

God offentlig topledelse

- kodeks for kompetencer og etisk kodeks

af

Ove K. Pedersen

og

Kurt Klandi Klausen

Indledning

Denne rapport stiller forslag til, at der i Danmark formuleres to kodeks for topledere:

- 1) Kodeks for kompetent ledelse (Chief Executive's Competencies)
- 2) Kodeks for god ledelse (Chief Executive's Code of Conduct)

I rapporten indgår forslag til hvordan de to kodeks bør formuleres. Det sker med en vis inspiration fra lignende kodeks i USA, England og New Zealand. I Indledningen gives en kort sammenfatning af en analyse af kodeks i de tre lande. Selve analysen er vedlagt som bilag¹. Dernæst gives der begrundelser for, hvorfor de tre landes kodeks, kun svagt kan anvendes som inspirationskilde for en dansk kodeks.

De tre landes kodeks er på væsentlige punkter ens. De er ens hvad angår *begrundelser* for at udvikle kodeks. Samlet set fremføres to hovedargumenter. Det første er, en interesse i at sikre den fremtidige ledelseskapaletet via diverse ledelsesudviklingsstrategier. Det andet er, at forvaltningsreformer og ændringer i omgivelserne skaber et behov for en ny ledelsestil, der er i overensstemmelse med ændringerne.

De tre landekodeks er også blevet formuleret gennem nogenlunde de samme *processer*. Alle kodeks er udarbejdet på grundlag af omfattende undersøgelser. Typisk har det været tale om en meget tidskrævende proces med inddragelse af mange og forskellige interessenter. Således har både offentlige topledere, eksterne eksperter samt ledere fra andre sektorer været inddraget. Kun i et enkelt tilfælde er repræsentanter fra det politiske niveau blevet inddraget (New Zealand). Udarbejdelsen er i de fleste tilfælde forestået af embedsmænd i samarbejde med private konsulentfirmaer.

Indholdsmæssigt er der både forskelle og ligheder. Lighederne er mest iøjnefaldende. For det første forventes det, at en topleder er **resultatorienteret**. Lederen skal tilrettelægge arbejdet med henblik på at opnå resultater. For det andet skal toplederen have **gode menneskekundskaber**. Han skal være i stand til at motivere medarbejderne, være god til

¹ Se gennemgang af begrundelser, proces og indhold i kodeks fra USA, England og New Zealand, Guri Weihe, august 2004, "Andre kodekser", delrapport udarbejdet i forbindelse med denne rapport, og her er vedlagt som bilag.

at håndtere konflikter og have forståelse for medarbejdernes forskellige kulturelle og etniske baggrunde. For det tredje skal toplederen evne at udøve **strategisk tænkning**. En topleder skal være proaktiv og kunne forudse forskellige situationer. For det fjerde fokuseres der på toplederens evne til at **skabe og formidle en vision**. Moderne topledere skal tydeliggøre organisationens mål, formidle fremtidsperspektiver, og være i stand til at angive i hvilken retning organisationen bør bevæge sig. Der lægges således op til en proaktiv ledelsesstil. For det femte nævnes det, at ledere skal have **gode kommunikationsevner** samt at de skal være ærlige og hæderlige. Evnen til netværksdannelse bliver ligeledes berørt. Videre gælder det at samtlige kodekser fokuserer på generiske kompetencer, dvs. kompetencer som er fælles for alle topledere uanset stilling og specialisering. Endelig er det et gennemgående krav, at topledere skal **kunne samarbejde**. Kodeks er rettet mod at udvikle ledere, som kan se forvaltningen som en sammenhængende helhed og som kan se ud over snævre lokale interesser og behov. Ét krav er gennemgående i alle tre kodeks: at offentlige ledere er i stand til at handle ud fra ”et kollektivt eller fælles formål” frem for ud fra lokale, særlige eller helt egne interesser.

Det er således slående hvor ens de tre kodeks er. Det er også slående, hvordan de ser bort fra nogle af de forhold som traditionelt har været fremherskende i dansk tradition for ledelse i den offentlige sektor. Fire eksempler:

(1) De tre kodeks udpeger ledelsesforhold af en meget generel og abstrakt karakter, som tilsyneladende vil gælde i enhver sammenhæng, både for offentlige organisationer, private virksomheder og store frivillige organisationer. De har en ambition om at være universelle, mens de i virkeligheden er et udtryk for noget meget tidsmæssigt specifikt, nemlig 90ernes forestilling om, at det offentlige skal ledes som det private – også kaldet New Public Management.

(2) Af samme grund fokuserer de ikke på, hvad det betyder, at være topleder i en demokratisk, grundlovsforankret, politisk styret offentlig organisation, og derfor ej heller på, hvilke krav det stiller til en topleder at være bindeled mellem et politisk og et administrativt system, og generelt at skulle fungere i almenvellets tjeneste, men samtidig være loyal overfor den politiske leder/ledelse. I de tre kodeks er det specielle ved offentlige ledelse forsvundet. At være leder i politisk styrede organisationer indgår ikke. Ej heller indgår det, hvad det indebærer at skulle fungere på legale, legitime eller demokratiske betingelser. Derimod formuleres der kompetencekrav, der ikke har med kompetencer at

gøre, men med den etisk dimension at gøre – f.eks. at være ærlig og hæderlig. Disse etiske krav er dog af almen menneskelig karakter og er endnu engang ikke relateret til det specielle forhold, at offentlige myndigheder skal kunne begrunde sine handlinger i forhold til borgere, der forventer at myndighederne handler *for dem*, eller på deres vegne.

(3) Dette er måske også grunden til at de tre kodeks ikke forholder sig til, hvordan topledere arbejder i situationer hvor forskellige værdier, hensyn og interesser krydser hinanden og skaber krydspres, dilemmaer og konflikter. I de tre kodeks synes topledere at kunne træffe beslutninger med fuld autonomi og at kunne gøre det ud fra fuldkomne informationer, på baggrund af entydige mål og uden at skulle konkurrere med andre om, hvem der skal træffe hvilke beslutninger. De tre kodeks er urealistiske og tænker toplederen ind i ideelle situationer.

(4) Endelig er kodeks præget af at være udviklet i store lande, med særlige forvaltningstraditioner. Den internationale omverden spiller ingen rolle. Det internationale samfund, Den Europæiske Union, globaliseringen inddrages ikke. Forvaltningen er national, ikke overnational eller transnational. Den deltager heller ikke på det globale niveau.

Der kan gives flere kritikpunkter. Men det gælder for dem alle, at de tre kodeks af samme grund kun med besvær kan lægges til grund for formuleringen af en dansk kodeks. En dansk kodeks må tage udgangspunkt i de udfordringer offentlige topledere allerede nu står overfor, og som de også i de næste ti år må forventes at blive konfronteret med. I denne rapport har vi derfor beskrevet hvilke udviklingstendenser, der karakteriserer den offentlige sektor i Danmark og hvilke krav de stiller til nutidens og fremtidens offentlige topledere. En dansk kodeks må også tage udgangspunkt i, at topledere skal kunne legitimere hvad de gør – overfor de politiske ledere, overfor befolkningen og medierne, men også over for den enkelte borger. At arbejde i en politisk styret organisation kræver legitimitet. Af samme grund argumenterer vi for, hvorfor en kodeks for topledere kompetencer (Chief Executive's Competencies) bør tilføjes en kodeks for god ledelse (Chief Executive's Code of Conduct). Vi anvender således beskrivelsen af udviklingstendenser til at påstå, at topchefer i dag træffer beslutninger, der ikke på forhånd er normeret ved lov, kutyme eller anden legal norm, og at der derfor er situationer, hvor det ikke på forhånd er givet, at topledere har myndighed til at træffe beslutninger, men hvor de alligevel er pålagt at gøre det, og hvor det ikke på forhånd er givet, hvilke

beslutninger de skal træffe, men efterfølgende må give begrundelser for, hvad de faktisk gjorde. Vi påstår, at topledere i større og større udstrækning befinder sig i *etiske øjeblikke*, dvs. i situationer, hvor de kun kan træffe beslutninger ud fra deres samvittighed, erfaring og indsigt, og hvor de efterfølgende alene kan begrunde hvad de gjorde, ved at henvise til etiske begrundelser. På den baggrund formulerer vi en kodeks for etisk topledelse, dvs. for hvordan ledere udøver topledelse i etiske øjeblikke.

Denne rapport indeholder derfor fire dele:

- Gennemgang af kodeks for god ledelse i USA, England og New Zealand (vedlagt som bilag).
- Beskrivelse af fire overordnede udviklingstendenser, der sætter rammerne og betingelserne for offentlig topledelse i Danmark.
- Forslag til kompetence kodeks for offentlig topledelse – hvilke kompetencer skal topchefen være i besiddelse af?
- Forslag til etisk kodeks for offentlig topledelse – hvordan bør topledere udøve deres rolle?

En enkelt advarsel er nødvendig. Vi fremsætter forslag til kodeks for kompetent og god topledelse, men har ingen forventning om, at vi har formuleret endegyldige svar på spørgsmålene om, hvad der er kompetent topledelse og hvad der er god topledelse.

Vore forslag er ganske omfattende og stiller urealistiske mange og mangeartede krav både til den kompetente og den gode leder. Vi har tilstræbt at formulere de væsentligste krav til den kompetente og gode leder, men har samtidig valgt at gøre kravlisten så fyldestgørende, at der skabes en samlet fremstilling. Vi er bevidste om, at intet levende menneske kan leve op til samtlige krav, og vil gerne understrege, at den kompetente og gode leder heller ikke nødvendigvis skal kunne gøre det. Vort forslag er ment som et bidrag til en efterfølgende proces, hvor argumenterne bør udvikles og hvor en prioritering gennemføres, og hvor der i det hele taget bør foretages grundige overvejelser over såvel begrundelser for kodeks som over hvilke normer der formuleres ind i kodeks. Det er således helt nødvendigt, at en videre udvikling af forslag til kodeks belyses med

gennemgange af cases og konkretiseres ved hjælp af eksempler. Af pladsmæssige grunde har vi undladt dette, hvilket kan gøre, at vor fremstilling kommer til at fremstå unødigt abstrakt uden nødvendigvis at være det.

I den sammenhæng er et enkelt forhold mere relevant end andre: Hvorfor er der overhovedet behov for et etisk kodeks i lyset af de mange love, regler, aftaler, kutymer og etiske normsæt, der allerede eksisterer for medarbejdere i dansk forvaltning? Svaret søger vi at give i rapporten, men som det med al tydelighed vil fremgå, er grænserne mellem den legale forvaltning (og ledelse) og den legitime forvaltning (og ledelse) flydende. Af samme grund har det været en stor udfordring at give etiske normer for forhold, der allerede for norges vedkommende er formelt normerede – uden at formulere det evidente, eller blot at gentage, hvad der allerede er vedtaget for god topledelse.

Om vi har fundet balancen, må den næste tids diskussion vise.

København og Odense, august 2004.

Ove K. Pedersen

Kurt Klaudi Klausen

Indhold

1	Udviklingstendenser med relevans for topledelse og topledere	8
1.1	Statsdannelse – den polycentriske stat.....	8
1.2	Nationsdannelse – identitetspolitik.....	12
1.3	Samfundsdannelse – det nye velfærdssamfund.....	14
1.4	Organisationsdannelse – den organiserede virkelighed	17
1.5	Afslutning	21
2	Kodeks for kompetencer – udfordringer for og krav til topledere kompetencer.....	23
2.1	Kompetent topledelse.....	23
2.2	Udfordringer til politisk ledelse	24
2.3	Udfordringer til kommunikativ ledelse	30
2.4	Udfordringer til strategisk ledelse.....	33
2.5	Udfordringer for forandringsledelse.....	36
3	Etisk kodeks – idealer, problemer og normer.....	40
3.1	God topledelse.....	40
3.2	Generelle principper.....	42
3.3	Etiske øjeblikke.....	45

Tabeller

Tabel 1	Lederegenskaber, -kvalifikationer og -roller på fire forskellige ledelsesarenaer.....	24
Tabel 2	Etikformer og etiske normer.....	45

Bilag

Bilag 1 Andre kodekser

1 UDVIKLINGSTENDENSER MED RELEVANS FOR TOPLEDELSE OG TOPLEDERE

Af Ove K. Pedersen og Kurt Klaudi Klausen

I det følgende beskæftiger vi os alene med de udviklingstendenser, der har betydning for topledere og topledelse. Det beskrives ikke, hvilke kompetencer topledere skal være i besiddelse af, for at kunne håndtere udfordringerne. En sådan følger senere. Tendenserne fremstilles alene med henblik på at sætte en ramme for en kodeks for offentlig topledelse. Alle tendenser er beskrevet ud fra de *muligheder* tendenserne indebærer for topledelse og topledere. Den omvendte synsvinkel, dvs. hvilke *begrænsninger* der også er for topledelse, er ikke inddraget.

Vi skelner mellem fire hovedtendenser, og inden for hver af disse, mellem mere konkrete eller underordnede tendenser. I gennemgangen af alle tendenser, understreges det dynamiske aspekt. Der er tale om at noget eksisterende ændres, men også at noget nyt opbygges. Ved således at sætte forandring i centrum, fremfører vi den første og vigtigste tendens af alle:

- Vi befinder os i en ganske vigtig historisk periode, som sætter unikke udfordringer for topledelse og topledere – nemlig at deltage i dannelse af en uforudsigelige form for stat (den polycentriske stat), og at gøre det, ved at forvandle den eksisterende nationalstat samtidig med at opbygge nye (europæiske, regionale m.v.) statslignende organisationer.

Det lyder indviklet, og er det også, men eksempler bliver givet i det følgende:

1.1 Statsdannelse – den polycentriske stat

Denne tendens går ud på, at den danske stat er under forandring, og at dette indebærer en transformation af det eksisterende statsapparat, men også dannelse af en ny – og historisk unik – statsform. Denne statsform kan kaldes for den polycentriske stat, fordi den består i flere (delvist) selvstændige arenaer, hvor der træffes juridisk bindende (eller autoritative) beslutninger, der efterfølgende skaber rettigheder og pligter for såvel stater som borgere og

virksomheder. Der er de følgende undertendenser i forbindelse med dannelse af den polycentriske stat:

Decentralisering – at der i den nationale lovgivning og gennem strukturreformen sker en decentralisering af statslige og amtslige opgaver til kommunerne. Kommunerne bliver færre og større og med en bredere opgaveportefølje, men de bliver samtidig gjort (delvis) selvfinansierende og ansvarlige for såvel budget som regnskab (udligningsordninger og statslig finansiering vil miste relativ betydning og kommunernes skatteudskrivningsret vil blive yderligere udvidet, det samme vil nye finansieringsformer som bl.a. brugerbetaling og gebyrer). Det kommunale selvstyre vil således blive udvidet; kommunerne pålægges at blive økonomisk bæredygtige, men med selvstændigheden følger ansvaret og risikoen. Decentraliseringen (måske bedre kaldet kommunaliseringen) får betydning for topledelse i den forstand, at den nationale stat opdeles i to niveauer – det statslige og det kommunale med færre hierarkiske styringsmuligheder og mere lokalt ansvar, hvor det især bliver de kommunale topledere opgave at gennemføre kommunaliseringen og efterfølgende at stå med et udvidet ansvar den kommunale økonomi.

Centralisering – at der ved siden af decentraliseringen sker en recentralisering af styringen på mindst to planer. Det første drejer sig om, at skabe en stærk stat, der kan styre den offentlige sektors samlede ressourceforbrug og kontrollere de enkelte offentlige organisationers effektivitet og føre tilsyn med kvalitet af ydelser, samt i nogen udstrækning overtage finansieringen på udvalgte områder, og stå for den overordnede planlægning på endnu andre. Det andet drejer sig om, at der på udvalgte politikområder lægges op til en standardisering af udbud og til kontrol af kvalitet. Også lokalt og regionalt sker der en recentralisering når opgaver, der tidligere var udlagt til institutionsniveau tages tilbage til centraladministrationen, eller når der oprettes distrikts- og områdeledelse oven over institutionslederne. Centraliseringen har betydning for topledelse, fordi det er på det niveau at ansvaret for styring af den offentlige sektors samlede ressourceforbrug og tilsyn med kvaliteten placeres. I takt med dette bliver den administrative evaluering og det administrative tilsyn ligesom den politiske rådgivning mere vigtig og ansvaret for implementering og evaluering udbygges.

Regionalisering – at der i den specifikke EU-lovgivning dannes regionale arenaer for f.eks. miljøpolitik (vanddirektiver) eller arbejdsmarkedspolitik (beskæftigelsespagter) og skabes

regioner til forudsætning for fordeling af midler fra Regional- og Strukturfonde og iværksættelse af vækstpolitiske udviklingsprojekter (teknologiudvikling, infrastruktur, turismepolitik, etc.). Også gennem den danske strukturreform igangsættes en regionsdannelse, når der oprettes regioner med en begrænset eller en bredere opgaveportefølje. På tværs af de eksisterende amtslige og kommunale inddelinger (men også landegrænser) dannes der regioner – sådan som det allerede er sket på initiativ af EU lovgivning; eller sådan som det nu sker i forbindelse med strukturreformen. Regionaliseringen indebærer, at topledere i stigende grad må kalkulere med EU som en selvstændig ”statskasse”, og deltage i konkurrencen om fordeling af regionale støttemidler. Den indebærer også, at topledere må deltage i dannelse af regioner og i denne sammenhæng skabe opgaver for regionerne og skabe rammer for planlægning og forhandling (og eventuelt for selv at stå for ledelse) af nogle af de allerstørste offentlige driftsopgaver (herunder sygehuse, sundhedsvæsen, uddannelse, forskning og infrastruktur).

Samarbejder – at der skabes samarbejder på tværs af statslige organisationer, regioner og kommuner samt mellem private virksomheder og offentlige service- og driftsorganisationer. Samarbejder, kan udmøntes i fælles (kommunale) selskaber, men også i dannelse af råd, navn og centre og etablering af ”hovedkommuner”, der af andre kommuner får delegeret myndighed til at løse visse fælles opgaver. Samarbejder kan bestå i offentlig-private partnerskaber, eller at der opbygges private leverancesystemer til offentlige aftagere. Samarbejdsformerne er mange og bliver flere. For topledelse er de forskellige samarbejdsformer interessante. Først fordi de indebærer nye ledelsesopgaver – udlicitering, kontraktforhandling, kvalitetskontrol. Dernæst fordi opgaverne bliver forskellige alt efter samarbejdsform – kontraktindgåelse, netværksdannelse, forhandling eller ledelse af leverancesystemer. Endelig fordi ledelse får et nyt indhold – at styre leverandører via kontrakter; at styre medarbejdere via resultatkrav og at yde service og løse opgaver via ”mellemmænd”.

Over-nationalisering – at der overføres suveræniteten til især EU, og at medlemslandene inden for rammerne af EU's overnationale beslutningsprocedurer træffer juridisk bindende beslutninger, der gælder med autoritet for stater, borgere og virksomheder. Denne overnationalisering medfører, at der dannes en arena for autoritative beslutninger ”oven over” de nationale politiske beslutninger, men også – og måske især – at topledelse/topledere i

stigende grad må deltage i forberedelse og beslutning af overnational lovgivning og normdannelse, hvilket f.eks. sker inden for rammerne af koordinationsprocedurerne mellem Ministerrådet, EU Kommissionen og Europaparlamentet, men også sker indenfor den såkaldte Komitologi.

Transnationalisering – at der inden for rammerne af eksisterende overnational lovgivning (herunder traktater og konventioner) opbygges intensive og stabile kontaktmønstre mellem de nationale staters administrationer i forbindelse med forberedelse og implementering af overnationale beslutninger. Transnationaliseringen indebærer, at der dannes en arena for transnational politik, hvor de enkelte nationalstaters forvaltninger konkurrerer med hinanden om at tage initiativ til og påvirke den endelige overnationale lovgivning, samtidig med, at der dannes en transnational administration, hvor nationale eksperter, repræsentanter for de nationale forvaltninger sammen med repræsentanter for private interesser (interesseorganisationer og virksomheder) danner organisationer og rutiner for, hvordan at tage lovgivningsinitiativer; hvordan at forhandle sådanne igennem; og for hvordan at skabe flertalskoalitioner bag disse. Transnationalisering har betydning for topledere i en dobbelt forstand: (1) det er i transnationale relationer; at den overnationale lovgivning forberedes og implementeres, og (2) det er gennem kontakter med andre landes administrationer og gennem at deltage i transnationale organisationer, at der gradvist dannes en ny forvaltning – den transnationale forvaltning, der hverken er national eller europæisk, ej heller er hverken offentlig eller privat. I transnational politik arbejder nationale eksperter og embedsmænd sammen med private interesser og eksperter uden for landets grænser, og i de fleste tilfælde uden for rammerne af national lovgivning.

Den nye stat dannes i processer som gør, at topledelse får nye dimensioner – at skabe en ny statsform; og at topledere tildeles et mere omfattende og sammensat ansvar – at ændre den eksisterende stat gennem at danne nye arenaer for autoritativ beslutning. Den polycentriske stat er dog ikke bare opsplittet, men samordnes også. Det sker gennem forhandlinger, økonomistyring, mandatering m.v. som samlet set medfører, at den nationale stat får nye og måske også flere opgaver og at en af disse er, at skulle fungere som en ”enhedsaktør”, f.eks. som repræsentant for en ”national interesse” i EU, eller skabe rammer for en overordnet økonomistyring af ”det samlede offentlige ressourceforbrug”, eller stå som garant for en overordnet ”national planlægning” af infrastruktur, vækstpolitik m.v. Dannelse af den

polycentriske stat medfører derfor at den nationale stat skal omdannes, men også gøres aktiv på nye områder, herunder at den skal gøres til en enhed (en enhedsaktør), der agerer på vegne af nationale fælles interesser og samordnes med det formål, at repræsentere den nationale interesse både overnationalt, transnationalt og nationalt. På den måde kombineres fragmentering med samordning, og for topledere bliver det påtrængende, at kunne formulere organisatoriske særinteresser, men samtidig at kunne varetage dem i lyset af overordnede eller fælles – nationale - interesser.

1.2 Nationsdannelse – identitetspolitik

Denne tendens går ud på, at den eksisterende danske stat er under forandring, og at dette indebærer, at offentlige organisationer får til opgave at skabe det samfund, de borgere og dermed den legitimitet som den polycentriske stat skal hvile på. Forandringer i statsformen følges op af udfordringer for den nationale identitet og for de offentlige organisationers legitimitet. Af samme grund bliver dannelse af viden, normer, holdninger og livsformer i stigende grad en offentlig opgave. Denne opgave kalder vi identitetspolitik, fordi den består i, at de offentlige organisationer påtager sig – eller pålægges - at opdrage og normere (at skabe identitet), og at skabe legitimitet for deres egne måde at fungere på - for ad denne vej både at sikre respekt for og accept af statsordningen og af samfundsindretningen. Der er de følgende undertendenser i forbindelse med dannelse af nationale identiteter:

Vidensdannelse – at viden bliver en stadig vigtigere ressource betyder, at det også bliver stadig vigtigere, at kunne danne, styre, kontrollere, anvende og evaluere viden. Dette indebærer at staten bliver i stand til at konkurrere på lige fod med andre vidensdannere (universiteter, internationale organisationer, private tænketanke), eller at kvalitetssikre andres viden. Magten over viden og dens dannelse har betydning for topledelse i den forstand, at topledere må sikre sig den tilstrækkeligt kvalificerede viden og at dette må ske ud fra det formål, at viden er den fundamentale ressource i forbindelse med alle beslutninger, der er tekniske, har strategisk betydning og indebærer risici.

Normdannelse – at stadig flere af samfundets processer og af livets aspekter reguleres af offentlige eller semioffentlige organer. Det sker samtidig med, at der udvikles nye retlige og ikke-retlige reguleringsformer; at ”hard law” kombineres med ”soft law”; at kontrol foregår

ved eksternt tilsyn, men også ved egenkontrol; og at sanktionering kan varetages af domstole, men også ved påvirkning af status, ydelser og andre sociale goder, herunder ved simpel social stigmatisering. Lovdannelsen er stadig en vigtig kilde i retsdannelsen, det samme er myndighedernes kontrol og domstolenes sanktionering, men grænserne mellem ret og norm, retsanvendelse og normdannelse, straf og sanktionering, incitament og incitamentsstyring er blevet mere flydende, hvilket gør topledere (med)ansvarlige for at danne normer, og at gøre det på sådanne måder, at deres organisationer kan varetage offentlige opgaver på en effektiv, men også legitim måde.

Problemdannelse – at de politiske beslutningsprocesser i stigende grad orienteres i retning af at løse ”samfundsmæssige problemer” – nogle eksempler kan være ældrebyrden, integrationen, konkurrenceevnen, arbejdsløsheden. At opdage og definere, udpege og præsentere problemer er vigtigt og bliver stadig vigtigere i takt med at viden kommer til at spille en endnu større rolle i de politiske beslutningsprocesser. Også udbredelse af problemforståelser og opbygning af forestillinger om, at problemer kan og bør løses bliver vigtigere. Problemdannelsen kan gå ud på at definere problemer, men også på at udbrede problemforståelser og at overlade ansvaret for løsningen heraf til ”socialt ansvarlige virksomheder”, ”ansvarlige partier”, ”politisk korrekte borgere”, decentrale organisationer eller overnational lovgivning. Problemdannelse foregår over lang tid, forudsætter udnyttelse af viden og gennemføres ved strategisk tilrettelagte kampagner med det formål at overtale borgere og virksomheder og andre til at påtage sig et ansvar for problemets løsning.

Meningsdannelse – at den politiske meningsdannelse foregår i en bredere offentlighed betyder, at medier og mediernes dagsorden er blevet en vigtig politisk institution. Det er blevet betydningsfuldt at kunne skabe, afparere eller undgå politiske nyheder. Når den politiske dagsorden foregår via medierne, bliver redaktioner og journalister til politiske deltagere og den offentlige arena bliver politisk på lige fod med Folketinget og kommunalbestyrelser. At påvirke den politiske dagsorden er et vigtigt redskab for topledere – ligegyldigt om det sker ved at skabe enkeltsager, rådgive når mediestormen raser eller ved at ”vinkle” politiske nyheder eller på anden vis opnå indflydelse via offentligheden.

Offentlige organisationer er blevet ansvarlige for at tilrettelægge samfundsmæssige livsformer – helt fra dannelse af viden, over skabelse af normer, til formulering af holdninger og til introduktion af dem i den enkelte virksomhed og den enkelte borgers hverdag. Effektivitet og legitimitet spiller sammen i begrundelser for at udvikle identitetspolitikker. Identitetspolitikker betyder at offentlige organisationer intervenserer i private forhold og at de påvirker individer på helt fundamentale områder – livsform, men også selvforståelse og i spørgsmålet om social adfærd. Dette sker fordi den polycentriske stat er under dannelse, men også fordi ny teknologi rejser fundamentale – etiske – spørgsmål. Identitetspolitiske opgaver udfordrer privatlivets fred; de personlige og politiske friheder, ligesom meningernes pluralisme og princippet om deliberative politiske processer. Det indebærer også, at de offentlige organisationer skal legitimere deres egne handlinger, uden nødvendigvis at kunne henvise til beslutningens legalitet, og at de skal legitimere handlinger, der på en mere systematisk måde griber ind på kanten af grundlæggende friheder. Af samme grund rejses kravet om en kodeks for god topledelse, men også om professionelle etikker, og garanti for, at de menneskelige friheder garanteres på en stadig mere detaljeret måde. På denne måde kombineres statsdannelse med nye krav om legitimering og for topledere bliver det nødvendigt at kunne deltage i statens omlægning på en effektiv måde, men også at finde nye måder at legitimere deres egne handlinger og den stat der er under udvikling på.

1.3 Samfundsdannelse – det nye velfærdssamfund

Denne tendens drejer sig om at velfærdssamfundet skabes, udvikles og omformes gennem en løbende reformproces. Dannelsen af det danske velfærdssamfund har i efterkrigstiden fulgt to spor som begge, men på hver sin måde, er en del af en fortløbende reformering af den offentlige sektor. De to spor kan beskrives som ”de to 30-årige reformcykler”, hvor den første, den socialdemokratiske inspirerede reformcyklus, var med til at fremmane forestillingen om den danske variant af den skandinaviske velfærdsstat med universelle rettigheder, konsensusdemokrati, stor grad af politisk styret og offentligt finansieret og produceret opgavevaretagelse, der skete via decentrale organisationer, der var klart adskilt fra den private sektor. Den anden, den borgerligt og liberalistisk inspirerede reformcyklus, som på mange måder søger at gøre op med elementerne i den forrige, startede i begyndelsen af 1980'erne, og bøjer princippet om universalisme, kombinerer generelle skattefinansierede ordninger med private forsikringsfinansierede og skaber samarbejdsformer mellem den offentlige og private

sektor. Begge rummer bud på, hvad der allerede nu, men endnu mere i fremtiden, vil komme til at konstituere ”det gode velfærdssamfund”; hvilke rettigheder og pligter indbyggerne har som borgere og som brugere, og hvilken rolle det offentlige vil spille, som garant for rettighederne og opdragsgiver og eventuel også som producent af ydelser. Udviklingen af disse reformer kræver strategisk ledelse. Denne tendens har følgende undertendenser:

Professionsdannelse – mens den første reformcyklus fik et løft med kommunalreformen som gennem 1970’erne professionaliserede den offentlige velfærdsproduktion, har den anden reformcyklus i første omgang (dvs. de første to årtier af denne reformcyklus) i vid udstrækning fungeret som en modificering af den skandinaviske velfærdstænkning – uden at sætte fundamentale spørgsmålstejn ved professionalisering som en nødvendig vej til forøget effektivitet og kvalitet. Det fortsatte pres for professionalisering har betydning for topledelse, fordi der hermed blev tale om at lede stadig større systemer bemanded med stadig flere typer af professionelle medarbejdere. Spørgsmålet er: hvordan leder man de professionelle eller de faglige medarbejdere?

Reformdannelse – mens den første reformcyklus blev gennemført ved store arkitektonisk forberedte programmer, bliver den anden cyklus gennemført ved fortløbende, inkrementelle reformer inspireret af New Public Management. Den anden cyklus har været i gang længe, men sætter sig efterhånden igennem som et sporskifte. Det sker når kvantitet slår over i kvalitet så som når de mange delreformer tilsammen begynder at ændre ved velfærdsmodellen og når ordninger for frit valg, private forsikringer, udliciteringer og privatiseringer gør at universalismeprincipperne bøjes; og at større dele af den offentlige produktion underlægges en markedsbaseret styring frem for en politisk; og at produktionen i stigende grad udlægges til private firmaer og finansieres gennem brugerbetaling og private forsikringsordninger i stedet for over skatten. Dermed banes vejen for et paradigmeskift i velfærdstænkning og produktion, som toplederne har en pligt til at stå i spidsen for. Spørgsmålet er: hvordan ledere kan lede fortløbende reformprocesser?

Ledelsesdannelse – sandsynligvis bliver strukturreformen en løftestang for den anden reformcyklus. Dannelsen af regioner og større kommuner vil alt andet lige sætte større politisk kraft bag nødvendige, men også ubehagelige beslutninger om kvalitetsniveau i ydelser, nedskæringer, nedlæggelser og sammenlægninger. Samtidig vil de udstyre stat, regioner og

kommuner med større analytisk og styringsmæssig kapacitet i forbindelse med kontraktforhandling, tilsyn med udførelse og evaluering af effektivitet og kvalitet. Dette indebærer også en professionalisering; men en anderledes form for professionalisering end den faglige. Den managementorienterede professionalisering sætter lederens kompetenceudvikling på dagsordenen, men rejser også spørgsmålet om, hvilke råderum ledelsen har til at lede. Ledelsesrummet omfatter ikke bare hvilken myndighed ledere får til at lede (ledelsesretten), eller hvilke ressourcer de udstyres med til at løse deres ledelsesopgave (ledelsesressourcer), men også deres egne kompetencer (ledelseskompetencer) og den støtte de kan få til at udvikle disse (uddannelse i ledelse), og den garanti de kan få gennem fælles spilleregler for at bedømme god topledelse (ledelseskodeks). Samlet indebærer ledelsesrummet en professionalisering af ledelse, med henblik på at gennemføre forandringer, så de kan føre til sikring af ledelsesrummet og så de kan føre til udvikling af ledelseskompetencer. For toplederne sætter det udvikling af ledelse og af ledelsesrummet på dagsordenen. Også udvælgelse og uddannelse af fremtidens ledere bliver vigtig, ligesom at skabe en kodeks for evaluering af hvad god ledelse overhovedet er.

Styringsdannelse – denne udvikling understøttes af en ny styringstænkning som kombinerer en række principper og teknologier på en ny måde. Den klassiske – og fortsat nødvendige hierarkiske og bureaukratiske styring – understøttes og suppleres med budget- og økonomistyring, kontraktstyring, kvalitets- og evalueringssystemer, tilsyns- og kontrolfunktioner, men udbygges og erstattes også af mål- og rammestyring, netværksstyring og værdiorienteret ledelse. Disse typer af styring spiller sammen på en delvist konfliktfyldt og modsigelsesfuld måde, der ganske givet udløser krydspres og skaber dilemmaer i konkrete beslutningssituationer. Sådanne krydspres vil på den ene side skabe dynamik i udviklingen af styringsteknologier, men også bidrage til, at der sker en omfordeling og omdefinering af ansvar og roller mellem topledere på de forskellige niveauer. Og desuden at der skabes nye arbejdsdelinger mellem forskellige medarbejdergrupper – f.eks. mellem faglige medarbejdere og medarbejdere med ledelses, tilsyns og kontrol funktioner.

Med ændringerne i forestillingerne om velfærdsstaten og dens indretning udfordres det politiske og administrative apparat til dynamisk udvikling og tilpasning. Med professionaliseringen af såvel de udførende som de ledende lag, og med etableringen af forskellige slags styringslogikker, lægges der op til at indfri den flerhed af forventninger og

krav som omverdenen stiller til den offentlige sektor. Der skabes dog også en intern dynamik, der fører til at kravet om fortløbende erfaringsdannelse gennem eksperimenter og læring bliver øget. Toplederne bærer ansvaret for den strategiske udvikling og implementering heraf, hvilket sætter relationen mellem politik og administration på spidsen, men også stiller nye krav til, hvordan beslutning og implementering kan samordnes. Dette leder frem til nye krav til den offentlige sektors organisering. På denne måde kombineres ledelse af reformprocesser med udvikling af ledelsesrummet. For topledere bliver det nødvendigt at kunne deltage i velfærdsstatens reformering på en professionel måde, men også at der skabes betingelser for, at kompetencer kan udvikles og at der skabes spilleregler for, hvad der er god topledelse og hvordan der kan skelnes mellem god og dårlig, rigtig og forkert topledelse.

1.4 **Organisationsdannelse – den organiserede virkelighed**

Denne tendens går ud på, at offentlige organisationer er under konstant forandring – både i egenskab af hvilke omgivelser de befinder sig i, hvordan de selv er opbygget og hvordan de bliver ledet. Denne tendens kalder vi for den organiserede virkelighed, og den fordrer forandringsledelse, fordi den indebærer, at ledelse af offentlige organisationer i dag hovedsageligt består i, at forandre organisationens omgivelser såvel som dens opbygning. Denne tendens følger af de foranstående tendenser og rummer følgende undertendenser, hvoraf de to første kan henføres direkte til den polycentriske stat:

Fragmentering – at hierarkiet mellem niveauer inden for stat (departement-styrelse-institution) og inden for kommuner nedbrydes, og at der etableres mere fritstående organisationer og institutioner. En betydelig fristilling er allerede gennemført ved hjælp af budgetreformer; og den eksisterende økonomistyring baserer sig i vidt omfang på kombinationen af fristilling og mål-, ramme- og resultatstyring. Der dannes på denne måde nye organisationsformer – offentlige organisationer får status af statsaktieselskaber, selvejende institutioner eller privatiseres helt eller indgår i offentlig-private partnerskaber. Der dannes også nye koordinationsformer – mål- og resultatkrav udmeldes efter forhandling, nedfældes i kontrakter og kontrolleres ved måltal og evaluering. Fragmenteringen er allerede vidt fremskreden og vil fortsætte. Den får betydning for topledelse i den forstand, at der dannes flere og nye arenaer for topledelse og at det bliver muligt at udøve topledelse på flere niveauer (overnationalt, regionalt, men også på hvert af de forskellige organisatoriske niveauer).

Fragmenteringen indebærer desuden en rendyrkning af organisationsformerne – politisk ledelse skilles fra administrativ ledelse, der igen skilles fra driftsledelse. Der opstår en arbejdsdeling mellem topledere, og der skabes muligheder for, at den enkelte kan kvalificere sig inden for en eller flere af de forskellige ”deldiscipliner”. Der kommer m.a.o. flere topledere, der får et større (formelt) ledelsesrum, men samtidig får sværere ved at unddrage sig det medfølgende ansvar, fordi resultatkrav og måltal formuleres mere præcist og efterfølges af flere kontrolforanstaltninger, evalueringer og ratings.

Koordinering – at de mange nye arenaer skaber nye og mere komplekse udfordringer, hvad angår koordinering og samordning. Den offentlige sektor differentieres, men samtidig øges behovet for integration. En sådan integration sker f.eks. gennem kontraktstyringen inden for økonomistyringen; eller gennem de store forhandlingssystemer (budgetforhandlingerne, de kommunaløkonomiske forhandlinger, overenskomstforhandlingerne); eller gennem iværksættelse af større vækstpolitiske projekter og initiativer (erhvervsudvikling, teknologi og innovation, m.v.). Det sker også i forbindelse med mandateringsproceduren op til EU beslutninger eller gennem tværgående koordination i forbindelse med forberedelse og implementering af national lovgivning, eller ved iværksættelse af projekter og destinationer. For topledelse er koordination på tværs af organisationer og på langs af niveauer blevet alt vigtigere, og har betydning for topledere i den forstand, at ledelse ”på tværs” (eller horisontalt mellem organisationer og niveauer) bliver lige så vigtig som ledelse ”på langs” (eller vertikalt inden for organisationen). Men også i den forstand, at samordningen på tværs sker mellem ligeværdige parter, der anvender kollegiale beslutningsformer – dvs. forhandler uden afstemningsprocedure, uden vetoret og uden mindretalsbeskyttelse, men ud fra principperne om strategisk interessevaretagelse i forhold til det man kan kalde almenvellets, helhedens eller fællesskabets interesse. Dette kan karakteriseres som ledelsesnetværk, der er forskellige fra de hierarkiske forankrede direktions-, chef- og ledergrupper. Topledere pålægges et ansvar for at tilskynde til en tilsvarende koordination på lavere niveauer samt til på deres niveau, selv at deltage i gennemførelse af fælles – tværgående eller overordnede – målsætninger; herunder formulering af lokale, regionale og nationale interesser.

Interessedannelse – at påvirke eller danne organisationens omgivelser. Omgivelserne kan bestå i andre organisationer – herunder private virksomheder, men også interesseorganisationer eller frivillige organisationer. Omgivelserne kan påvirkes ved at danne

netværk; eller ved at indgå i bestyrelser; eller ved at skabe tænketanke; eller ved at oprette samarbejder; eller ved at integrere virksomheder og organisationer i offentlige udvalg og opgaver; eller ved at danne selskaber, outsource opgaver, skabe partnerskaber. Der er mange former for interessedannelse, men formålet er det samme – at påvirke interesser og at danne præferencer med det formål, at kunne opnå indflydelse på hvilke krav og fordringer, ens egen organisation vil blive udsat for at skulle indløse. Interessedannelse er vigtig for topledelse, fordi den polycentriske stat sammen med identitetspolitikken gør påvirkning af andres interesser til et vigtigt redskab i styringen af omgivelserne og til at sikre den offentlige organisation et handlerum i forhold til omgivelserne og til at sikre toplederne et ledelsesrum i forhold til de mange særinteresser.

Dannelse af forventninger – at påvirke borgere, brugere og klienternes forventninger til, hvad der er effektiv offentlig service og hvad der er kvalitet i ydelsen. Når de offentlige organisationer skal levere effektiv opgaveløsning inden for rammerne af skattestop eller stramme udgiftspolitiske rammer, kræver det styring af og kontrol over offentlighedens forventninger – herunder af offentlighedens normer for effektiv service, høj kvalitet og standarder for professionelt handling. Sådanne forventninger skaber private virksomheder til sig selv gennem markedsføring og branding; det samme gør offentlige organisationer i stigende grad. Forventningsdannelse er vigtig for topledere, fordi de ikke kan levere god ledelse, hvis andre fastlægger kriterier og standarder for effektiv opgaveløsning.

Institutionsdannelse – at skabe arbejdsnormer og kvalitetskriterier, men også normer og rutiner for samarbejde med medarbejdere og med eksterne interesser ligesom for godt arbejdsklima indebærer, at der dannes institutioner. Sådanne kan udvikles og må tilrettelægges med hensyntagen til mange forhold – omgivelserne, forventningerne, målsætninger m.v. Institutionsdannelse er en vigtig ledelsesopgave, fordi det er på grundlag af normer, standarder og rutiner, at hverdagens ledelsesopgave skal ”gå op i en højere enhed” og at organisationen skal ”hænge sammen”, og at alle grupper og medarbejdere skal opnå at føle tilknytning til og ansvar for organisationen. Institutionsdannelse er en vigtig opgave, når organisationen er under forvandling, og både kan være hierarkisk opbygget og bygge på høj grad af selvstændig opgaveløsning og medarbejdernes eget-ansvar for arbejdets tilrettelæggelse.

Dannelse af ledelsesrum – at udfylde den formelle kompetence og at skabe betingelser for reelt at kunne udøve ledelse. Topledere har opnået en betydelig selvstændighed i forhold de politiske ledere. De har også opnået myndighed i forhold til medarbejderen. Der er m.a.o. skabt (formelle) betingelser for et ledelsesrum. Men mulighederne skal udnyttes og der skal skabes betingelser for at der reelt kan udøves ledelse. Ledelsesrummet dannes i dag ved aftale, overenskomst, men også ved reel udnyttelse af ledelsesretten og ved at besætte mulighederne for at lede. Kampen om rummet for ledelse er vigtig for topledere, fordi rummet ikke kan tages for givet på forhånd, og fordi der er andre, der kæmper for at overtage rummet. Kampen står mellem de formelle ledere, personale organisationer, medarbejdere, men også mellem disse og eksterne konkurrenter – f.eks. konsulentvirksomheder, interesseorganisationer, finansielle institutioner og andre offentlige organisationer.

Borgerfront – at løse opgaver for og yde service til borgere har altid været en offentlig opgave. Men den er i de senere år blevet mere omfattende og sammensat. Offentlige organisationer er blevet pålagt nye opgaver og flere vil følge. Det samme vil måden hvorpå offentligt ansatte er i kontakt med borgere og brugere. Der er tre udviklingstræk: (1) borgerne skal i stigende grad betale for offentlig service gennem brugerbetaling, gebyrer, forsikringer - dette indebærer at prispolitik bliver en vigtig ledelsesopgave – tit i konkurrence med andre offentlige organisationer; (2) borgerne skal i stigende grad ydes service på områder der omfatter hele deres livsforløb og alle dele af deres livsform – dette indebærer at borgeren må anskues som ”en hel person” – fra vugge til grav, som individ og arbejdskraft; og (3) borgerne vil kontakte offentlige myndigheder gennem en eller kun ganske få ”skranker”; derudover vil de løse egne opgaver via Internet og websider – dette indebærer at myndighedskontakten digitaliseres.

Organisationsdannelse er en stadig vigtigere ledelsesopgave. Først og fremmest fordi de tre andre tendenser viser, at organisationen ikke kan være stabil, og at organisationen ikke kan tages for givet. Den må skabes og genskabes i alle dens aspekter – omgivelser, forventninger, ledelsesrum, institutioner og selve organisationsdiagrammet. Organisationsdannelse – at danne ens egen organisation ved at reformulere og nydanne argumenterne for dens begrundelse og funktionsmåde, formulere formål og målsætninger, skabe programmer og lægge strategier for forandringer, omlægge ledelsesformer, og at ændre i organisationsdiagrammet - er blevet en hverdagsopgave for topledere. På den måde kombineres ledelse af organisationer med kampen

om ledelsesrummet. For topledere bliver det nødvendigt at kunne deltage i organisationsdannelsen, men samtidig gøre det ved at sikre og udbygge deres ledelsesrum. Dette drejer sig om velfærdsstatens reformering og skal finde sted på en professionel måde, samtidig med at der skabes betingelser for, at kompetencer kan udvikles og at der skabes spilleregler for, hvad der er god topledelse og hvordan der kan skelnes mellem god og dårlig, rigtig og forkert topledelse. Det bliver dermed påtrængende at kunne formulere egne – personlige – interesser (avancement, personlig udvikling, ansættelsesforhold), men samtidig at kunne varetage dem i lyset af overordnede – organisatoriske – interesser.

1.5 Afslutning

Vi har nu beskrevet fire udviklingstendenser, der vil præge offentlig topledelse i de kommende – i hvert fald fem – år. Den første drejer sig om statens indretning, om hvor og hvordan politikken bliver til. Den anden drejer sig om nationens udvikling og dens begrundelse og de offentlige organisationers legitimitet. Den tredje drejer sig om den offentlige sektors indretning og styring. Og den fjerde om dens organisering og den ledede forandring.

I tilblivelsen og omformningen af staten spiller toplederne en central rolle. Men deres ledelsesmæssige pligter og ledelsesrum er ikke veldefinerede. På samme vis er det ikke givet, at den måde de udøver ledelse på, og det de anvender deres ledelsesrum til, per automatik vil finde respekt og accept hos politikere og medarbejdere, borgere og andre topledere. Til gengæld vil der konstant være kamp om (retten til at definere) ledelsesrummet og til at definere, hvad der kendetegner god topledelse og dermed giver legitimitet til udøvelse af topledelse. Topledere arbejder under store usikkerheder og legitimiteten af deres handlinger vil altid være prekær. Det vil være omstridt, hvad der kendetegner god ledelse og hvordan god ledelse bør udøves for at vinde legitimitet. Grænserne mellem forskellige lag af ledere og aktørgrupper er ikke faste; det samme gælder hvilke krav og problemer den offentlige sektor skal løse, ligesom brugernes forventninger til, hvad de offentlige organisationer kan yde og på hvilket kvalitetsniveau. Alt dette gør det nødvendigt med et sæt af spilleregler for, hvordan ledelse kan udøves og hvordan det kan ske på en etisk måde. Derfor også nødvendigheden af en kodeks for god offentlig topledelse. Og derfor nødvendigheden af en kodeks, der omfatter to, men sammenhørende aspekter ved god topledelse. Det første aspekt er ”hvilke kompetencer skal en topledere være i besiddelse af” og omfatter et katalog over kompetencer

der er nødvendige for god topledelse. Det andet aspekt er ”hvordan bør topledelse udøves” og omfatter et katalog over normer for legitim topledelse. Til sammen danner de to aspekter – kompetencesiden (”du skal kunne”) og etiksiden (du bør anvende din kunnen på denne legitime måde) – en kodeks for god topledelse.

2 KODEKS FOR KOMPETENCER – UDFORDRINGER FOR OG KRAV TIL TOPLEDERES KOMPETENCER

Af Ove K. Pedersen og Kurt Klaudi Klausen

2.1 Kompetent topledelse

Vi skal her give vores bud på hvad der kendetegner en kompetent offentlig topledelse. For at skabe overblik har vi sammenfattet vore forslag i en matrice, som fremhæver tre væsentlige aspekter ved kompetent topledelse: *lederegenskaber*, *leder kvalifikationer* og *lederroller*.² De tre aspekter drejer sig om forhold, der knytter sig til lederen som person – de personlige forudsætninger (som giver naturlig autoritet og baner vejen for tillid); lederen som vidensperson – de managementmæssige forudsætninger (som aftvinger respekt og skaber status); og lederen som rolleindehaver – de performancemæssige forudsætninger (som betinger accept og muliggør gennemførelse). Det første udvikles langsomt og ændres vanskeligt, det andet kan læres og aflæres og det tredje bliver givet ved ansættelse, men skal også erobres og kan mistes.

På grundlag af den foranstående analyse af udviklingstendenser for den offentlige sektor udpeger vi fire ledelsesmæssige arenaer. Hver af disse hører til de fire tendenser, som vi tidligere beskrev som statsdannelse, nationsdannelse, samfundsdannelse og organisationsdannelse. I vor fremstilling vil der derfor være en sammenhæng mellem:

- Statsdannelse og behov for politisk ledelse
- Nationsdannelse og behov for kommunikativ ledelse
- Samfundsdannelse og behov for strategisk ledelse
- Organisationsdannelse og behov for forandringsledelse

Statsdannelse udpeger *politiske ledelse* til vigtig i forbindelse med kampen om nye overnationale, nationale, regionale og lokale enheder i en polycentrisk stat. Nationsdannelse gør at *kommunikativ ledelse* bliver vigtig i forbindelse med at sikre legitimitet omkring forandringerne i

² Denne sondring minder om den, som vi fandt i det new zealandske kodeks. Der er tale om en traditionel sondring indenfor ledelsesteorien, jf. Erik Johnsen, 1973, *Målbevidst virksomhedsledelse*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, p 81; K. Klausen, 2001, *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, København: Børsens Forlag., p 233, 236.

den offentlige sektor og accept og respekt for fremtidens stat. Samfundsdannelse betyder at *strategisk ledelse* bliver betydningsfuld i forbindelse med at ændre den eksisterende velfærdsstat. Organisationsdannelse gør at *forandringsledelse* kommer i centrum i forbindelse med at toplederen bliver ansvarlig for at tilpasse og ændre sin egen organisation i tråd med de øvrige udviklinger.

Tabel 1 Lederegenskaber, -kvalifikationer og -roller på fire forskellige ledelsesarenaer

Dimensioner af ledelse	Lederegenskaber	Lederkvalifikationer	Lederroller
Politisk ledelse	Politisk tæft og respekt for demokrati, folkestyre og politisk ledelsesret	Indsigt i betingelser for politisk ledelse, magtspil og forhandlingsledelse	Politisk rådgiver, politisk repræsentant og politisk initiativtager
Kommunikativ ledelse	Analytiske evner, intellektuel kapacitet, kulturel indsigt, evner til at skabe mentale forestillinger og til at kommunikere	Indsigt i analytiske metoder og teori, i journalistiske nyhedskriterier og i markedskommunikation	Fortolker af mening og iscenesætter
Strategisk ledelse	Klarsyn og dømmekraft, evnen til at prioritere og handle under usikre betingelser og lære af erfaringer	Indsigt i strategisk ledelse og omverdensanalyse	Visionær og vogter af ledelsesrum
Forandringsledelse	Evne til at implementere strategier, til at nytænke, inspirere medarbejdere og levere resultater	Kende medarbejderne, have indsigt i innovations- og forandringsledelse	Entreprenør og leder i hverdagen.

I det følgende begrundes vi hver enkelt af de 12 krav til kompetent topledelse. Det sker på grundlag af analyse af udviklingstendenser. Vi udleder hvilke egenskaber, kvalifikationer og roller toplederen skal være i besiddelse af og kunne udfylde.

2.2 Udfordringer til politisk ledelse

I Danmark blev adskillelsen af politik fra administration en realitet i staten langt før det skete i kommunerne. For statens vedkommende foregik det over en længere periode i forbindelse med forfatningskampen, indførelse af ministerstyre i 1849 og efterfølgende helt op til begyndelsen af det 20. århundrede. I kommunerne skete adskillelsen langt senere i forbindelse med 1970'ernes kommunalreform, hvor der blev gjort op med den århundredgamle tradition for at sognerådsformænd også var embedsmænd. På denne måde skal vi kun lidt over 30 år

tilbage før adskillelsen af politiker fra embedsmand blev gjort til realitet på alle niveauer i den danske stat.

Ministre er ligesom borgmestre undergivet et politisk og retligt ansvar for ”regeringens førelse”, henholdsvis for ”kommunens styrelse”. De har således en formel ret til at ”blande” sig i administrationen, dens organisering, arbejdstilrettelæggelse samt forberedelsen af den enkelte afgørelse og den endelige beslutning; en ret som de i øvrigt udnytter i udstrakt grad. Omvendt har vi i vores udredning af udviklingstendenser argumenteret for, at der gennem de seneste år er etableret en større grad af autonomi for toplederne og at deres ledelsesmæssige råderum er blevet udvidet. Grænsedragningen mellem politikernes ret, pligt og mulighed for at deltage i den administrative ledelse, og embedsmændenes ret og pligt til at levere politisk rådgivning og bistand er således blevet mere uklar. Samtidig er den igen blevet omtvistet, sådan som det flere gange tidligere er sket i det danske moderne bureaukratis mere end 150-årige historie.

Blandt de tidligste moderne skrifter som belyser problemstillingen om forholdet mellem politik og administration hører et skrift fra slutningen af 1800-tallet hvor Woodrow Wilson gjorde sig til talsmand for at politik og administration skulle adskilles³. Hans begrundelse var et ønske om at gøre administrationen mere ”business like”, hvilket han mente var vanskeligt, hvis politikerne hele tiden blandede sig. Adskillelsen mellem politik og administration er også blevet begrundet af en af de store teoretikere i 1900-tallet nemlig Max Weber⁴. Hans argumentation var dog mere begrundet i det forhold, at embedsmændene ikke skulle blande sig i politikens tilblivelse, men forholde sig neutrale, professionelle og loyale til den til en hver tid siddende regering. På tilsvarende måde argumenteres der teoretisk for adskillelsen mellem politik og administration i vore dages skrifter om New Public Management (NPM). Her tilføjes dog en række argumenter, der ikke tidligere har stået centralt i diskussionen om politik og administration. For eksempel fremhæves det i principal-agent modellen, at det antages at både principalen (politikeren) og agenten (embedsmanden) har egne interesser og er underlagt hver deres sæt af incitament, hvorfor det også antages, at den politiske principal må forudsætte, at den administrative agent ikke nødvendigvis varetager principalens interesser og at principalen af samme grund må anvende incitament for at sikre at agenten også gør det

³ Woodrow Wilson, 1887, ”The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 2: 197-222.

samt gennemføre kontrol for at garantere at det også sker⁵. I modellen antages det, at embedsmanden har (eller har opnået) en autonomi i forhold til politikeren, som vedkommende åbent eller skjult vil anvende til at varetage sine egne eller sin organisations interesser. I NPM teorier bliver denne påstand om egen interesse lagt til grund for forslag til, hvordan politikere (principalen) kan styre og kontrollere embedsmanden (agenten) gennem incitamenters som løn, karriere, status, men også hvordan administrationen i egenskab af organisation kan struktureres for at fremme principalens kontrol, men tillige gøres selvstændig for at sætte embedsmandens og embedsværkets egeninteresse i spidsen som drivkraft for organisatorisk tilpasning, effektivisering og kvalitetsudvikling.

NPM orienterede reformer bygger på en antagelse om, at forholdet mellem politiker og bureaukrat nok er retligt normeret, men at det i realiteten drejer sig om relationer mellem to parter med hver deres interessestruktur. Det retlige aspekt er derfor mere eller mindre irrelevant. Hvad der står i centrum er et kontraktlignende forhold mellem to selvstændige og interessebestemte parter. Særligt i USA og New Zealand, men også i Vesteuropæiske lande, herunder Danmark, er modellen om principal og agent blevet lagt til grund for reformer af forholdet mellem politisk og administrativ (herunder drifts) ledelse⁶. Der er indført åremålsansættelse, kontraktstyring, skabt individuelle lønformer og etableret andre incitamentsstrukturer for at sikre topledernes – ligesom andre medarbejders – loyalitet, men også etableret incitamenters til, at disse arbejder effektivt for et fælles formål. Gennem sådanne reformer er topledere blevet udstyret med et større ledelsesrum; de er samtidig gjort til bærere af egne interesser.

Denne iver for at kontrollere og selvstændiggøre toplederen har givet anledning til en række forskningsprojekter⁷. Projekterne tager sædvanligvis udgangspunkt i en klassificering af

⁴ Max Weber, 1968 (1978), *Economy and Society*, vol. 2, "Bureaucracy", Los Angeles: University of California Press, pp. 956-1005.

⁵ Gennemgang af principal-agent teorien og politisk kontrol af bureaukratiet, se J. D. Huber and Ch. R. Shipan, 2002, *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge: Cambridge University Press; se også C. Greve, 2003, *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp.67-102.

⁶ C. Greve, *ibid.*, p 105-136. C. Politt and G. Bouchaert, 2000, *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press; K. K. Klausen og K Ståhlberg, red. 1998, *New Public Management I Norden*, Viborg: Odense Universitetsforlag; T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, J. O. Vanebo red. 2001, *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*, Oslo: Universitetsforlaget.

⁷ Se præsentation og gennemgang af disse projekter T. Christensen og P. Lægneid, 2002, *Reformer og Lederskab. Omstilling i den utøvende maket*, Oslo: Universitetsforlaget, pp. 38-59.

forholdet mellem politikere og bureaukrat langs et kontinuum⁸, hvor det ene yderpunkt indebærer at politikeren har lederrollen (sådan som foreslået af Weber), og det andet, at der hersker et bureaukratisk selvstyre. Herudover søger projekterne sædvanligvis at påvise, at reformerne har øget bureaukraternes magt over politikeren, ligesom der i stigende grad er konflikt mellem politikere og topledere om, hvilke roller de skal indtage. Samtidig søger de at påvise, at der er opstået en afstand mellem de roller politikere og embedsmænd indtager og det ansvar de hver og især er pålagt. Politikeren har mindre magt, men har formelt set stadig ansvaret; embedsmænd har mere magt, men er formelt set ikke politisk ansvarlige, ligesom deres retlige ansvar er mere begrænset end politikeren⁹.

I forvaltningsforskningen diskuteres det stadig, hvorvidt disse teser er korrekte. Der er dog en generel accept af, at der er sket en selvstændiggørelse af toplederen i forhold til den politiske leder, og at embedsmænd har fået betydelig indflydelse på politiske processer og de politiske beslutninger. Denne holdning kommer også til udtryk i de landekodekser, der er præsenteret her i rapporten (jf. bilag 1). Alle tre forudsætter, at toplederen har opnået selvstændighed og er udstyret med en egen interesse, hvorfor det også antages, at toplederen følger egne motiver og ikke nødvendigvis kollektive formål ved udøvelse af lederrollen. Samtidig antages det, at han eller hun har en betydelig selvstændighed til selv at beslutte sin egen lederrolle og til selv at bestemme, hvor langt det konkrete ledelsesrum skal udstrækkes. Når flere studier viser¹⁰, at det specielt er politikeren, der har svært ved at acceptere de nye roller, hænger det ikke blot sammen med, at mange af dem har politik som bibeskæftigelse i en kortere årrække, men også at udviklingen udtrykker en forskydning af magten i retning af embedsværket. De reformer, som har været med til at forme relationen mellem politik og administration er i vid udstrækning blevet til som et udtryk for en økonomisk og managerialistisk logik. Og i den udstrækning politikere har haft svært ved at tilpasse sig de nye roller, har de mistet magt til embedsværket. Konkret er det et spørgsmål om, at lære at arbejde inden for rammerne af en ny form for politikdannelse, hvor f.eks. vigtige policy områder er karakteriserede ved udpræget brug af intern og ekstern kontraktstyring, outsourcing og partnerskaber. Den managerialistiske reform af den offentlige sektor sætter råderummet for topledelse til diskussion. Det drejer sig

⁸ Kontinuum præsenteres i G. Peters, 1987, "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", in J-E. Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage.

⁹ G. Peters and J. Pierre (eds.), 2001, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge.

¹⁰ E. McLeays, 1995, *The Cabinet & Political Power in New Zealand*, Auckland: Oxford University Press. Se også P. Weller, H. Bakvis and R.A.W. Rhodes, (eds.), 1997, *The Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives*, London: Macmillan; R. Berg, 1999, *Den gode politiker*. Ph.D. diss. Odense: Syddansk Universitet.

både om ledelsesrettens formelle bestemmelse, former for og omfanget af ledelsesressourcer og de faktiske ledelseskompetencer.

Disse forandringer i rollen som politiker og topleder er vigtige, men viser sig at være endnu vigtigere, når de sættes i relation til det forhold, at politikere såvel som topledere i stigende grad deltager i reformering af nationalstaten og i skabelse af den polycentriske stat. En ny statsdannelse er i støbeskeen gennem overnationalisering og transnationalisering¹¹, men også gennem decentralisering og recentralisering. Samlet er der ingen tvivl om at forholdet mellem politisk og administrativ ledelse er under betydelig forandring og at selvstændiggørelse af toplederen sker i en periode, hvor politik i stigende grad mere handler om *polity* (den politiske orden og det politiske systems opbygning) og om *politics* (de politiske processer og deres tilrettelæggelse) end om *policies* (politikens konkrete indhold). Af samme grund er de aktuelle debatter om det retlige – eller ideelle – forhold mellem de to roller vigtige¹². Der er dog ingen tvivl om, at netop den retlige normering af forholdet mellem den politiske leder og toplederens roller i stigende grad er utilstrækkelig eller kun svært kan danne anvendelige og hensigtsmæssige rammer for hvordan forholdet skal udvikles.

Det er på den baggrund at vi påstår, at det er nødvendigt at sondre mellem toplederens personlige forudsætninger (lederegenskaber), de managementmæssige forudsætninger for ledelse (lederkvalifikationer) og de performancemæssige forudsætninger for ledelse (lederrollen). Politikere lader sig repræsentere af topledere i politiske sammenhænge (politik er blevet medieret), topledere træffer politiklignende beslutninger (forvaltning er blevet politiseret), ligesom de kan påvirke disse og yder bistand til politikere i sammenhænge og om forhold, der har med politisk interessevaretagelse at gøre, herunder også varetagelse af ministerens/borgmesterens egne eller hans partis særlige politiske interesser (grænserne mellem politik i almenvellets tjeneste og for egne formål er blevet flydende). Samlet er der skabt betingelser for, at toplederen kan agere som *den politiske topleder*.

¹¹ O. K. Pedersen, (red.), 2002, *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsbolmen til Bruxelles*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, og B. Jacobsson, P. Lægveid and O.K. Pedersen, 2004, *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments*, London: Routledge.

¹² Se f.eks. Betænkning 1443, Juni 2004, *Embedsmænds rådgivning og bistand, Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, København: Finansministeriet.

2.2.1 Den politiske topleder

Den politiske topleder skal have særegne egenskaber, kvalifikationer og kunne udfylde sin rolle på en særlig måde.

Personlige egenskaber: Lederen skal have evner til at fornemme, hvad der sker i politiske processer og spil – han skal have politisk tæft og situationsfornemmelse. Han skal have respekt for andre og evne at gøre sig i netværk. Han skal personligt have respekt for og acceptere den demokratiske styreform og det folkestyre der kendetegner Danmark og Den Europæiske Union. Han skal desuden have respekt for og acceptere ministerens/ borgmesterens politiske ledelsesret. Lederen erkender vigtigheden af at tjene almenvellet og nødvendigheden af at udvikle en kollektiv interesse på tværs af den offentlige sektor. Dertil skal en offentlig topleder være serviceminded, tilslutte sig merit- og lighedsprincipper og være bevidst om den stigende heterogenitet i det danske samfund.

Ledelsesmæssige kvalifikationer: Lederen skal have indgående kendskab til politiske, lovgivende og regulerende processer og kunne anvende disse med henblik på at opnå organisationens mål. Lederen skal endvidere kunne handle på en måde, som indikerer et skarpt blik for de konstitutionelle rammer, den eksisterende lovgivning og for internationale traktater og konventioner. Lederen skal kunne anvende formelle såvel som uformelle indflydelseskanaler – både internt i organisationen og eksternt i forhold til de politiske omgivelser, erhvervslivet og offentligheden. Dette kræver indsigt i, hvad magt og politiske processer drejer sig om, samt indsigt i forhandlingsteori. Lederen skal endvidere være i stand til at forudse, hvorledes handlinger kan blive tolket politisk, og hvorledes nye hændelser eller situationer kan påvirke individer og grupper i organisationen og i samfundet. Slutteligt skal en topleder have forståelse for national og international praksis på sit ansvarsområde.

Lederrollen: Lederen skal rådgive og bistå den politiske leder på en saglig og faglig måde. Samtidig skal rådgivningen være personlig og være tilpasset den politiske leders egne politiske interesser og være hensigtsmæssig i forhold til en given politisk situation. Toplederen skal deltage i det politiske magtspil og repræsentere den politiske leder i politiske og ikke-politiske sammenhænge, således at politiske beslutninger og aftaler fremmes ligesom den politiske leders egne politiske interesser gøres det. Lederen er bevidst om vigtigheden af netværksdannelse, både internt i forvaltningen, i relation til den private sektor og den bredere

offentlighed. Han eller hun opbygger et produktivt og positivt forhold til den politiske ledelse (f.eks. ministeren eller borgmesteren), og arbejder på at give den offentlige forvaltning et positivt image. Lederen skal være bekendt med grænsefladen mellem den offentlige organisation og forskellige interessegrupper, erhvervsorganisationer og organisationer i (civil)samfundet. Han eller hun skal sluttelig garantere sit eget ledelsesrum og sikre sin egen organisation en sådan autonomi i forhold til den politiske ledelse og det omgivne samfund, at organisationen kan fungere effektivt og indløse pålagte opgaver og resultatmål.

2.3 Udfordringer til kommunikativ ledelse

Topledelse udfoldes ikke alene i en relation til de politiske institutioner og den politiske leder, selvom det er den vigtigste hierarkiske relation. Topledelse foregår også i relation til resten af embedsværket, en række organiserede interesser, og til samfundets borgere ligesom til det internationale samfund i det hele taget. Det er først inden for de senere år, at det er blevet muligt at skelne mellem de offentlige organisationers åbenhed, offentlighed og kommunikation. Ved Grundloven af 1848 blev der fastlagt principper om offentlighedens adgang til de politiske forhandlinger i Folketinget, der blev også givet bestemmelser for offentlig bekendtgørelse af vedtagne love og andre bindende regler (åbenhed). Langt senere – i 1970'erne - blev åbenheden udvidet, og der blev givet rettigheder til at parter kunne få indsigt i og blive hørt i forbindelse med sager, der berørte dem. Ligeså blev der skabt offentlighed i forvaltningen generelt og offentligheden fik muligheder for indsigt i sager, der ikke var omfattet af almene begrænsninger på offentlighedens almindelige ret til indsigt (offentlighed). Derudover blev der skabt procedurer for offentlighed og deltagelse i forberedelse af vedtagelse af fysiske planer. Samtidig blev den offentlige forvaltning pålagt en (form for) informationspligt i forbindelse med henvendelser fra pressen, ligesom offentlige organisationer fik mulighed for selv at tilrettelægge kampagner overfor offentligheden¹³. I hele denne udvikling er der gradvist sket et skift fra at sikre, at de politiske institutioner var åbne, til at pålægge den offentlige forvaltning at informere berørte og almenheden generelt, herunder til at lade offentligheden få indsigt gennem pressens formidling af nyheder og informationer. Denne udvikling pågår stadig, med det formål at sikre offentligheden indsigt og at garantere at de informationer, der tilflyder offentligheden (herunder fra regering og

¹³ Beskrivelse af dette udviklingsforløb findes i O.K. Pedersen et al., 2000, *Politisk Journalistik*, Århus: Forlaget Ajour. Se om pressens rolle i formidling til offentligheden, Betænkning 1320, 1996, *Betænkning om medierne i demokratiet*, København: Statsministeriet.

ministre) er saglige¹⁴. Samtidig er der siden 1980'erne sket en medialisering af politik og begrebet kommunikation er kommet i centrum¹⁵. Både de offentlige organisationer og semiprivat interesseorganisationer (Kommunernes Landsforening og Danmarks Amtsrådsforening) begyndte sammen med større private interesseorganisationer aktivt at påvirke den offentlige og politiske debat gennem publicering af redegørelser, rapporter og ved tilrettelæggelse af kampagner¹⁶. Over årene er fokus i forholdet mellem de politiske institutioner og offentligheden blevet udvidet fra åbenhed over offentlighed til kommunikation, eller fra passivt at give mulighed for offentlighedens indsigt til aktivt at påvirke offentligheden. Denne udvikling har ændret betingelserne for udøvelse af kompetent lederskab.

Når dette bliver sat i sammenhæng med andre og øvrige udviklingstræk, bliver spørgsmålet om kommunikativ ledelse yderligere fremhævet. Den nye statsdannelse, reformering af velfærdsstaten m.v. gør, at der er brug for topledere, der kan sætte sig i spidsen for, at der skabes legitimitet om den nye stats- og samfundsdannelse, om hvad almenvellet er og hvad der kendetegner fællesskabet og dets interesser. Dette kan ske gennem, hvad vi tidligere har kaldt identitetspolitikker, herunder at skabe betingelser for videns-, norms-, problem- og meningsdannelse gennem opdragelse, undervisning, kulturtilbud, medier, kampagner og påvirkning generelt. Det drejer sig om vidensdannelse gennem forskning og læring og formidling. Det drejer sig også om normdannelse gennem opdragelse i alle dets afskygninger. Det drejer sig videre om problemdannelse gennem at definere problemer og udbrede problemforståelser. Og det drejer sig endelig om meningsdannelse, hvor hele den offentlige arena via medierne bliver politisk på lige fod med Folketinget og kommunalbestyrelser. At deltage i disse processer, hvorigennem der skabes mening, etableres præferencer og skabes virkelighedsforståelser kræver evne til at lytte, indgive mening og kommunikere. Samlet set er der skabt betingelser for *kommunikativ ledelse*.

2.3.1 Den kommunikerende topleder

Den kommunikerende leder skal have særegne egenskaber og kvalifikationer samt kunne udfylde sin rolle på en særlig måde.

¹⁴ Se et sidste eksempel herpå, Betænkning 1443, *Embedsmænds rådgivning og bistand*, København: Finansministeriet, kapitel 7, ”Reglerne for ministeriernes pressebetjening”, pp. 209-250.

¹⁵ Om medialisering af politik se O.K. Pedersen et al., 2000, *Politisk Journalistik*, Århus: Forlaget Ajour.

Lederegenskaber: Toplederen skal have evner til at opfatte og afkode informationer og andre udtryk og omsætte dem til meningsfulde kommunikerede budskaber. Han eller hun skal have ”intellektuel nysgerrighed” og analytiske evner og intellektuel kapacitet til at udnytte en intuitiv indsigt i forskellige kulturer og livsformer. Han eller hun skal være i stand til at skabe mentale forestillinger om problemer og visioner, som andre endnu opfatter som svævende eller uklare¹⁶. Lederen skal have gode kommunikations- og overtalelsesevner og skal kunne kommunikere skriftlig og mundtlig på en klar, tydelig og præcis måde. Ligeledes skal lederen have evner til at kunne forklare, forsvare og udtrykke fakta og idéer på en overbevisende måde og at indgå i dialoger, hvor evnen til at lytte og lade sig overbevise er mindst lige så vigtig som evnen til at kunne overbevise andre. En kompetent topleder skal være åben for læring og forbedringer, opmærksom på egne intellektuelle styrker og svagheder, vidende om sine egne klassebaserede, kulturelle og religiøse overbevisninger, og være i stand til at lære på baggrund af egen og andres erfaringer. En kompetent leder er en god lytter og er modtagelig for kritik, åben overfor andre overbevisninger og i stand til at inddrage andre i sine overvejelser og tanker. Lederen bør være i stand til at identificere interne og eksterne problemopfattelser og holdninger, der påvirker organisationens arbejde.

Lederkvalifikationer: Toplederen skal have indsigt i redskaber til frembringelse, udbredelse og deling af viden – herunder analytiske metoder og de vigtigste teorier, der lægges til grund for retorik og kommunikation samt udvikling af problemforståelser og risikobetragninger inden for vedkommendes politik område. Han eller hun skal have indsigt i de nyhedskriterier som medierne lægger til grund for udvælgelse af politiske nyheder og have indsigt i de kommunikationsteknikker som anvendes i markedskommunikation. Den kompetente leder skal på baggrund af ”intellektuel nysgerrighed” og viden kunne deltage i en intellektuel debat. Han/hun skal have intellektuel kapacitet til at kunne rådgive om og debattere komplekse og uforudsigelige forhold.

Lederrolle: Lederen skal være bekendt med grænsefladen mellem påvirkning og manipulation, mellem den saglige og den usaglige argumentation. Han skal fortolke forskellige interessegrupper, erhvervsorganisationer og organisationer og deres problemforståelser, og

¹⁶ Ibid.

¹⁷ O. Fogh Kirkeby, 2004, *Det nye lederskab*, København: Børsens Forlag.

have indsigt i hvordan disse søger at varetage deres interesser via den politiske og offentlige debat. Han skal iscenesætte politik på vegne af almenvellet og garantere, at den politiske leders og ledelses interesser varetages i denne sammenhæng Han skal beskytte sit eget ledelsesrum i forhold til medierne, men også i forhold til vidensdannende institutioner (universiteter, sektorforskningsinstitutter, tænketanke, den offentlige opinion), ligesom i forhold til symbolanalytikere (f.eks. konsulenter) i øvrigt. Han skal være synlig og tilgængelig for medarbejdere, såvel som for berørte parter og offentligheden generelt, men også kun træde frem i sammenhænge, der er relevante og hvor det har et sagligt formål. Lederen skal etablere og fastholde et godt forhold til videnskannere og til medierne.

2.4 Udfordringer til strategisk ledelse

Det er ikke noget nyt at politiske såvel som administrative ledere skal tænke og agere strategisk – dvs. med en lang tidshorison, på grundlag af usikre informationer, med uklar problem- og målbeskrivelse og i ustabile omgivelser. I dag er den strategiske dimension dog blevet ændret, og er mere kompleks og mere afgørende end tidligere. Tidligere var den strategiske dimension koblet til lovgivningsprocessen og dens magtspil. Den var også koblet til sikring af ens egen organisation og dens ressourcer, herunder lederens personlige status. I dag er strategi noget andet og mere, hvilket hænger sammen med, at topledere har ansvaret for at der træffes nødvendige strategiske beslutninger om, hvordan den centrale og decentrale velfærdspolitik bliver udmøntet i produktionen af serviceydelser til borgeren. De har også ansvar for, at deres organisationer deltager i det transnationale arbejde omkring EU's lovgivningsproces, og her sikrer, at nationale interesser varetages, og i regionale samarbejder, hvor lokale interesser varetages. Videre har de ansvar for, at deres organisation tilpasses og konstant effektiviseres under pres fra omgivelserne og fra en effektivitetsorienteret økonomistyring. Endelig har de ansvar for, at opfange og fortolke forandringer i borgernes holdninger og brugernes krav og at sikre kvalitetsudvikling gennem udnyttelse af den mest hensigtsmæssige teknologi og ansættelse af de rette medarbejdere. De offentlige organisationer er blevet lagt åben for omgivelsernes pres og under pres fra interne incitamentsstrukturer, og dermed ført ud i en konstant forandringsproces. De er også blevet underlagt forskellige – og alternative – styringsteknikker, der stiller krav om, at der hele tiden skal afvejes en række hensyn over for hinanden – både i forbindelse med konkrete afgørelser og i forbindelse med den langsigtede organisationsudvikling. Forandringspresset rummer krav om, at der træffes strategiske

beslutninger vedrørende den mest hensigtsmæssige måde at producere, levere og finansiere velfærdsproduktionen på. Den rummer også krav om, at organisationsdiagrammet holdes fleksibelt og konstant er mobilt. Tillige rummer den krav om afvejning af mangeartede hensyn ud fra sammenhængen mellem det korte og det lange sigte. Samlet har det medført en professionalisering af lederrollen hvori indgår, at lederen skal prioritere for at sikre en effektiv målopfyldelse og ressourceudnyttelse via fagprofessionelle medarbejdere. Spørgsmålet om, hvordan man leder de professionelle besvares med det som human resource management teoretikere kalder strategisk personaleledelse. Spørgsmålet om, hvordan organisationen holdes fleksibel og mobil under omgivelsernes pres, besvares med det, som organisationsteoretikere kalder strategisk forandringsledelse. Spørgsmålet om, hvordan at afveje alternative hensyn i den konkrete situation men med fokus på de langsigtede konsekvenser besvares med det, som beslutningsteorier kalder strategiske beslutninger.

Ledernes professionalisering sætter udviklingen af ledernes kompetencer – ledelse af ledere – og kampen om og udviklingen af det strategiske ledelsesrum på dagsordenen. Især er forholdet til de øvrige ledere interessant i den sammenhæng. Sædvanligvis har forvaltningschefer interesse i at have hånds- og halsret over eget ressort, men også i at kunne påvirke deres eget ledelsesrum. Traditionelt har ledergruppen været præget af magtkampe, særligt når der er optakt til og forsøges gennemført forandringer, bl.a. ved udskiftninger og strukturforandringer. Chefgruppens måde at fungere på ændrer eksempelvis karakter, når koncernstyring og -direktioner vinder indpas, sådan som det sås i henholdsvis staten fra midten af 1980'erne og i kommuner og amter op gennem 1990'erne. Hvis man ser nærmere på det sidste, er den kamp og det samspil, der er tale om i kommunernes direktioner og chefgrupper af en helt anden karakter i dag end tidligere og meget forskellig afhængig af, om borgmesteren eksempelvis sidder med ved chefmøderne. Er dette tilfældet, og er der tale om et godt samspil mellem to hver for sig meget stærke parter, har nogle peget på muligheden for, at der sker en forskydning af magten i retning af dette forum, akkurat ligesom økonomiudvalg typisk er blevet klandret for at være små byråd og kommunalbestyrelser.

Uanset udgangspunkt for den enkelte leder, er kampen om ledelsesrummet præget af, at rollen som leder og magten som følger med denne, skal vindes og kan tabes, og kun kan fastholdes i den udstrækning, der kan sikres legitimitet omkring ledelse. Omvendt åbner udviklingen muligheder for, at der kan erobres nye lederroller som ikke nødvendigvis er givne på forhånd.

Kampen om ledelsesrummet er hård og skærpet. Samlet set er der skabt betingelser for *strategisk ledelse*.

2.4.1 Den strategiske topleder

Den strategisk agerende leder skal have særegne egenskaber og kvalifikationer samt kunne udfylde sin rolle på en særlig måde.

Lederegenskaber: At kunne praktisere strategisk ledelse kræver, at lederne evner at hæve sig op over mangfoldigheden, at se mønstre i kaos, at udskifte og ændre på delstrategier og at skære igennem, når andre er forvirrede. Lederen skal kunne ”se helheden” og placere organisationen i denne helhed. Han eller hun skal have dømmekraft og have ”fornemmelse for det rette øjeblik” og formå ”at gribe det”¹⁸. Lederen skal kunne tænke strategisk, forudse forskellige situationer samt identificere og gøre brug af nye muligheder. Lederen skal være i stand til at identificere potentielle problemer og bruge denne viden i den langsigtede planlægning. Han eller hun skal kunne forstå og vurdere komplekse idéer og på den måde kunne nå frem til innovative og velbegrundede løsninger som tager højde for både kort- og langsigtede konsekvenser. Lederen skal også kunne formidle en vision for organisationen som både accepteres af og motiverer medarbejderne. En kompetent leder er proaktiv i forhold til at løse problemer, og han/hun udviser villighed til at acceptere ændringer og til at lære af erfaringer og evalueringer. Lederen er fleksibel og tilskynder til nye idéer og nye tilgange. Effektive topledere trives i en hurtigt ændrende verden.

Lederkvalifikationer: Topledere skal kende til og have indsigt i, hvordan de kan træffe informerede valg ved hjælp af omverdensanalyser, kapabilitetsanalyser og interessentanalyser. De skal have indsigt i de muligheder, der ligger i ny teknologi og kunne bearbejde og handle på baggrund af et komplekst teknisk materiale. Lederen skal være velorienteret om forskellige ledelsesteknikker. Han/hun kan udvikle kvalitetssikringssystemer, evaluere performance og tilpasse strategier i tilfælde, hvor det er nødvendigt. Inspireret af det private erhvervsliv skal den kompetente topleder være orienteret mod bruger- og interessentbehov (både i forhold til politikere og borgere) og sikre systemer og en kultur, som fremmer udvikling af visioner og løbende kvalitetsforbedringer. Lederen skal have indsigt i scenarieteknikker og andre

¹⁸ O. Fogh Kirkeby, 2004, *Det nye lederskab*, København: Børsen; K. K. Klausen, 2004, *Strategisk ledelse – de mange arenaer*, Odense: Syddansk Universitetsforlag (udkommer november 2004).

redskaber for visionsdannelse og problemidentifikation og herunder kunne formulere visioner, der integrerer mål, værdier og prioriteringer.

Lederrolle: Topledere skal sikre sit ledelsesrum i konkurrence med andre – især andre ledere, men også personaleorganisationer. Han eller hun skaber betingelser for, at der udvikles visioner og fremtidsbilleder, og at hans egne kompetencer tilpasses hertil, ligesom andre leders kompetencer bliver det. Hun skal udvikle normer for, hvad der er god ledelse og hvordan der kan skelnes mellem god og dårlig, rigtig og forkert ledelse. Han skal kende grænsefladen mellem topledelse, ledelse og medarbejdernes embedsførelse og ikke blande sig mere end der er saglige og relevante begrundelser for. Hun skal uddelegere magt og autoritet og fremme kvalitet via effektiv brug af organisationens mål- og resultatstyringssystemer. Han skal i den forbindelse belønne, rådgive, ansætte eller afskedige medarbejdere. Topledere skal træffe de vanskelige beslutninger og være handlingsorienteret selv i situationer med usikre informationer og uklare mål- og resultatangivelser.

2.5 Udfordringer for forandringsledelse

Forandring er blevet et grundvilkår for offentlige organisationer. Alligevel vedbliver offentlige organisationer at være meget stabile. Flexibilitet og stabilitet kombineres¹⁹. Sådan har det måske altid været, men både almindelig erfaring og forskningen fortæller, at forandring er blevet et mere fremtrædende træk ved den offentlige sektor. Det følger især af tendenserne til stats-, nations- og samfundsdannelse. Siden 1980'erne er der etableret en forvaltningspolitik med det formål at skabe rutiner for forandring og at pålægge de offentlige organisationers ledere ansvaret for at det sker²⁰. Innovationsforskningen understreger, at forandringsprocesser ikke så meget er et spørgsmål om guddommelig inspiration som om hårdt arbejde med at undfangne og teste alternativer, og at det mindre drejer sig om dristighed og risikovillighed og mere om kalkulerede udgifter og sammenhængende, helhedsorienterede planer²¹. Tilsvarende understreger forskning i organisatorisk forandring, at ledelse af forandringsprocesser drejer sig om at vende strukturel, kulturel og politisk modstand til det modsatte²². Endelig fremhæver

¹⁹ P. Lægveid, B. Jacobsson and O.K. Pedersen, 2004, *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic central governments*, London: Routledge, pp. 73-104..

²⁰ O.K. Pedersen, 2004, Statsparadokset – fragmentering og samordning af den danske stat, i M. Kelstrup, I. Damgaard Petersen og O.K. Pedersen, *Politiske processer og strukturer i det 21. århundrede*

²¹ P. F. Drucker, 1985, *Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principle*, New York: Harper Business.

²² F. Borum, 1995, *Strategier for organisationsændring*, København: Handelshøjskolens Forlag.

human ressource management teorier, at medarbejdernes opbakning og aktive deltagelse er afgørende for succesrige reformprocesser²³. Forandringer kræver motivation og legitimitet; forandringer nødvendiggør, at der skabes institutioner – holdninger og rutiner for forandring. Som allerede sagt: de offentlige organisationer er blevet lagt åben for omgivelsernes pres og under pres fra interne incitamentsstrukturer og dermed ført ud i en konstant forandringsproces. Forandring er derfor blevet hverdagspraksis, og ledelse af forandring er blevet hverdagsledelse. Der er skabt betingelser for *forandringsledelse*.

2.5.1 Hverdagens og forandringens topleder

Hverdagens topledere skal have særegne egenskaber og kvalifikationer samt kunne udfylde deres rolle på en særlig måde.

Lederegenskaber: Topledere skal have evnen til at sætte sig i spidsen for implementeringen af strategier på en måde, som får det bedste ud af medarbejdernes potentiale og som fremmer høje etiske standarder i forbindelse med indfrielsen af organisationens vision, mission og mål. Lederen skal kunne inspirere, motivere og vejlede andre mod målopfyldelse, og han/hun skal evne at bemyndige medarbejderne ved at uddelegere magt og autoritet. En god leder sætter pris på kulturel forskellighed og fremmer et arbejdsmiljø, som muliggør et effektivt samarbejde mellem personer med forskellig kulturel og faglig baggrund. Topledere bør være engagerede og orienteret mod resultater og udmærkelse. Han/hun bør have energi og beslutsomhed til at omsætte sit engagement til handlinger. En topleder skal rette sine handlinger mod at opnå mål og skal stile efter høj kvalitet i arbejdsresultaterne. Han/hun har god dømmekraft og kan vurdere, hvornår en strategisk plan ikke længere er gennemførlig. Lederen skal være handlingsorienteret, og skal kunne tydeliggøre i hvilken retning organisationen skal bevæge sig. Lederen skal være i stand til at håndtere pressede situationer. Kompetente ledere er entusiastiske, beslutsomme og vedholdende. De prioriterer opgaver, og opretholder en sund balance mellem arbejds- og fritidsforpligtigelser for dem selv, men tilrettelægger også arbejdsopgaverne således, at det samme er muligt for deres medarbejdere. Ligeledes lader kompetente ledere de rette få æren for opnåede resultater og smykker sig ikke med ”falske fjer”.

²³ D. Buchanan and D. Boddy, 1992, *The Expertise of the Change Agent*, New York: Prentice Hall.

Lederkvalifikationer: Topledere skal kende sine medarbejdere, herunder kende til deres ambitioner og ydeevne. Ledere skal kunne identificere talenter, især blandt underrepræsenterede grupper, men også kunne identificere problemer i forholdet mellem ledelse og medarbejdere og medarbejdere imellem. Ledere skal kunne identificere fagligt inkompetente og personligt inhabile (misbrug, psykologiske problemer) medarbejdere, ligesom vedkommende skal kunne ”opdage” situationer, hvor der foregår mobning og seksuel chikane. Lederen skal kunne identificere den enkelte medarbejders udviklingsbehov og tilvejebringe udviklings- og uddannelsesmuligheder som øger medarbejdernes evner og bidrager til opnåelse af organisationens mål. Toplederen skal have tilstrækkelig indsigt i teknikker for benchmarking, evaluering og andre kvalitetssikringssystemer (standardisering og certificering) til at kunne vurdere organisationens præstationer i forhold til sammenlignelige organisationer. Ledere skal have indsigt i organisationens opbygning, arbejdstilrettelæggelse og daglige rutiner. Lederne skal have kendskab til teori om og betingelser for innovation og udvikling. Topledere skal også have indsigt i teori om organisatorisk forandring og HRM teorier og kunne anvende disse til at vælge optimale forandringsprocesser samt motivere medarbejderne til at deltage, være effektive og produktive. De skal kunne anvende ”time-management-teknikker” med henblik på at prioritere egne og organisationens opgaver. Lederen skal kende sin organisations historie og kunne identificere organisationens strukturelle og institutionelle aspekter, for at kunne finde en balance mellem kontinuitet og ændring i forbindelse med implementering af forandringsprocesser. Ledere skal kende til de overenskomstmæssige og andre rammer for ansættelse, løn og afskedigelse. De skal kende til erhvervs- og erstatningsretlige regler for indgåelse af privatretlige kontrakter og de skal kende til formelle og uformelle normer for indgåelse af styringskontrakter og direktørkontrakter og andre interne kontrakter. Vedkommende skal i den forbindelse kende til forhandlingsteknikker.

Lederrolle: En topleder sætter sig i spidsen for nyudvikling, tilpasning og forandring. Han eller hun skaber legitimitet om forandrings-, udviklingsprocesser, leverer resultater til den aftalte tid, pris og kvalitet. Han forhandler om ressourcer, monitorerer og bedømmer fremskridt og performance. Lederen er kundeorienteret og får det bedste ud af forskellige talenter, teknologi og ressourcer med henblik på at levere resultater. Lederen er medarbejderorienteret og leder med eksemplets magt. Ledere træffer tidlige og effektive beslutninger. Ledere sætter sig i spidsen for forandringer som entreprenør og

institutionsdanner. Lederen fremmer effektivitet og kvalitet via brug af organisationens mål- og resultatstyringssystemer.

3 ETISK KODEKS – IDEALER, PROBLEMER OG NORMER

Af Ove K. Pedersen

3.1 God topledelse

I de eksisterende kodeks for topledelse indgår alene kataloger over hvilke kompetencer lederen skal være i besiddelse af, for at kunne fungere som en kompetent topleder. Ingen af de kodeks vi har kendskab til inddrager det etiske spørgsmål: *på hvilken måde bør den kompetente leder udøve sine ledersrolle?* I det følgende beskriver vi et katalog for toplederens etik – eller for de normer en topleder bør følge i forbindelse med udøvelse af sine kompetencer for ikke alene at være en *kompetent*, men også at være en *god topleder*. Vi udbygger således det foranstående katalog over kompetencer (*du skal kunne!*) med et katalog over etiske handlingsnormer (*du bør gøre!*). Vi stiller forslag om, at en dansk kodeks kommer til at indeholde begge aspekter, hvor det første aspekt, ”hvilke kompetencer skal en topleder være i besiddelse af?” netop er beskrevet og hvor det andet aspekt, ”hvordan bør topledelse udøves” begrundes og beskrives i det følgende.

Hvorfor er en kodeks for offentlige danske topledere påtrængende? De offentligt ansattes handlinger er allerede normeret ved lov, administrativ praksis, ombudsmandens henstillinger, aftaler, kutyper og andre formelle og ikke formelle normer. Der eksisterer også normer i egenskab af professionsetik (bl.a. for DJØF’ere²⁴) og vigtige ansatser til en etik for embedsmænd generelt²⁵. Hvad kan på den baggrund begrunde et særligt sæt af moralske normer for offentlige topledere? Spørgsmålet kan kun besvares positivt, hvis det er muligt at argumentere overbevisende for to ting: (1) at der stilles særligt strenge krav til offentlige topchefer, som embedsmænd generelt ikke er pålagt at efterleve; og (2) at danske offentlige topchefer i stigende grad må træffe beslutninger, der alene kan begrundes etisk.

I det følgende beskriver vi de moralske normer, der efter vor påstand gælder for offentligt ansatte generelt og argumenterer for, hvorfor der i dag må stilles særligt strenge krav til topchefer. Vi anvender også beskrivelsen af udviklingstendenser fra første afsnit til at påvise,

²⁴ L. Nordskov Nielsen, (red.), 1993, *Fagligt etiske principper i offentlig administration*, Betænkning udgivet af DJØF’s fagligt etiske arbejdsgruppe, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

²⁵ L. Lundquist, 1988, *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur, se også Finansministeriet, 2000, *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*, København: Finansministeriet.

at offentlige topchefer træffer beslutninger, der efterfølgende kun kan begrundes etisk. Det centrale omdrejningspunkt i vor argumentation er begrebet *det etiske øjeblik*, dvs. situationer hvor betingelserne for en etisk retfærdiggørelse af beslutninger er tilstede. Vi starter derfor med at argumentere for, hvilke betingelser der skal være til stede, for at det etiske øjeblik kan opstå, eller for at offentlige topchefer befinder sig i etiske øjeblikke.

Den første betingelse er selvfølgelig, at der findes et eller flere generelle principper (moralske normer), som det tages for givet, at embedsmænd generelt og topchefer specifikt bør leve op til. Vi kalder denne, den første betingelse for ”den principielle forudsætning”. Under denne indgår det almene princip, at topledere ligesom embedsmænd generelt må kunne begrunde, at enhver handling de foretager sig, kan siges at bidrage positivt til samfundets generelle velfærd, dvs. har et positivt kollektivt formål²⁶. Den anden betingelse der skal være til stede er den, at topchefer skal befinde sig i situationer, hvor de kan træffe beslutninger, der ikke på forhånd er normeret af retlige normer. Vi kalder denne for ”forudsætningen om autonomi”²⁷, som i grundlaget går ud på, at des mere autonomi toplederen er udstyret med, des strengere gælder kravet om, at politikere såvel som borgere har krav på indsigt i og begrundelser for beslutningen. Den tredje betingelse kalder vi ”forudsætningen for det etiske valg”. Denne går ud på, at der i situationen indgår et element af dilemma eller konflikt, der kan siges at have etisk karakter. En etisk konflikt opstår, når der i en valgsituation foreligger modsætninger mellem to hensyn, og at det er helt åbenbart, hvilket hensyn beslutningstageren bør fremme ud fra et etisk synspunkt²⁸. Et dilemma derimod optræder i valgsituationer, hvor to hensyn står i modsætning til hinanden, og at det ikke er givet, hvilket af disse hensyn beslutningstageren bør fremme ud fra et etisk synspunkt²⁹.

Alle tre forudsætninger skal være til stede for at det etiske øjeblik indtræder. I det etiske øjeblik indgår derfor personer, der befinder sig i en særlig valgsituation (ikke retligt normeret), hvor vedkommende kan vælge at gøre det som er godt og rigtigt eller det som er ondt og forkert (dilemma eller konflikt), og hvor han eller hun ikke – qua sit embede - kan unddrage sig at træffe en beslutning. Vor opmærksomhed er således rettet mod det der kaldes ”førstepersons

²⁶ D. E. Thompson, 1987, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge:Harvard University Press, p :117.

²⁷ L.Lundquist 1988, *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur, pp. 143-49.

²⁸ Ibid., p. 168.

²⁹ Ibid.,p. 168; og M.L. Rhodes, 1986, *Ethical Dilemmas in Social Work Practice*, Boston: Routledge & Kegan.

perspektivet”, dvs. mod levende personer, der befinder sig i etiske valgsituationer, de ikke kan unddrage sig.

I det følgende gennemgår vi de generelle principper eller moralske normer, der almindeligvis gælder for offentligt ansatte. Vi beskriver de principielle forudsætninger for det etiske øjeblik. Vi henviser samtidig til udviklingstendenser for topledere i Danmark, og gør det, for at begrunde, hvorfor topchefer i stigende grad befinder sig i valgsituationer af etisk karakter. Vi beskriver hvordan topledere i dag er udstyret med en betydelig autonomi og inddrages i etiske valgsituationer. Derefter sammenligner vi de generelle principper med de konkrete udviklingstendenser, og begrundet i sammenstødet, hvorfor en kodeks for offentlige topledere bør udvides med en etisk dimension.

3.2 Generelle principper

Samtlige moralske normer, der gælder for offentligt ansatte udspringer af det forhold, at offentlige myndigheder arbejder inden for rammerne af et demokratisk system, og at de derfor er forpligtiget overfor normer, som er anderledes begrundet og som stiller andre krav, end hvad der gælder for ansatte i den private sektor eller for borgere generelt. Der er en ganske tæt sammenhæng mellem demokrati og etik – og på mindst to måder³⁰. Den første er, at demokratisk politik kan siges at understøtte en politisk etik. Mange af de beslutninger, der berører grundlæggende livsforhold – liv og død, det gode og det onde, det rigtige og det forkerte – må i sidste ende afgøres gennem en eller anden form for demokratisk proces. Det er således ved parlamentarisk lovgivning eller ved gyldig forvaltning, at vi på legal vis beslutter, hvorvidt og hvornår der må foretages abort, hvor langt og på hvilke måde kriminelle skal straffes, hvordan og til hvem offentlige goder skal fordeles - og i sidste instans endda beslutter, hvad der udgør en demokratisk proces, dvs. hvem der ved at følge hvilke procedurer må træffe beslutninger om hvad. Den anden er, at en politisk etik i mange tilfælde ligger til grund for de beslutninger vi træffer gennem demokratiske processer og også kan siges at ligge til grund for, hvorfor demokratisk politik er at foretrække frem for andre former for politiske styreform. Det er sædvanligvis sådan, at når vi skal træffe beslutninger om grundlæggende livsforhold, men også om ganske konkrete politiske spørgsmål (miljø, sundhed, undervisning m.v.), og endda når vi skal begrunde, hvorfor vi foretrækker den demokratiske styreform, at vi

³⁰ D.E.Thompson ,1987, Political Ethics and Public Office, Cambridge: Harvard University Press, p. 3.

så lægger etiske overvejelser til grund. På den baggrund vil der altid være en sammenhæng mellem politisk etik og demokratisk politik, og det bør altid være muligt at begrunde den demokratiske styreform i etiske normer, ligesom demokratisk politik af samme grund som hovedregel bør kunne retfærdiggøres etisk. Demokratisk politik er forpligtiget på etiske normer og i en demokratisk styreform vil den politiske etik have til opgave, at udstyre politikere såvel som borgere med kriterier til at bedømme de handlinger folkevalgte såvel som embedsmænd udfører. De principielle forudsætninger udgør på denne måde principielle kriterier, og som – det bør understreges! – også rækker videre end procedurer for den demokratisk tilblivne lovgivning eller for den gyldige forvaltningsakt eller for den legale politiske handling. Det er således vor påstand, at politiske og administrative handlinger kan bedømmes fra to vinkler. Den ene er den procedurale, som er beskrevet i statsforvaltningsretten og i forvaltningsretten. Den anden er den etiske, der fremgår af en række uskrevne, men alment accepterede normer til begrundelse for den demokratiske styreform selv, eller for bedømmelse af, hvorvidt politiske og administrative handlinger er gode eller onde, rigtige eller forkerte, retfærdige eller uretfærdige³¹.

Det er muligt at give en række begrundelser for den etiske dimension. To skal fremhæves. Den første er denne: at det gælder for de valgte politikere såvel som for de ansatte topledere, at de ligesom offentligt ansatte i det hele taget, repræsenterer almenheden og er valgt til (eller ansat for) at varetage interesser på vegne af fællesskabet. Fællesskabet har derfor et særligt krav på at kunne bedømme, hvorledes politikere såvel som embedsmænd handler, ligesom de har et særligt krav på, at kunne gøre disse ansvarlige for de handlinger de foretager. Fordi offentligt ansatte er pålagt at agere *for os* eller på vore vegne har de rettigheder, men også pligter som almindelige borgere ikke har. Det gælder især topledere, fordi de har det øverste ansvar og skal kunne levere begrundelserne for valg af beslutninger og handlinger, som rummer etiske konflikter og dilemmaer. Den anden er derfor denne, at fordi offentlige topledere forventes at arbejde for os, forventes det også, at de fremmer generelle værdier, og at de varetager almenvællets interesser frem for andre eventuelt konkurrerende hensyn. Blandt de generelle værdier de forventes at varetage er disse: At de arbejder inden for rammerne af en demokratisk styreform og derfor er forpligtigede til at varetage værdier der hører hertil, og at de arbejder i politisk styrede organisationer, og derfor er forpligtigede til at varetage værdier der hører hertil.

³¹ Se også H. Zahle, 2003, *Omsorg og Retfærdighed. Essays om retlig praksis*, København: Gyldendal.

Et katalog over etiske normer – eller generelle principper - for god topledelse vil derfor bestå i et katalog over kriterier for, hvordan topledere bør agere, for at agere ansvarligt overfor almenvellet, og for hvordan de kan ansvarliggøres af politikere såvel som af borgere. En kodeks for god topledelse handler om ansvar, og den etiske dimension ved kodeks bør derfor udgøres af normer for, hvordan topledere bør handle inden for rammerne af den demokratiske styreform og på grundlag af de etiske normer, der begrundes en sådan. Det er klart, at hvad der er godt, rigtigt eller retfærdigt bør afgøres ved demokratiske processer, men det er også klart, at der ligger etiske normer bag selve begrundelsen for den demokratiske styreform og at netop dette forhold gør det muligt at foretage en etisk bedømmelse af beslutninger, også selvom disse er blevet fundet legale ved domstolenes gyldighedskontrol. Den vigtigste af de demokratiske normer der sædvanligvis begrundes etisk er således *princippet om ansvarlighed*. Den folkevalgte politiker har ligesom den offentlige topleder, et ansvar overfor den almenhed de er udpeget til at varetage interesser på vegne af. Formålet med et etisk katalog er derfor dobbelt. På den ene side at formulere kriterier for, hvordan borgere og politikere kan bedømme ledernes handlinger. På den anden side at udstyre toplederne med kriterier for, hvordan topledelse udøves på en god måde. I begge tilfælde er formålet det samme – at give almenheden mulighed for at få indsigt i og afkræve begrundelser for de handlinger, der er truffet på deres vegne og med det formål at fremme deres sikkerhed og deres velfærd. Det er således hensigten at kodeks for god topledelse skal opfylde begge formål – at give kriterier for bedømmelse og give normer for legitim handling. Den skal udstyre borgere og politikere med kriterier til at vurdere, hvorvidt politiske og administrative handlinger er foretaget med et kollektivt formål. Og den skal udstyre topledere med de kriterier de bør følge for at træffe gode beslutninger, eller beslutninger, der er legitime. Særligt det sidste er måske ikke det mindst vigtige i forbindelse med en kodeks. En kodeks kan udstyre topledere med handlingsregler, som der er generel enighed om og som finder almindelig opbakning blandt politikere, andre ledere og deres medarbejdere i øvrigt; og som de kan henvise til, når de skal træffe og samtidig begrunde konkrete valg, der indebærer etiske øjeblikke.

De ovenstående begrundelser for at tilføre kodeks en etisk dimension er ganske almene (de kan gælde for alle demokratiske styreformer til enhver tid). De er derfor ikke tilstrækkelige. I dansk politisk historie har det været taget for givet, at topledere ligesom ledere og

medarbejdere i den offentlige forvaltning i det hele taget, ikke selv har selvstændighed til at træffe beslutninger ud fra en afvejning af selvvalgte hensyn. Af samme grund har det ikke været påtrængende at skabe en kodeks for god topledelse, og traditionelt har det heller ikke været på tale, at betragte topledere som repræsentanter for almenvellet, dvs. at de fungerer som agent for (eller ”trustee” på vegne af) almenheden. Traditionelt har det tværtimod været sådan, at topledere ligesom offentligt ansatte i øvrigt er blevet betragtet som agent for den politiske principal (ministeren eller borgmesteren) og som lovens tjenere (underlagt legalitetsprincippet). Det blev taget for givet, at alle offentligt ansatte fungerer inden for rammerne af lov og er underlagt minister- eller borgmesterstyre, og at det er de folkevalgte, der legitimt kan repræsentere almenvellet og dets interesser. Hvis der derfor skal gives andet end helt almene begrundelser for en etisk kodeks, skal de findes i det forhold, at topledere er blevet udstyret med politisk magt og har opnået en selvstændighed som gør, at de foruden at være underlagt minister- eller borgmesterstyre, i særlige situationer kan siges at agere selvstændigt i sammenhænge, hvori der udøves politisk eller administrativ myndighed. Forudsætningen om autonomi skal være opfyldt.

I det følgende sammenligner vi moralske normer for offentligt ansatte med udviklingstendenser for den offentlige sektor i Danmark. Vi påstår at topledere har opnået en sådan autonomi, at de i stigende grad befinder sig i etiske øjeblikke. Vi viser hvorfor der af samme grund må stilles strengere moralske krav til topledere end til offentligt ansatte i øvrigt.

3.3 Etiske øjeblikke

Vi skelner mellem 12 etiske normer og sondrer mellem tre former for etik, der alle har til formål at gøre det muligt for borgere og brugere, politikere og offentlighed at gøre et ansvar gældende over for toplederen: *beslutningsetik*, *organisationsetik* og *kommunikations etik*.

Tabel 2 Etikformer og etiske normer

Beslutningsetik	Organisationsetik	Kommunikationsetik
Princip om loyalitet og om distance	Princip om ansvarlighed og om etisk refleksion	Princip om saglighed og om analytisk uafhængighed
Princip om politisk fuldmagt og om anticipation	Princip om kollektivt formål og om responsivitet	Princip om uafhængighed og om dialog
Princip om det fælles gode og om pluralisme	Princip om medarbejderpleje og om omsorgsfuld ledelse	Princip om generalitet og om individualitet

Beslutningsetik	Organisationsetik	Kommunikationsetik
Princip om underordnelse af egeninteresse og om professionel ledelse	Princip om proportionalitet og om bestemthed	Princip om frihedernes forrang og om det frie valg

Der redegøres i det følgende for de identificerede 12 etiske normer. Gennemgangen følger inddelingen i de tre etikformer.

3.3.1 Beslutningsetik

Ideal: Topchefer er på samme måde som alle øvrige offentligt ansatte underlagt over- underordningsforholdet. De er også underlagt loven, ligesom de forventes loyalt at efterleve konstitutionelle normer og retsstatens principper i al almindelighed. I dansk demokratisk tradition eksisterer der uden tvivl et ideal om den neutrale og objektive administrator, der ansættes efter meritter og har til opgave at gennemføre den lovgivning og de beslutninger, der på legal vis er vedtaget af de politiske institutioner. Det er dette ideal, der skaber begrundelser for regeringens trinshøjere position i forhold til ministeren, for ministerens overordnede myndighed i forhold til embedsmændene og den overordnede embedsmands rolle i forhold til den underordnede, kort sagt for ”den parlamentariske styringskæde”.

Problem: I takt med at ledere i den offentlige sektor professionaliseres og udvikler en egen form for professionalisme bliver de i besiddelse af et særligt sæt af kompetencer. Der er tale om særlige kompetencer både i forhold til de politiske lederes erfaringer og i forhold til de faglige medarbejders viden. Ledernes professionalisering skaber på den baggrund en videnskabsmæssig eller holdningsmæssig ”afstand” til begge sider. I forhold til den politiske leder skabes der betingelser for asymmetrisk information. Lederen sidder inde med informationer som den politiske leder ikke har. Han sidder også inde med en bestemt holdning til kompetent og god ledelse, som politikerne ikke nødvendigvis deler. Dette gælder især topledere, der alt andet lige må forudsættes at have nået til tops, fordi vedkommende gennem sin karriere har opbygget en særlig viden, har oparbejdet en særlig erfaring og har udvist en særlig holdning til ledelse, som i alle tilfælde udmærker vedkommende i forhold til andre potentielle ledere. Opbygningen af ledelseskompetencer skaber med andre ord et asymmetrisk forhold mellem politisk leder og topleder og giver toplederen en autonomi i forhold til denne. Af samme grund skærpes behovet for at der etableres et loyalitetsforhold mellem de to. Samtidig bør

toplederen ifølge demokratiske idealer være ansvarlig overfor lovgivningen, den demokratiske styreform og retsstatens principper. Sammenlagt skærper dette behovet for, at loyalitetsforholdet baseres på etiske principper. I demokratisk teori, herunder i bureaukratisk etik har det længe været diskuteret, hvordan toplederen kan udvise loyalitet overfor den folkevalgte, men samtidig også være loyal overfor loven, retsstatens principper og den ånd, der bør kendetegne en demokratisk administration? Af dette spørgsmål udspringer den første etiske norm.

Etisk norm nr. 1. Topchefer bør udvise loyalitet overfor den politiske ledelse og anvende sin ledelseskompetencer på vegne af denne og positionerer sin organisation således at den imødekommer regeringens prioriteringer. Dette indebærer et *princip om loyalitet*, dvs. at topledere udnytter sine særlige kompetencer til at fremme og varetage regeringens og ministerens (Kommunalbestyrelsens og borgmesterens) politiske interesser. Loyaliteten overfor loven indebærer dog samtidig et andet princip, nemlig om *distance*, der går ud på, at toplederen ved udøvelse af loyalitet fastholder, at han eller hun tjener almenvellet og gør det før hun tjener den folkevalgte, og derfor er forpligtiget til, i tilfælde af klare brud på lov, misligholdelse af aftaler eller tilsidesættelse af almindelige hensyn (herunder korrupsion, personlig usømmelighed m.v.) at gøre opmærksom på dette og eventuelt at videregive informationer herom til anden overordnet myndighed.

Ideal: I dansk demokratisk tradition eksisterer et ideal om, at det er Folketinget der ved lovgivning, og regeringen der ved beslutning har myndighed til at bestemme den offentlige sektors organisering. Det er regeringens og kommunalbestyrelsens prerogativ at organisere forvaltningens administration og ministerens og borgmesterens ansvar at lede denne. Det tages for givet at embedsmændene arbejder inden for organisatoriske rammer, som de ikke selv har indflydelse på, og at de arbejder efter en arbejdsdeling, som de ikke selv har myndighed til at ændre. Det er dette ideal, der skaber begrundelser for den politiske ledelses prerogativ til at bestemme forvaltningens organisation og tilrettelægge regeringens eller kommunens ledelse. Det er også dette ideal, der skal sikre, at embedsapparatet arbejder inden for rammer, der tjener et kollektivt formål.

Problem: I takt med at offentlige organisationer på forskellig vis fristilles i forhold til den parlamentariske styringskæde opnår de offentlige organisationer en selvstændighed i forhold til

de politiske institutioner. Det samme gælder til den politiske ledelse. En yderligere selvstændiggørelse finder sted, når topchefer udstyres med ledelsesret og udbygger denne med et reelt ledelsesrum. Begge former for selvstændiggørelse indebærer, at topledere opnår – og pålægges – et ansvar for myndighedens organisering, tilrettelæggelsen af arbejdet, og for organisationens samlede præstation – herunder indløsning af aftalte mål- og resultatkrav. Andre eksempler på selvstændiggørelse kan gives. For eksempel det forhold at politikere lader sig repræsentere af embedsmænd i overnationale og transnationale sammenhænge, eller i bestyrelser, råd, nævn, centre, og andre organer lokalt og regionalt, herunder i netværk, der ikke har karakter af organ, men hvori der alligevel foregår politiske forhandlinger eller indgås politiske aftaler. I stigende grad er det sådan, at politisk ledelse udøves gemmen ”mellemmænd” (medieret), og at det især er topchefer, der overlades denne funktion og derfor af samme grund indtager en selvstændig position i den politiske beslutningsproces. I grundlaget er offentlige topchefer ansat til at varetage de opgaver de pålægges ved lov, men efterhånden som selvstændiggørelsen vinder indpas, er det blevet et problem for den demokratiske teori at begrunde, hvorfor og hvordan embedsmænd legitimt må deltage i og foretage politiske beslutninger? Dette spørgsmål rettes især til topchefer, der alt anden lige har bedre betingelser for indgå i sådanne sammenhænge end andre offentligt ansatte. Hvis vi således går ud fra, at topchefer legalt kan træffe selvstændige og politiske beslutninger, hvordan kan de så gøre det ved at følge principper, der garanterer politikernes ledelsesret og princippet om politisk loyalitet? Af dette spørgsmål udspringer den anden etiske norm.

Etisk norm nr. 2: Topchefer bør søge politisk mandat til alt hvad de foretager sig. Dette indebærer et *princip om den politiske fuldmagt*, dvs. at topchefer indgår aftale med deres politiske ledelse/leder om, hvordan de må udnytte deres særlige indsigter, og under hvilke betingelser de må træffe selvstændige beslutninger og påvirke sådanne. Det indebærer også et *princip om anticipation*, dvs. at topchefer ikke alene sidder inde med tilstrækkelig viden om, hvilke beslutninger den politiske leder ønsker truffet og hvorledes denne ønsker at blive repræsenteret i forskellige sammenhænge, men også gennem fremskaffelse af informationer og viden tilstræber at kunne forudse, hvilke problemer og udfordringer den politiske leder kan forventes at måtte håndtere.

Ideal: Den offentlige sektor spiller en speciel samfundsmæssig rolle. Dens eksistens begrundes i almenvellet og dets tarv. Der eksisterer uden tvivl en fællesinteresse hos alle

samfundsmedlemmer i at der eksisterer organisationer, der garanterer den enkelte borgers liv, tryghed og velfærd. Den offentlige sektors samfundsmæssige rolle går i den forstand ud på at stille et offentligt gode til rådighed for hver enkelt samfundsmedlem, herunder et retssystem og garantier for den enkeltes tryghed og velfærd. Det er denne fællesinteresse, der skaber begrundelser for retsstatens principper om legalitet, lighed for loven og åbenhed i dens udøvelse, herunder behovet for domstolskontrol.

Problem: I takt med at den offentlige sektor fragmenteres og at der etableres forskellige organisationsformer underlagt væsensforskellige rationalitetsformer (politik, forvaltning, drift og produktion) skabes der muligheder for flere slags særinteresser. Det kan være sektorinteresser, hvor der ikke nødvendigvis er sammenfald mellem kommunernes og centralstatens interesser. Det kan være organisatoriske interesser, hvor der ikke nødvendigvis er sammenfald mellem Sundhedsstyrelsens interesser og hele Sundhedsministeriets interesser. Det kan være professionelle interesser, hvor der ikke nødvendigvis er sammenfald mellem lægernes og sygehusdirektørernes interesser. Det kan være så mange andre konkurrerende interesser. I grundlaget er de folkevalgte sat til at repræsentere deres vælgere, og traditionelt har det været et problem i den demokratiske teori at begrunde, hvorfor folkevalgte legitimt må varetage deres vælgeres eller andres interesser, når de samtidig er forpligtiget til at varetage fællesskabets interesser. Det samme gælder i dag for topchefer. Hvis vi går ud fra at disse ligesom politikere legalt kan lytte til, lade sig påvirke af, og må tage hensyn til særinteresser, hvordan kan de så gøre det ved at følge principper, der garanterer fællesinteressen? Af dette spørgsmål udspringer den tredje etiske norm.

Etisk norm nr. 3: Topchefer bør varetage almenvellets tarv, når de lader sig påvirke af og tager hensyn til særinteresser. Dette indebærer et *princip om det fælles gode*, dvs. at særinteresser ikke gives fordele, uden at disse kan begrundes som et offentligt gode, eller som værende i fællesskabets interesse. Det indebærer også et *princip om pluralisme*, dvs. at inden der tages hensyn til en særinteresse, bør hensynet til andre særlige interesser indgå, således at en afbalanceret afvejning af interesser kan ligge til grund.

Ideal: Den offentligt ansatte er ansat for sine faglige meritter og ikke på grund af et partipolitiske tilhør, ej heller på grund af køn, race, religion, seksuel observans eller andre kendetegn. I den forstand er ansættelsen begrundet i almenvellets interesse i, at den offentlige

sektor er bemanded af personer, der er udstyret med de bedst mulige og mest formålstjenlige kompetencer. Det er denne fællesinteresse, der skaber begrundelser for det såkaldte meritokrati og for den danske tradition for, at ansættelse i den offentlige sektor ikke begrundes i subjektive forhold. Det er også denne tradition, der skaber begrundelser for, at der ligger retstatslige principper bag gyldig forvaltning, og at ansættelse, løn og avancement samt andre goder tildeles den enkelte medarbejder efter objektive meritter.

Problem: I takt med at topchefer udstyres med udvidede ledelsesrettigheder og får selvstændige kompetencer, og ikke bare i forhold til den politiske ledelse, men også i forhold til medarbejdere, skabes der mulighed for paternalistiske relationer. Med paternalisme forstås her situationer, hvor en topleder påvirker andre til at gøre noget, der er imod deres vilje, men også i deres interesse³². Det kan være at påtage sig urimelige arbejdsvilkår, eller at yde økonomiske eller seksuelle ydelser, for til gengæld at opnå et gode – ansættelse eller avancement f.eks. Ligeledes: i takt med, at topchefer udpeges på grundlag af personlige meritter og ikke efter normer, der fremgår af et bestemt avancementssystem, bliver deres muligheder for avancement afhængig af andre chefers og øvrige medarbejders evalueringer. Også her eksisterer der betingelser for en paternalistisk relation, hvor der ved paternalisme forstås den situation, at en leder ser igennem fingre med medarbejders inkompetence, sløseri, korrupsion eller tilsidesættelse af almindelige hensyn, for selv at opnå et gode – at fastholde sin stilling, undgå kritik, eller lignende. Og endelig: i takt med at meritering bliver knyttet til løn, ansættelse og avancement kobles der personlige interesser til, i hvilken grad og på hvilke måder toplederens organisation indløser mål- og resultatkrav eller i øvrigt opnår status og renommé i omverdenen. Her gælder det som ovenfor, at der opstår mulighed for paternalistiske relationer, hvor der ved paternalisme forstås den situation, at en leder påvirker sine medarbejdere til at fremkomme med urigtige eller forkerte oplysninger om organisationens præstationer, for at lederen selv eller hans medarbejdere kan opnå et gode – yderligere ressourcer, bedre renommé, højere status. I grundlaget er embedsmænd ansat og opnår avancementsmuligheder, fordi de sidder inde med objektive kompetencer, det er derfor også et problem i demokratisk teori at begrunde, hvorfor topchefer må varetage egne personlige (karrieremæssige) interesser, når de samtidig er forpligtiget til at varetage fællesskabets eller de folkevalgte ledes interesser. Dette problem gælder selvfølgelig især topchefer. Hvis vi går ud fra, at disse legalt kan lade egeninteresser ligge til grund for

³² D.E. Thompson 1987, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 148ff.

udøvelsen af deres ledelsesfunktioner, hvordan kan de så gøre det ved at følge principper, der garanterer fællesinteressen? Og hvis vi går ud fra, at topchefer ligesom alle andre er afhængige af andre chefer og øvrige medarbejders evalueringer, ligesom af kollektive præstationer, hvordan kan de så udøve deres ledelsesopgaver uden paternalisme? Af dette spørgsmål udspringer den fjerde og sidste etiske norm i beslutningsetikken:

Etisk norm nr. 4: Topchefer bør varetage fællesskabets interesser frem for egne interesser og altid udvise loyalitet overfor sin egen organisation og dens medarbejdere frem for loyalitet overfor sin egen karriere og ansættelsesvilkår. Dette indebærer et *princip om underordnelse af egeninteresse*, dvs. at egeninteresser ikke må være den væsentligste begrundelse for hvilke beslutninger topchefen træffer, herunder beslutninger om organisatoriske forandringer, tilrettelæggelse af arbejdsprocesser, fordeling af arbejdsopgaver, ansættelse og aflønning af medarbejdere. Topchefer bør også principielt være frigjort fra mistanke om, at det er paternalistiske frem for professionelle relationer, der ligger til grund for hans eller hendes beslutninger. Dette indebærer et princip om *professionel ledelse*, dvs. at paternalistiske relationer ikke må ligge til grund for udøvelse af ledelse.

3.3.2 Organisationsetik

Ideal: Loven udgør grundlaget for al udøvelse af offentlig myndighed, og det er alene offentlige myndigheder der må give ret og pålægge pligt. I princippet er alle embedsmænd alene forpligtiget til at lade lov eller anden positiv regel afgøre, hvem der må træffe hvilke afgørelser, i hvilke retsbestemte situationer det må ske, efter hvilke retslige slutninger og med hvilke retslige følger det skal ske. Ideelt set overlader hjemmelkravet ingen frihed til den offentlige myndighed eller embedsmanden til at træffe egne afgørelser.

Problem: I stigende grad er det sådan at lovgivningen pålægger myndigheder at træffe afgørelser efter skøn, ligesom myndigheder pålægges at afveje forskellige hensyn. Samtidig er det sådan, at der ved lovgivning er pålagt myndigheder at træffe afgørelser i situationer, hvor flere af de forskellige hensyn hviler på gensidigt konkurrerende eller endda gensidigt udelukkende værdier, dvs. situationer hvor en afvejning af værdier indebærer, at der i valgsituationen opstår konflikter eller dilemmaer³³. Det kan være retsstatens hensyn til den

³³ Om værdier i den offentlige sektor, se T.B. Jørgensen (red.), 2003, *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner*, Magtudredningen, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

enkeltes frihed og lighed for loven i forhold til kollektive hensyn til sikkerhed, miljø, eller til samfundsøkonomisk vækst. Det kan også være faglige hensyn til professionel og etisk forsvarlig behandling i forhold til hensynet til en offentlig organisations effektivitet og produktivitet. Andre eksempler kan gives, men det er i dag sådan, at mange afgørelser træffes af underordnede medarbejdere, der befinder sig i etiske øjeblikke, dvs. i situationer, hvor forudsætningen om autonomi er opfyldt, og hvor de ikke kan unddrage sig at træffe beslutninger, der indebærer en konflikt eller et dilemma. I det omfang faglige medarbejdere systematisk pålægges at træffe beslutninger i etiske øjeblikke opstår der problemer, der især er påtrængende for topledere. Det er topledere, der er ansvarlige for organisationens samlede præstationer, hvorfor de ikke kan unddrage sig et ansvar for den konkrete beslutning truffet af organisationens medarbejdere, også selvom den er truffet af ”mange hænder”, dvs. af en flerhed af medarbejdere, der indgår i en kompleks arbejdsdeling. Problemet med ”de mange hænder”³⁴ har længe stået centralt i teorier om bureaukratisk etik, men er blevet accentueret af udviklingen i antallet af hensyn, der legalt må indgå i afvejning, men også i takt med, at der opbygges stadig større og mere komplekse driftsenheder, hvor beslutninger træffes på multiple niveauer eller i samspil mellem en flerhed af organisationer. Hvis vi derfor går ud fra, at det er legalt at afveje individuelle med kollektive hensyn, ligesom det er legalt at afveje flere kollektive hensyn med hinanden, hvordan kan topchefer for større forvaltnings- og driftsenheder, organiseret efter komplekse diagrammer for arbejdsdeling så sikre sig, at nogen i sidste instans kan gøres ansvarlig for den konkrete beslutning? Af dette spørgsmål udspringer den femte etiske norm:

Etisk norm nr. 5: Topledere er ansvarlige for at borgere og brugere, hvis liv, velfærd eller ejendom påvirkes af konkrete beslutninger, efterfølgende kan gøre et (moralsk) ansvar gældende. Dette indebærer et *princip om ansvarlighed*, dvs. at toplederen er ansvarlig for, at der eksisterer et sæt af handlingsnormer, der angiver hvor et moralsk ansvar for beslutninger truffet af ”mange hænder” skal placeres. Dette indebærer tillige et *princip om etisk refleksion*, dvs. at sådanne handlingsnormer bør indeholde et sæt af etiske principper for, hvordan den enkelte medarbejder udsat for etiske øjeblikke, bør gennemføre en afvejning og efter hvilke etiske principper dette bør ske. I teorien om bureaukratisk etik indgår en model for ”den maksimalt

³⁴ D.E. Thompson, 1987, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 40-66; L. Lundquist, 1988, *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur, pp. 152ff.

ansvarsfulde deliberation”³⁵, som bl.a. indbefatter krav om, at beslutningstageren skaffer sig indsigt i, hvilke værdier, der ligger bag de hensyn han eller hun er sat til at afveje imellem. Det vil i de fleste tilfælde være praktisk umuligt at leve op til den maksimale model. Det er dog op til toplederen at sørge for, at der udfærdiges handlingsnormer, der præciserer princippet om etisk refleksion og samtidig rangordner de værdier, der skal lægges til grund for refleksionen, således at medarbejderen er vidende om, hvilke værdier der gælder som trindhøjere i forhold til andre – f.eks. liv før ret, ret før retfærdighed, retfærdighed før effektivitet, og effektivitet før hensigtsmæssighed.

Ideal: Formålet med den offentlige sektor er i yderste led at indløse kollektive formål. Vi har brug for en offentlige sektor, fordi der på tværs af alle vore individuelle behov og interesser eksisterer formål, som vi ikke selv kan realisere, og fordi det i andre tilfælde er sådan, at opgaver bedst løses kollektivt. Det er dette kriterium, der ligger bag det forhold, at det er Folketinget der ved lov har myndighed til at organisere forvaltningen og placere – herunder delegere – myndighed, og at det er den politiske leder (statsminister/borgmester), der har myndighed til at tilrettelægge ”regeringens” ledelse. Det er også dette princip, der ligger bag samordningen af mange interesser til en ”national interesse” eller bestræbelser på at gennemføre en ”offentlig økonomistyring” eller en landsplanlægning. Politikere er valgt til at fremme sociale krav og interesser (de repræsenterer befolkningsgrupper), men er i egenskab af regeringsmedlem og borgmester også forpligtiget til at varetage fællesskabets interesser.

Problem: Offentlige ledere – især topledere – har i stigende grad fået pålagt forpligtigelse til at forandre og tilpasse deres organisation. Gennem reformprogrammer er de offentlige organisationer blevet fristillet, ligesom opgaver er blevet løftet op på det europæiske plan, eller ned på det kommunale. Samtidig er ledelsesretten blevet udvidet, og kravet om forandring og tilpasning er skrevet ind i aftaler om mål- og resultatkrav. Siden 1980’erne har reformprogrammer indebåret en delegation af ledelsesret og forandringsansvar til topchefer. De har også indebåret, at der er skabt krav om koordination med henblik på at varetage tværgående eller overordnede målsætninger. Ledelsesretten er således blevet udvidet, men også formålsrettet. Hvis vi derfor går ud fra, at topchefer legalt kan organisere deres organisation og tilrettelægge den interne arbejdsdeling, hvordan sikres det så, at dette sker med hensyntagen til kollektive – tværgående og overordnede – formål? Og hvis topchefer kan

³⁵ H. Ofstad 1982, *Ansvar og handling. Inledning till moralfilosofiska problem*, Stockholm: Prisma, 23f. og 1987: 45ff.

ændre deres organisations opbygning, hvordan sikres det så, at dette sker som reaktion på sociale krav, eller som respons på behov og interesser, der er saglige og relevante for en væsentlig gruppe af borgere og brugere? Af dette spørgsmål udspringer den sjette etiske norm:

Etisk norm nr. 6: Topchefer er forpligtiget til at forandre deres organisation med det formål at denne kan varetage kollektive formål. Dette indebærer et *princip om kollektivt formål*, der går ud på, at enhver forandring af organisationens opbygning og grænser, skal kunne begrundes i et kollektivt formål og i sidste ende også gør det muligt at give forrang til varetagelse af tværgående eller overordnede hensyn frem for f.eks. organisationens særinteresser. Dette indebærer også et *princip om responsivitet*, dvs. det forhold, at organisationen opbygges og arbejdet tilrettelægges, med det formål at opfange og indløse sociale behov og krav, som vurderes at være saglige og relevante.

Ideal: Idealet om, at den offentlige sektor varetager kollektive formål og almenvællets tarv, indebærer, at sektoren bør være bemanded med kompetente og velfungerende medarbejdere. Dette ideal ligger bag begrundelser for, at den bedst egnede ansættes; at løn følger indsats; at ledere udnævnes efter meritter, og at medarbejdernes kompetencer altid bør svare til de opgaver, som organisationen er pålagt.

Problem: Introduktionen af nye lønformer og den medfølgende konkurrence mellem medarbejdere indebærer, at medarbejderens loyalitet overfor organisationen er afhængig af løn- og avancementsmuligheder. Samtidig indebærer det forhold, at de offentlige organisationer indgår i stadig mere komplekse omgivelser, at medarbejderen udsættes for mangeartede forsøg på påvirkning eller indgår i situationer, hvor deres loyalitet overfor organisationen udfordres. Hvis vi derfor går ud fra, at medarbejderen har egne interesser, og at disse ikke nødvendigvis svarer til organisationens, og at medarbejdernes loyalitet altid er på prøve, hvordan sikres det så, at der til enhver tid er ansat de medarbejdere, der svarer til organisationens opgaver, at disse er udstyret med de nødvendige kompetencer og i øvrigt er velfungerende, herunder at de til enhver tid udviser den fornødne loyalitet overfor organisationen? Heraf følger den syvende etiske norm.

Etisk norm nr. 7: Toplederen bør sikre at medarbejderne altid har kompetencer, der svarer til opgaverne, og at medarbejderne i øvrigt er velfungerende. Dette indebærer et *princip om*

medarbejderpleje, der går ud på, at toplederen bør sikre at organisationen altid er udstyret med kompetente medarbejdere og at disse gives mulighed for at tilrettelægge og udvikle deres arbejdsopgaver således at de kan udøve kompetent og god embedsførelse. Dette indebærer også et *princip om omsorgsfuld ledelse*, dvs. at lederen tager initiativ til at skabe forestillinger om organisationens kollektive formål og at disse baseres på værdier, der sikrer medarbejderens respekt for organisationens formål og deres loyalitet overfor dens ledelse, herunder at medarbejderen opnår respekt for toplederens egen person gennem at denne udviser loyalitet og omsorg for medarbejderen i egenskab af individer med egne behov og særlige interesser.

Ideal: Topledere er sammen med andre ledere udstyret med en selvstændig ledelsesret. Denne er formaliseret i lovgivning, nedfældet i overenskomster, kontrakter og fremgår af kutyme, men er også uformelt set underlagt en række etiske normer, der fremgår af den her præsenterede kodeks for god topledelse. Retten – ligesom de etiske normer - er dog sædvanligvis ganske løst beskrevet, hvilket udfordrer lederen til at skabe sit eget konkrete ledelsesrum. Men fordi rummet ikke på forhånd er (bestemt) afgrænset, og fordi der er mange, der har interesser i hvordan ledelsesrummet afgrænses og hvilke ressourcer lederen kan bringe i anvendelse, må der altid forventes konflikt om ledelsesrummet og lederens konkrete udnyttelse af dette.

Problem: Kampen om det reelle ledelsesrum er i dag tiltagende. Det gælder især toplederens ledelsesrum. Hvilket ikke alene hænger sammen med, at ledelsesretten for topledere til stadighed har været under udvidelse, men også at især topchefer er blevet pålagt at varetage stadig flere hensyn. Kampen står af samme grund mellem den individuelle leder og den politiske leder, mellem toplederen og personaleorganisationer, mellem lederen og medarbejdere, men også mellem lederen og eksterne konkurrenter – f.eks. andre topledere, andre offentlige organisationer, andre interesseorganisationer. Samtidig bliver de offentlige organisationer stadig større og mere komplekse, hvilket indebærer, at lederen må delegere opgaver til mange niveauer og skabe organer for samarbejde på langs af organisationen og på tværs af flere organisationer. Hvis vi derfor går ud fra, at toplederen legalt er pålagt en ledelsesret, hvordan sikrer vedkommende så, at han eller hun kan indløse denne ret og reelt også kan udøve kompetent og god topledelse? Af dette spørgsmål udspringer den ottende etiske norm og den sidste norm i organisationsetikken.

Etisk norm nr. 8: Topledere bør sikre sit ledelsesrum, men under hensyntagen til øvrige etiske normer for god topledelse. Dette indebærer et *princip om proportionalitet*, dvs. at topledere bør sikre det ledelsesrum, der er nødvendigt for at han kan varetage de forpligtelser han formelt og uformelt er pålagt, men således at der altid er saglige begrundelser for, i hvilke situationer og med hvilke formål han udøver ledelse, og hvilke ressourcer han i den sammenhæng bringer i anvendelse. Det indebærer også et *princip om bestemtbed*, dvs. at delegation af ledelseskompetencer til interne samarbejdsorganer aldrig må være så upræcis, at den er ubestemt og aldrig må være så permanent, at den ikke kan tilbagekaldes. Selvom toplederen i sagens natur må delegere opgaver til mange medarbejdere og må indgå i samarbejde med mange interessenter (herunder medarbejdere og personaleorganisationer), må denne sikre sig altid at være i besiddelse af de fornødne betingelser for at kunne udøve kompetent ledelse – også hvis dette eventuelt er imod et flertal af medarbejderens interesser.

3.3.3 Kommunikationsetik

Ideal: De offentlige organisationer pålægges i stigende grad at udarbejde redegørelser, herunder prognoser o. lign. Dette kan være i egenskab af videnskabelige analyser eller andre former for systematisk vidensindsamling. Det kan også være i forbindelse med at vurdere allerede eksisterende analyser eller andre former for vidensprodukter. Vidensdannelse og -anvendelse foregår med forskellige formål. Det kan være i forbindelse med udfyldning af generelle formål, beskrevet i lovgivningen eller ved forberedelse af ny eller ændret politik i forbindelse med udpegning af nye samfundsmæssige problemer. Det kan være i forbindelse med at evaluere gennemførte udredninger og forskning, men også evaluering af sociale og organisatoriske eksperimenter. Det kan tillige være fordi offentlige indgreb sker med det formål at minimere risici for samfundet og dets borgere, for miljøet og for naturgrundlaget. Der gælder således et demokratisk ideal der går ud på, at viden udvikles og anvendes med det formål at sikre almenvellet og den enkelte, men også for at varetage andre kollektive formål og den politiske ledelses krav på et oplyst og indsigtfuldt beslutningsgrundlag³⁶.

Problem: Viden er blevet en vigtig ressource for udøvelse af politisk og administrativ ledelse. Samtidig er vidensdannelse og -anvendelse blevet politiseret. Politikere har ligesom erhvervslivet og mange andre interesse i, hvilke spørgsmål der lægges til grund for

³⁶ O.K. Pedersen, 1998, "Interesseorganisationerne og den parlamentariske styreform", i K. Ronit, (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 201ff.

vidensdannelse, ligesom de har interesse i, hvordan denne viden indsamles, analyseres, vurderes, konkluderes og formidles. I takt med den øgede politisering er det blevet alt sværere at formulere og afgrænse almenvællets interesse. Der foregår vigtige politiske konflikter om formulering af fællesskabets interesse. Af samme grund kan viden i udgangssituationen ikke betragtes som sand eller objektiv, ej heller som relevant eller anvendelig. Konkurrencen om viden og konkurrencen mellem vidensproducenter er i dag af en sådan karakter, at viden er blevet et redskab til varetagelse af interesser, og at formuleringen af fællesinteressen er blevet omgærdet af megen usikkerhed. Hvis vi derfor går ud fra, at offentlige organisationer legalt kan danne og anvende viden, så udspringer der heraf den niende etiske norm.

Etisk norm nr. 9: Topledere bør sikre, at viden dannes og anvendes på faglig vis. Dette indebærer et *princip om faglighed*, dvs. at toplederen bør skabe betingelser for, at den viden der ligger til grund for politisk og administrativ beslutning er blevet til og anvendes på en sådan måde, at den er faglig, relevant og redelig³⁷. Dette indebærer tillige et *princip om analytisk uafhængighed*, dvs. at toplederen sikrer, at de som pålægges at udarbejde viden garanteres mod indgreb i deres forpligtigelse til at indsamle data og gennemføre analyse på grundlag af professionelt anerkendte teorier og metoder, herunder at deres analytiske forudsætninger og resultater kan underlægges og også bliver underlagt kritisk refleksion fra offentligheden såvel som fra eksperter³⁸.

Ideal: De offentlige organisationer anvender i stigende grad viden til at påvirke den offentlige debat og målrette den offentlige opmærksomhed. Det sker når de selv udsender redegørelser og rapporter, eller gennemfører offentlige kampagner eller igangsætter processer, hvori der indgår problemudpegning, dvs. når myndigheder selv direkte søger at påvirke den offentlige debat eller at skabe holdninger og opmærksomhed. Det sker også indirekte, når offentlige myndigheder anvender medier med det formål at deltage i den offentlige debat, herunder at påvirke eller kontrollere den politiske debat, dvs. den debat der inddrager eller foregår mellem folkevalgte og i politiske institutioner. Der eksisterer uden tvivl et demokratisk ideal, der går ud på, at den offentlige ligesom den politiske debat skal være fri og give rum til, at en flerhed af holdninger og interesser kan komme til orde.

³⁷ Se den retlige udlægning, Betænkning 1443, *Embedsmænds rådgivning og bistand, Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, København: Finansministeriet, 5.2.1.1 Kravene m faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed, og 5.2.5. Rådgivning og bistand vedrørende pjecer, redegørelser mv.

Problem: Den offentlige og politiske meningsdannelse foregår i dag hovedsageligt via medierne og i medierne. Medierne er ligesom mediedagsordenen blevet en vigtig politisk institution. På samme tid er politiske institutioner (Folketing og regering, kommunalbestyrelse og borgmester) forpligtigede til at garantere, at konkurrencen om den offentlige mening forbliver åben, dvs. tilgængelig for den bredere del af befolkningen og dens kollektive organisationer (være deliberativ), og pligt til at deltage i dannelse af den offentlige mening i konkurrence med partier, organisationer, institutioner og enkeltpersoner (være responsive)³⁹. Dette gælder også toplederen, i det omfang vedkommende har opnået selvstændighed til at træffe beslutninger i etiske øjeblikke. På samme tid er de politiske ledere forpligtigede til at træffe beslutninger på almenvellets vegne, og til at dette sker på et fagligt, relevant og redeligt beslutningsgrundlag, hvilket også gælder toplederen. Heraf udspringer den tiende etiske norm.

Etisk norm nr. 10: Topledere bør sikre at der kan træffes beslutninger, der er tilstrækkeligt uafhængige af mediernes dagsorden og nyhedernes tidsrytme til at disse kan træffes på et sagligt, relevant og redeligt grundlag. Dette indebærer *princippet om uafhængighed*, dvs. at toplederen bør sikre at hans eller hendes organisation træffer beslutninger, der er indebærer udøvelse af kompetent og god embedsførelse, uafhængigt af mediernes dagsorden og uafhængigt af skiftende offentlige holdninger. Dette indebærer også *princippet om dialog*, dvs. at organisationen deltager i den offentlige meningsdannelse i åben konkurrence med andre, herunder at toplederen sikre at organisationen kan indgå i dialog med borgere og bruger og være tilgængelig for medier og andre interessenter.

Ideal: At løse opgaver for og yde service til borgere har altid været en offentlig opgave. Det har samtidig kendetegnet den offentlige sektor, at dette er sket på betingelser, der politisk, kulturelt og religiøst har været ganske stabile, homogene og forudsigelige. Den danske velfærdsstat er bygget på principper om social solidaritet, lighed og respekt for den enkeltes frihed. Over årene er der dannet en offentlig etos, hvori det forudsættes, at staten fungerer i nationens tjeneste (med det formål at sikre danskernes velfærd og sikkerhed, men også at fastholde og udvikle dansk identitet og en følelse af samhørighed). Denne etos hviler på

³⁸ Se J.D. Rendtorff, 2003, *Videnskabsetik*, København: Samfundslitteratur, om Respekt for forskningsfriheden, pp. 42-45, og Publikationsetik, pp. 60-63, samt Bedømmelse af uredelighed i publikationer, pp. 63-66.

³⁹ O.K. Pedersen, 1998, "Interesseorganisationerne og den parlamentariske styreform", i K. Ronit, (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, p. 203.

protestantiske dyder, herunder et sæt af etiske principper, der går ud på at fællesskabet har et ansvar i forbindelse med at drage omsorg for den enkeltes liv, velfærd og tryghed, men også for at den enkelte kan udvikle sig til et socialt kompetent individ, alt under hensyntagen til den enkeltes ”personlige urørlighedszone” og personlige livsform.

Problem: I de senere år er den offentlige sektor blevet pålagt at løse flere, nye og mere sammensatte opgaver. Samtidig er betingelserne for at gøre dette under forandring. Der sker ændringer i befolkningens alderssammensætning, der opstår kulturel diversitet, flere trosretninger blandes, der er mulighed for at vælge mellem alternative livsformer, og der sker skift i politiske og ideologiske holdninger, herunder i forestillinger om køn, liv og natur. De grundlæggende værdier, som offentlige myndigheder er vant til at skulle tage udgangspunkt i er sat under pres; den eksisterende offentlige etos er det måske også. Staten skal i dag løse opgaver på vegne af andre og større fællesskaber end nationen (EU, det internationale samfund), hvilket skaber forpligtigelse til at danne identiteter og en følelse af samhørighed med fællesskaber, der strækker sig ud over de nationale grænser. De handlingsnormer, der hidtil har været gældende for den direkte kontakt til og omgang med borgerne, er derfor under forandring, i takt med at borgere og bruger har forskellig tro, lever efter væsensforskellige værdier, taler forskellige sprog og har valgt alternative livsformer. Det samme sker også i forholdet til erhvervsvirksomheder, i takt med at disse indgår i multinationale selskaber, ansætter udenlands arbejdskraft, indgår i transnationale produktionskæder og afsætter på det internationale marked. Samtidig er den offentlige sektor stadig forpligtiget overfor nationens fremtid, overfor en fastholdelse og udbygning af den nationale identitet, ligesom den er forpligtiget til at drage omsorg for den enkelte og vise hensyn til den enkeltes ære, værdighed og ”personlige urørlighedszone”, og på samme vis er forpligtiget til, at respektere den private ejendomsret og skabe de bedste betingelser for erhvervsdrift. Hvis vi derfor går ud fra, at den offentlige sektor efterhånden er pålagt at varetage opgaver, der indebærer sammenstød mellem ganske mange og mange forskellige værdier (nationale, religiøse, kulturelle, økonomiske, kønsmæssige, personlige), opstår herved den elvte etiske norm.

Etisk norm nr. 11: Topledere bør tilstræbe, at de værdier, der ligger til grund for deres medarbejders direkte omgang med og omsorg for borgere og virksomheder, er generelle og kan retfærdiggøres med rationelle begrundelser. Dette indebærer et *princip om generalitet*, dvs. at værdier der ligger til grund for omgang og omsorg er universelle, eller at hvis de kan anvendes

i ét tilfælde, bør de også kunne anvendes i andre, der i alle relevante henseender er ens. Dette indebærer tillige et *princip om individualitet*, dvs. at den enkelte borger behandles fordomsfrit og med respekt for dennes køn, religion og livsform, ligesom virksomheder behandles uden hensyntagen til hvem der ejer denne, hvem der leder denne, og hvilke medarbejdere den beskæftiger.

Ideal: Offentlige myndigheder har monopol på magtudøvelse. Samtidig er de pålagt at varetage almenvellets tarv, bl.a. ved at sikre den enkelte mod vilkårlig magtudøvelse. De menneskelige friheder er ligesom de politiske friheder kendetegnende for ethvert demokratisk system, og det er staten selv – og dennes varetagelse af almeninteressen – der udgør den væsentligste fare for individets personlige, økonomiske og politiske friheder og rettigheder. Af samme grund er grænsen mellem offentlig myndighed og private friheder vigtig; i et demokratisk system er det således altafgørende, at grænsen for offentlig myndighedsudøvelse er entydig, forudsigelig og mulig at kontrollere.

Problem: I stigende grad er det sådan, at grænserne mellem retlige normer og uformelle normer er blevet flydende. Der sondres i dag mellem ”hard law” og ”soft law”, men også mellem soft law og ”holdningspåvirkning” netop for at understrege, hvordan et nyt sæt af retslignende, men uformelle magtformer anvendes af offentlige myndigheder eller af private organisationer i forbindelse med løsning af opgaver på vegne af offentlige myndigheder. Samtidig er det sådan, at offentlige myndigheder ved kontrakt eller aftale med individuelle borgere pålægger disse en bestemt livsform, og at de gennem kampagner og overtalelse opfordrer virksomheder til at påtage sig et socialt ansvar, alt med det formål at udvide den statslige kontrol med en egenkontrol. Det er ligeledes sådan at offentlige myndigheder anvender markedsføringsteknikker, når de reklamerer for egne ydelser i konkurrence med andre udbydere, ligesom de indgår i ordninger for kvalitetssikring (standardisering og certificering) eller anvender andre former for ”forbrugergarantier”. Flere eksempler kan gives. Selve det forhold at der er sket en betydelig forøgelse i reservoirer af redskaber for offentlig myndighedsudøvelse er der ingen tvivl om. Der er heller ikke tvivl om, at offentlige myndigheder udbyder ydelser og i fremtiden i stigende grad vil komme til at gøre det i konkurrence med andre. Samtidig er det sådan, at mange af de uformelle normer og nye redskaber forberedes og anvendes, uden at Folketinget eller anden lovgivende myndighed involveres, ligesom tilsynet med deres overholdelse enten er overladt til private selv at

foretage, eller til private organisationer at gennemføre. Sådanne normer har som hovedregel ikke nogen bindende virkning, men det er alligevel forbundet med konsekvenser ikke at adlyde dem. Af samme grund er grænsen mellem myndighed og friheder blevet flydende, og ”forvaltningens grænse” er blevet tvetydig, uforudsigelig og ikke kontrollerbar. Herved opstår den tolvte og sidste etiske norm.

Etisk norm nr. 12: Toplederen bør sørge for, at hendes organisation udøver nye og bløde magtformer med respekt for og hensyntagen til de personlige, økonomiske og politiske friheder. Dette indebærer et *princip om frihedernes forrang*, dvs. at bløde magtformer kun bør anvendes, hvis borgere og virksomheder frivilligt accepterer at blive ”udsat” herfor, ligesom der er åbenhed og offentlighed omkring deres anvendelse. Dette indebærer tillige et *princip om frit valg*, dvs. at offentlige organisationer, ligesom private udbydere på kontrakt med offentlige organisationer, kun giver brugere saglige, relevante og redelige oplysninger om ydelser, deres pris og kvalitet, således at brugerne har mulighed for upåvirket at træffe et rationelt valg.

God topledelse er noget særligt i den offentlige sektor, præget af relationen til de folkevalgte politikere, den lovhjemlede forvaltning og det ultimative krav om varetagelse af almenvellets interesser. Der er hermed etableret en referenceramme for god offentlig topledelse, som kan levere argumenter for konkrete valg og handlinger i situationer karakteriseret af sammenstød mellem etiske principper og dermed af konflikter og dilemmaer af etiske karakter. Det er nemlig en absolut fordring, at topledelsen skal kunne forklare og begrunde deres egne og deres organisationers valg og handlinger med reference til en etiske begrundelse. Forestillingen om god offentlig topledelse rummer således ikke blot en kodeks for hvad der er kompetent ledelse (Chief Executive’s Competencies) men også en kodeks for god ledelse (Chief Executive’s Code of Conduct).