Dilemmaerne* knytter sig til, hvorvidt man skal tage den fulde konsekvens heraf. Det er man i nogen udstrækning veget tilbage fra at gøre. Selve strukturforandringen er for så vidt fornuftig nok, med de nye arbejdsdelinger og med etableringen af en koncernledelse omkring rigspolitichefen og en direktion i hver af kredsene. Så langt har man fulgt visionsudvalgets anbefalinger.

Det man imidlertid må undre sig over, er udpegningen af de nye politidirektører – dem, der skal lede de nye storkredse, sikre at fusionen forløber hensigtsmæssigt og sætte sig i spidsen for moderniseringen af politiet på en måde, så synergi mellem forskellige specialer, vidensdeling på tværs af afdelinger og udnyttelsen af den nyeste teknologi også vinder frem i politiet. Det er ikke fordi, der er noget i vejen med hver enkelt af de udpegede politidirektører. De har hver for sig meritter, som aftvinger respekt, og nok skal gøre dem afholdte. Det der er problemet er, at de alle er jurister eller anderledes sagt, der er ingen af dem som er politifolk, og ingen af dem, som dermed har det intime kendskab til ledelsen af det politiarbejde, som udgør kernen i politiets virke. Der er heller ingen som kommer ude fra, og dermed kunne påberåbe sig at se med friske øjne på dansk politi.

Hidtil har det været sådan, at juristerne har siddet tungt på dansk politi, ikke bare i justitsministeriet men også i kraft af at ingen kunne blive politimester uden at have en juridisk embedseksamen, og i realiteten uden at være gået vejen via anklagemyndigheden og embedet som vicepolitimester. Den ledelsesmæssige erfaring en vicepolitimester har, knytter sig til at lede anklagemyndigheden, og de ledelsesmæssige kompetencer knytter sig til i bedste fald kortere politiinterne kurser og uddannelser, som kun de yngre medarbejdere har været igennem. Dette virker ikke særligt imponerende, og heller ikke betrykkende i forhold til hvad man må karakterisere, som nødvendige forudsætninger for at kunne lede så store omstillinger, som der her er tale om. Herunder kan det være et problem, at der i så vid udstrækning er tale om intern rekruttering og uddannelse. Den ideelle selvforståelse og korpsånd bliver vanskeligt udfordret.

Visionsudvalget gjorde lige netop meget ud af at sikre, at det ikke længere, sådan som det hidtil havde været med politimestrene, skulle være en forudsætning for at beklæde denne toppost, at ansøgerne havde en juridisk embedseksamen. Det er da også langt fra en tilstrækkelig og nødvendig forudsætning. Problemet er, at anklagemyndigheden ganske vist er en del af politiet, også i den fremtidige struktur. Men den fylder jo ikke særligt meget i den samlede organisation, og det er jo ikke den, der først og fremmest skal ledes, det skal politiet og politiindsatsen. I de nye storkredse drejer det sig om 600-800 mand. Nu er der jo ingen eksterne, som kender ansøgerfeltet, men ved ikke at udnævne en eneste ikke jurist til de nye topposter, sender man ikke blot et forkert signal, man har også udelukket dygtige politiledere fra at sætte sig i spidsen for den nødvendige modernisering af dansk politi.

Ansættelsesprocedurerne lader endvidere meget tilbage at ønske. De knytter sig til den kultur man har haft, og tilsyneladende stadig skal have i dansk politi. For at sige

det lige ud, drejer det sig om dominansen af en alliance mellem de siddende magthavere: justitsministeriet, rigspolitichefen, rigsadvokaten og politimestrene, som alle er jurister og ønsker at fastholde magten, magten over dansk politi, magten hos juristerne og magten til at definere hvad god politiledelse drejer sig om, eller rettere hvem der kan praktisere den. De udgør det, som i folkemunde blandt ledende politiuddannede medarbejdere kaldes et broderskab, et broderskab som man skal være varsom med at sætte sig op imod, hvis man ønsker at gøre karriere. Procedurene og kriterierne for ansættelse har været præget af delvis hemmeligholdelse og tilfældighed. De nye politidirektører er blevet ansat efter ikke udmeldte kriterier gående på, at man ikke kunne søge i egen kreds, og at man skulle være under 60år gammel (undtaget herfra var kun politidirektøren i København). Mange beskriver udnævnelser af de nye politidirektører som en skueproces. Udnævnelser af de ledere, som skal udgøre den decentrale direktion, nemlig vicedirektører, chefanklagere og chefpolitiinspektører i de nye kredse, blev siden overladt til politidirektørerne, som har fulgt helt forskellige procedurer. Der var ikke nogen landsdækkende procedure. I nogle tilfælde har politidirektørerne ført samtaler med alle ansøgere alene, i andre tilfælde har der været nedsat udvalg, hvor eksempelvis tillidsrepræsentanterne har haft sæde, og der har ikke været tale om, at ansøgerne skulle gennem egentlige ledelsestests. Man får indtryk af, at kompetencer og habilitetsproblemer ikke har spillet den store rolle, og dertil kommer, at rigspolitichefen og ministeriet har blandet sig i proceduren, og på forhånd håndplukket hvilke folk, der kunne bringes i spil. Man har herunder skelet mere til de lønrammer ansøgere sad i i forvejen, end til hvilke kompetencer man havde brug for i det nye ledelsesteam (en tilsvarende tilfældig og anciennitetsorienteret ansættelsespraksis er også fulgt ved udpegningen på de lavere ledelsesniveauer).

Håndteringen af etableringen af det nye ledelsessystem er ikke professionel og minder mere om centralstyre og magtbrynde (magtbegær og herskersyge), end om et egentlig ønske om at skabe en moderne slagkraftig ledelse af dansk politi.

Det var egentlig hensigten med politireformen, hvis man tolker visionsudvalgets rapport, og de ting der blev sagt og skrevet i kølvandet på dens offentliggørelse, at man endelig skulle kunne trække de hellige køer frem til skue og begynde at konkretisere og diskutere, hvad der er god ledelse i politiet, herunder hvordan man fremmer en mere åben og fleksibel rekrutterings- og karrierepolitik, hvad relationen skal være mellem central styring og decentral autonomi, mellem politi og anklagemyndighed m.v. Det ser der nu ud til at være lagt låg over for en tid – men det kan selvfølgelig være, jeg tager fejl, ja det håber jeg inderligt. Korpsånden og loyaliteten i dansk politi skal nok i sig selv borge for, at der ikke bliver gjort oprør, men tværtimod arbejdet professionelt og kompetent. Men set fra ledelsesforskerens stol, er der tale om en reform, som ser ud til at snuble i starten, og om en reform, hvor resultaterne først vil komme på længere sigt end nødvendigt, for ledelsesforskeren må nødvendigvis spørge til forhistorien, til legitimiteten af den valgte ledelse, til dens kompetence, og til hvorvidt der er tale om et integreret ledelsessystem.

I folkekirken er man slet ikke begyndt endnu

Mens man i forhold til politiet trods alt har tænkt i ledelse, eller i al fald i den ledelsesmæssige struktur, og visionsudvalget her klart har set, hvad der skulle til, må man desværre konstatere, at udvalget vedr. Folkekirkens struktur slet ikke har fat om ondets rod, når dets betænkning (Betænkning 1477 2006) foreslår omorganiseringer i kølvandet på kommunalreformen. Dette afspejler sig dermed også i forslaget til lovgivning på området, men kan måske, som følge af kritikken heraf, blive en del af det implicite kommissorium for den i

september 2006 nedsatte arbejdsgruppe, som skal se på den kirkelige økonomi. Der er i betænkningen og lovgivningen i hovedsagen tale om småjusteringer af nogle provstigrænser og afklaring af nogle arbejdsdelinger. Man ser ikke, eller tør ikke adressere det forhold, at den danske folkekirke er ledelsesmæssigt kortsluttet og handlingslammet.

Det er *paradoksalt*, at man har en rang-ordning, et hierarki, men at det ikke kan bruges til noget. *Dilemmaerne*, for dem som ønsker at forholde sig hertil, knytter sig til hvilke hensyn, man skal lade veje tungest: religiøse, ledelsesmæssige eller politisk/demokratiske.

Man kan bedst karakterisere den danske folkekirke som en frivillig organisation med et omvendt hierarki – den har ikke noget egentligt ledelsessystem og er styret fra bunden af "folkevalgte". Det er således ikke præsterne, der leder sognekirken med dens personale af gravere og gartnere, kirketjenere, kordegne, organister og kirkesangere. Det gør menighedsrådene. Det er heller ikke provsterne, der leder provstierne, det gør provstiudvalgene. Og endelig har biskopperne ingen egentlig magt over noget som helst ledelsesmæssigt og vil, når stiftsøvrigheden nedlægges, stå endnu mere svækket.

Der eksisterer således ikke noget egentligt kirkeinternt ledeshierarki, i al fald ikke noget der kan og skal bruges til at træffe egentlige ledelsesmæssige dispositioner, dvs. beslutninger som vedrører personalepolitik, prioritering af menneskelige og økonomiske ressourcer, strategiske satsninger vedr. udvikling, kommunikation m.v. Der er tværtimod tale om et parallelt system af gejstlig ledelse mellem biskop, provst og præst på den ene side, som mere har at gøre med tilsyn og rådgivning i rent gejstlige sager, end med ledelse, og et særpræget offentligt/frivilligt hierarki mellem kirkeministeriet, stiftsøvrighed, provstiudvalg og menighedsråd på den anden side, der fungerer som selvstændige beslutningstagere, snarere end som et integreret ledelsessystem.

Det kirkelige hierarki er bundet på hænder og fødder af sidstnævnte, og desuden begrænset af en organisationskultur, hvor ord og begreber som ledelse, drift, økonomi og strategi langt hen er fremmedord og bliver set på med stor skepsis.

Det ville være naturligt i vores tid og set fra ledelsesforskerens perspektiv at etablere et egentligt gejstligt ledeshierarki, og at lade de folkevalgte menighedsråd og provstiudvalg træde tilbage til en mere ydmyg rolle. Det ville være en første forudsætning for, at præsterne kunne skabe ordnede forhold for medarbejderne i sognene, for at provsterne kunne lede præsterne og for at biskopperne lede dem som et hierarki, men også og lige så vigtigt, for at kirken kunne tale med en stemme og dermed flytte sig både internt dvs. i forhold til drift, udvikling og tilpasning herunder identitetsmæssigt og eksternt dvs. i forhold til folkekirkens omdømme, eller om man vil på managementsprog, dens image og legitimitet.

Hvis ikke den danske folkekirke formår at reformere sig selv, er det muligt at det bliver nødt til at ske udefra, ved at medlemmerne stemmer med fødderne, eller ved at politikerne træffer beslutninger vedr. fremtiden for den danske statskirke. Det sker i al fald ikke via udvalg sammensat af kirkens (fraktionerede frivillige) repræsentanter. Men eksternt indgriben ville på sin vis også være en ulykke – ud over at det ville være en falliterklæring – for hvor er så det interne personlige ledelsesmæssige engagement i at modernisere folkekirken? Der er mange interesser og herunder også mange følelser knyttet til folkekirkens fremtid. Problemet er, at disse interesser og følelser ser ud til at pege bagud i historien i stedet for fremad.

For ledelsesforskeren er det åbenbart, at folkekirken hverken er i stand til at håndtere sine interne ledelsesmæssige problemer, eller at udvikle visioner og strategier (missionen om forkyndelsen af guds ord kan og skal der næppe rokkes ved, selv om den måske kunne suppleres med andre gode formuleringer vedr. kirkens eksistensberet-

tigelse), strategier der kan kommunikeres i enighed udadtil.

Den danske folkekirke er beslutnings- og handlingslammet, og den er uden ledelse i en tid, hvor den presses fra alle sider, og hvor det menige medlem af folkekirken, som sjældent har et forhold til menighedsråd og provstiuvalg, som lægmand må se måbende til, at arbejdsmiljøet har det skidt og mere alvorlige udfordringer vedrørende kirkens fremtid tilsyneladende ikke tages op, fordi kirken ikke evner at handle samlet og strategisk.

Vinduet står stadig på klem

Når ledelsesforholdene ikke er på plads, forspildes historiske chancer for at ændre

retning og skabe en ny fremtid. Det gælder i ekstrem grad hvad angår Folkekirken. I politiet må vi håbe, at reformen muliggør, at der trods alt bliver praktiseret ledelse, som kan forny politiets arbejde. Hvad angår kommunerne og regionerne, kan vi konstatere, at ledelsen er på plads, og at man har valgt forsigtige forandringer med henblik på sikker drift, men at der ligger et stort stykke arbejde forude, som bl.a. rummer en oprydning i ledelses- og medarbejdersystemerne. Det er imidlertid det muliges kunst at skabe dramatiske forandringer i meget store, politisk ledede organisationer. Jeg er sikker på, at der vil blive skabt danmarkshistorie, men også at det kommer til at kræve dygtig ledelse.

Summary

The article attempts to give an overview of management approaches to some of the recent sweeping reforms in the public sector. Comprehensive restructuring and reforms provide an opportunity to rearrange power. The rapid and efficient functioning of the new power and management systems is at the same time a prerequisite to their successful implementation; but the redistribution of power has in itself repercussions which may have a negative influence on the subsequent process. The focus of this analysis is the appointment of chief executives and the establishment of new management systems in connection with two sweeping reforms, the local government reform

and the police reform. To emphasise the point that reform requires leadership, it is relevant to include the Danish Evangelical Lutheran Church where this theme is remarkably absent. The article thematises the paradoxes and dilemmas to be handled when management of sweeping changes is at stake. The conclusion is that only the local authorities have adopted a professional approach to this situation, yet they have hesitated to face the seriousness of the situation. Hence it becomes difficult to take full advantage of all the opportunities that appear when the window of opportunity is being opened to let in the creation of new history.

Litteratur

Betænkning 1477: "Betænkning fra Arbejdsgruppen om ændringer i af den kirkelige struktur." Betænkning 1477, København: Kirkeministeriet 2006.

Borum, Finn: "Organisation, magt og forandring." København: Handelshøjskolens Forlag 1976.

Borum, Finn: "Strategier for organisationsændring." København: handelshøjskolens Forlag 1995.

Burton, Richard M. and Børge Obel: "Strate-

gic organizational diagnosis and design: the dynamics of fit." New York: Springer 2004.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen, Jan Ole Vanebo red.: "Modernisering av offentlig sektor." Oslo: Universitetsforlaget 2005.

Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp: "Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune." København: Akf Forlaget 2003.

- Christoffersen**, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp: "Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration. En undersøgelse af Bornholms Regionskommune." København: Akf Forlaget 2005.
- Christoffersen**, Henrik og Kurt Klaudi Klausen: "Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland." København: Akf Forlaget 2006.
- Digmann**, Annemette: "Ledelse med vilje. Offentlig ledelse i nyt perspektiv." København: Børsens Forlag 2004.
- Drucker**, Peter: "The practice of Management." New York: Harper and Row 1954.
- Drucker**, Peter: "Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principles." New York: Harper Business 1985.
- Greiner**, Larry E. and Virginia E. Schein: "Power and Organization Development." Reading: Addison-Wesley Publishing Company 1988.
- Hjort**, Benjamin Miller: "Hvem er vi? Om konstruktionen af organisationsidentitet I Ærø Kommune." specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Hovedbetænkning 1434**: "Strukturkommissionens betænkning." København: Indenrigsministeriet 2004.
- Jensen**, Jesper Dan og Martin Petersen: "Strategisk analyse af danske kommunale fusioner." specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet 2006.
- Kanter**, Rosabeth Moss: "The Change Masters. Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation." New York: Simon and Schuster 1983.
- Kingdon**, John W.: "Agendas, Alternatives, and Public Policies." New York: Longman 2003.
- Klausen**, Kurt Klaudi: "Strategisk ledelse – de mange arenaer." Odense: Syddansk Universitetsforlag 2004.
- Kotter**, John P.: "Leading Change." Boston: Howard Business School Press 1996.
- Mintzberg**, Henry: "Power In and Around Organizations." Englewood Cliffs: Prentice Hall 1983.
- Pettigrew**, Andrew: "The Politics of Organizational Decisionmaking." London: Tavistock publications 1973.
- Pfeffer**, Jeffrey: "Managing with Power. Politics and Influence in Organizations." Boston: Harvard Business School Press 1992.
- Visionsudvalget**: "Fremtidens politi." København: Justitsministeriet 2005.
- Willumsen**, Stina: "Reform med ord. Organisering af følelser i en organisation under forandring." Specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet 2006.