

# BILAG 1 ANDRE KODEKSER

## - baggrund, processer og indhold

*Af Guri Weibe*

### Indhold

<b>1</b>	<b>Indledning</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Storbritannien</b> .....	<b>3</b>
2.1	Baggrund .....	3
2.2	Processer.....	5
2.3	Indhold .....	7
<b>3</b>	<b>USA</b> .....	<b>10</b>
3.1	Baggrund .....	10
3.2	Processer.....	12
3.3	Indhold .....	15
<b>4</b>	<b>New Zealand</b> .....	<b>18</b>
4.1	Baggrund .....	18
4.2	Processer.....	19
4.3	Indhold .....	20
<b>5</b>	<b>Forskelle og ligheder</b> .....	<b>26</b>
5.1	Hvorfor et kodeks? .....	26
5.2	Udviklingsprocesserne.....	27
5.3	Indholdsmæssige ligheder og forskelle .....	29
<b>6</b>	<b>Sammenfatning</b> .....	<b>31</b>

### Tabeller

Tabel 1: Kodeks for god offentlig topledelse i Storbritannien .....	8
Tabel 2: Kodeks for god offentlig topledelse i USA .....	15
Tabel 3: Kodeks for god offentlig topledelse i New Zealand .....	21

## 1 INDLEDNING

Et kodeks kan være flere forskellige ting. I sin latinske oprindelse betyder ”kodeks” en træklods, en træstamme, en skrivetavle eller en bog. Ordet blev oprindeligt brugt om en bog dannet af trætavler. I nudansk ordbog bliver begrebet kodeks defineret som:

”...en samling uskrevne forskrifter el. principper” og/eller ”...et gammelt håndskrift i bogform.”

En forskrift er noget sagt eller skrevet som man bør rette sig efter (f.eks. en rettesnor eller en bestemmelse). Et princip er derimod en generel overbevisning som man lægger til grund for sine holdninger (f.eks. en maksime eller en grundregel)<sup>1</sup>. I praksis kan et kodeks både være et adfærdskodeks, et høflighedskodeks, et moralkodeks eller et æreskodeks. Et kodeks for god offentlig topledelse kan følgelig være rettet mod moral (f.eks. hvilke forskrifter toplederne bør forfølge i forbindelse med konflikt- og dilemmasituationer, etiske retningslinjer m.m.) såvel som kompetencer eller andre aspekter ved god offentlig ledelse. Selve begrebet kodeks er dermed et rummeligt begreb. De kodekser som bliver gennemgået i dette kapitel er alene rettet mod topledernes adfærd. Vi har ikke fundet landekodekser der forholder sig til den moralske eller etiske dimension ved topledelse. De kodekser vi gennemgår i det følgende forholder sig alene til hvilke kompetencer offentlige topledere skal have for at kunne udøve kompetent ledelse. I forlængelse heraf anskueliggøres hvad der udgør god lederadfærd. Det er således adfærdsdimensionen frem for f.eks. etik- eller værdidimensionen der er i fokus i den følgende gennemgang af kodekser fra USA, Storbritannien og New Zealand.

Flere lande har udviklet kodekser for god offentlig topledelse. Det gælder f.eks. Australien, Holland, Storbritannien, USA og New Zealand<sup>2</sup>. Dette kapitel gør rede for anvendte kodekser i henholdsvis den britiske, den amerikanske og den new zealandske statsadministration. Bilaget er opbygget på følgende måde: Der redegøres indledningsvis for kodeksernes baggrund, dvs. hvorfor de er blevet udviklet. Dernæst afdækkes hvordan de er blevet til samt hvilke aktører, der har været involveret i processen. Derefter følger en kortfattet præsentation af kodeksernes

---

<sup>1</sup> Politikken Nudansk Ordbog (2001). 2. udgave, 3. oplag. Politikken Forlag A/S.

<sup>2</sup> For en kortfattet introduktion til de forskellige kodekser henvises til State Services Commission (2001): Working Paper NO. 13. A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand. Crown Copyright. Dokumentet kan erhverves på websiden: [www.ssc.govt.nz](http://www.ssc.govt.nz)

indhold. De tre landes kodekser behandles enkeltvis. Afslutningsvis følger en diskussion af ligheder og forskelle kodekserne i mellem.

Kapitlet afdækker at der findes en del ligheder mellem kodekserne. Det gælder både i relation til deres baggrund, hvordan de er blevet udviklet samt i relation til deres indhold. I to af de tre tilfælde er kodekser blevet udviklet som led i etableringen af særskilte personalesystemer for de administrative topledere. På baggrund af omfattende organisatoriske ændringer samt ændringer i omgivelserne generelt er kodekserne efterfølgende blevet opdateret med henblik på at gøre dem mere tidssvarende. Udarbejdelsen af kodekserne har endvidere i alle tre cases været en forholdsvis omfattende proces med inddragelse af mange forskellige interessenter. Indholdsmæssigt set går forskellige ledelsesværdier og -kompetencer på tværs af landegrænserne. Resultatorienteret ledelse, strategisk ledelse og ledelse der bygger på inddragelse og samarbejde – frem for traditionel hierarkisk ledelse – bliver eksempelvis berørt i alle tre kodekser.

## **2 STORBRITANNIEN**

### **2.1 Baggrund**

Det britiske kodeks for god offentlig topledelse skal ses i lyset af den omfattende moderniseringsproces som har fundet sted i forvaltningen i de seneste år. I marts 1999 udkom hvidbogen ”Modernising Government”. Hvidbogen havde tre overordnede formål: a) at sikre en mere strategisk og sammenhængende politik, b) at sikre et øget brugerfokus i den offentlige forvaltning samt c) at sikre en høj kvalitet og effektivitet i den offentlige opgavevaretagelse<sup>3</sup>. Hvidbogen understregede at forvaltningen skulle være lydhør overfor borgernes behov, at den skulle være inklusiv og retfærdig samt at ny teknologi skulle tages i brug for effektivt at imødekomme borgernes og virksomhedernes krav. Hvidbogen indeholdt endvidere et specifikt løfte om at modernisere statsadministrationen samt at en rapport om fremskridt på dette område skulle publiceres senere samme år<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cabinet-Office (1999): Modernising Government. White Paper, marts 1999. Hvidbogen findes på følgende webside: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>

<sup>4</sup> Dawson, Malcolm (2001): Leadership for the 21<sup>st</sup> century in the UK civil service, i *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, pp. 264.

Den lovede rapport om modernisering af forvaltningen – ”the Civil Service Reform Report” – kom i december 1999. Den indeholdt et ambitiøst program om at skabe en mere åben, rummelig og professionel forvaltning<sup>5</sup>. Ledelse blev i den forbindelse fremhævet som en afgørende faktor i relation til moderniseringen af den offentlige sektor<sup>6</sup>. Rapporten indeholdt således en omfattende ledelsesudviklingsstrategi bestående af tre hovedelementer: a) definition af samtidige og fremtidige ledelsesbehov, b) etablering af målrettede og effektive udviklings- og uddannelsesprogrammer og c) en mere åben og rummelig forvaltning. At udarbejde et kodeks for god offentlig topledelse var et delprojekt under den ledelsesudviklingsstrategi som blev præsenteret i ovennævnte reformrapport af december 1999.

Det bør bemærkes, at det første kodeks for god offentlig topledelse blev udarbejdet allerede i 1996 i tilknytning til etableringen af ”the Senior Civil Service” (herefter blot SCS). SCS er et personalesystem for de øverste administrative ledere i den britiske statsadministration. Det omfatter omkring 3.800 personer<sup>7</sup>. Denne personalegruppe har et fælles løn- og graderingssystem og der findes ligeledes elementer af central karriereplanlægning og -udvikling<sup>8</sup>. Moderniseringsprogrammet af 1999 affødte imidlertid et behov for at revidere og opdatere det oprindelige kodeks af 1996 med henblik på at fremme ledelsesadfærd som afspejlede prioriteringerne i moderniseringsstrategierne og som kunne sikre at de ønskede ændringer og reformer fandt sted. Det nye kodeks skulle være komplementært med moderne, kreative, strategiske og menneske-centrerede offentlige organisationer<sup>9</sup>.

Det britiske kodeks for god topledelse skal således ses i sammenhæng med den moderniseringsproces som har fundet sted i den britiske statsadministration i de senere år. Baggrunden for det første kodeks for god topledelse skal imidlertid ses i sammenhæng med etableringen af SCS.

---

<sup>5</sup> Cabinet-Office (1999): Civil Service Reform: Report to the Prime Minister from Sir Richard Wilson, Head of the Home Civil Service. London: Cabinet-Office.

<sup>6</sup> Dawson, Malcolm (2001:264): Leadership for the 21<sup>st</sup> Century in the UK Civil Service, i *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67 (2); Cabinet-Office (1999:6): Civil Service Reform: Report to the Prime Minister from Sir Richard Wilson, Head of the Home Civil Service. London: Cabinet-Office.

<sup>7</sup> For yderligere oplysninger om SCS henvises til følgende webside <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/documents/rtf/CharacteristicsoftheSCS.rtf>

<sup>8</sup> OECD, 2001:34: *Public Sector Leadership for the 21st Century*. OECD.

<sup>9</sup> OECD, 2001:37: *Public Sector Leadership for the 21st Century*. OECD.

## 2.2 Processer

En omfattende analyse- og valideringsproces fandt sted i forbindelse med udarbejdelsen af det britiske kodeks. Arbejdet blev forestået af konsulentfirmaet ”The Development Partnership” i samarbejde med en projektgruppe fra ”the Cabinet Office”. En styregruppe bestående af repræsentanter fra ”the Cabinet Office” og en række departementer var ligeledes tilknyttet projektet<sup>10</sup>.

I den første fase, som fandt sted i perioden februar-marts 2000, blev der foretaget interviews med omkring 40 SCS-medlemmer. Lederne blev spurgt om deres synspunkter og holdninger i forhold til moderniseringsrapporten af marts 1999. De blev ligeledes spurgt om hvilke ledelseskompeterer de vurderede som værende nødvendige i forhold til effektiv lederadfærd. Derudover blev der afholdt workshops for omkring 70 medarbejdere under SCS med henblik på at afdække hvad de forventede af deres topledere. Der blev endvidere udført dybdegående interviews med et tværsnit af SCS-medlemmer med henblik på at afdække deres karriereforløb samt deres syn på forbilledlig adfærd og kompetencer. I tillæg til dette blev der foretaget omfattende undersøgelser af anvendte kodekser i en række organisationer i den offentlige og private sektor i både ind- og udland. På baggrund af den indsamlede empiri og udførte undersøgelser blev det første udkast til et nyt kodeks udarbejdet.

I fase 2 blev udkastet underlagt en omfattende hørings- og valideringsproces. Formålet med hørings- og valideringsprocessen var at teste kodeksets brugbarhed. Fase 2 bestod overordnet af fire elementer: Før det første blev der foretaget en spørgeskemaundersøgelse, hvor SCS-medlemmerne blev bedt om at give en vurdering af kodekset. Skemaet blev fremsendt til samtlige medlemmer af SCS. Omkring 500 skemaer blev returneret til projektgruppen. Undersøgelsen viste overordnet at flertallet af respondenterne bifaldt den nye tilgang og struktur, men at der også var en betydelig gruppe som vurderede at kodekset ikke dækkede alle væsentlige aspekter af god lederadfærd.

For det andet blev der afholdt 10 valideringsworkshops for henholdsvis SCS-medlemmer og ansatte på medarbejdertrin under SCS (”feeder grades”). Sammenlagt deltog omkring 177 embedsmænd i de afholdte workshops. Formålet var at afdække om workshopdeltagerne

---

<sup>10</sup> Hvor intet andet er anført stammer oplysningerne i indeværende afsnit fra den afsluttende rapport fra konsulentgruppen: The Development Partnership (2000): Final Report. London: The Development Partnership.

vurderede at kodekset dækkede de væsentligste kompetencer og retningslinjer vedrørende god lederadfærd. Ligeledes var formålet at afdække om kodekset på en tilfredsstillende måde afspejlede prioriteringerne i hvidbogen ”Modernising Government”. Deltagerne blev endvidere bedt om at kommentere kodekets format og layout samt måden hvorpå det blev præsenteret. Slutteligt blev der spurgt ind til hvorledes kodekset kunne implementeres og anvendes i praksis (f.eks. hvilken slags vejledning der var behov for i relation til anvendelse af kodekset).

For det tredje blev kodekset anvendt på forsøgsbasis på en række områder for at afprøve dets effektivitet og hensigtsmæssighed. I alt 201 medarbejdere fra 15 offentlige organisationer deltog i 14 forskellige pilotprojekter. Kodekset blev f.eks. anvendt i forhold til ”360 graders feedback”<sup>11</sup>, diverse uddannelseskurser samt selvevalueringsforløb.

Slutteligt havde konsulenterne og projektgruppen diskussioner med og fik skriftligt feedback fra en række enkeltindivider og forskellige institutioner såsom ”London Business School” og ”the Equal Opportunity Commission”. Over 800 personer deltog i validerings- og høringsfasen som fandt sted i perioden maj-september 2000.

Sammenlagt bidrog omkring 900 personer til udviklingen og valideringen af det britiske kodeks for god topledelse<sup>12</sup>. Udarbejdelsen og afprøvelsen af kodekset var kendetegnet ved fravær af deltagelse fra det politiske niveau. Der ses således ikke eksempler på at repræsentanter fra det politiske niveau er blevet inddraget i udarbejdelsen og valideringen af kodekset.

Kodekset blev godkendt af ”the Civil Service Management Board” (CSMB) i november 2000 og ca. et halvt år senere blev det integreret i SCS-medlemmernes lønsystem og mål- og resultatstyringssystem. Kodekset bliver bl.a. anvendt i relation til udnævnelser, udvælgelses- og udviklingsprocesser samt beslutninger vedrørende lønforhold<sup>13</sup>. En kronologisk oversigt over kodekets baggrund og processer fremgår af boks 1 nedenfor.

---

<sup>11</sup> ”360 graders-feedback” er et evalueringsredskab, som bl.a. bruges til at evaluere offentlige topledere. Redskabet inddrager medarbejderes, mellemlæders og i visse tilfælde eksterne parter vurdering af lederens kompetencer og performance. Evalueringsredskabet inkluderer ligeledes et selvevalueringselement, hvor lederen evaluerer sig selv.

<sup>12</sup> Cabinet-Office (2000): *Senior Civil Service Pay and Performance Management Newsletter*, December 2000:4.

<sup>13</sup> Dawson, Malcolm (2001:268): Leadership for the 21<sup>st</sup> Century in the UK Civil Service, i *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67 (2).

## Boks 1: Det britiske kodeks – en oversigt



### 2.3 Indhold

Det britiske kodeks består af seks overordnede kompetencer (jf. tabel 1 nedenfor)<sup>14</sup>. Resultatorienteret ledelse er et grundtræk i alle seks kompetencer, hvilket også fremgår af kodeksets titel: ”The Senior Civil Service Competence Framework – Leadership for Results.”

<sup>14</sup> Da forskelle i det engelske og danske sprog kan medføre at nuancer går tabt ved oversættelse af kodeksets hovedelementer bibeholdes de engelske overskrifter i præsentationen af kodeksets indhold. Der skelnes eksempelvis ikke mellem ”leadership” og ”management” i det danske sprog, men der er en væsentlig forskel på begrebernes betydning i det engelske sprog. Præsentationen af de øvrige kodekser vil ligeledes blive foretaget på samme måde.

**Tabel 1: Kodeks for god offentlig topledelse i Storbritannien<sup>15</sup>**

<b>Giving Purpose and Direction</b> At skabe og formidle en vision for fremtiden	<b>Making a Personal Impact</b> At være en forbilledlig leder	<b>Thinking Strategically</b> At udnytte idéer og muligheder til at opnå mål
<b>Getting the Best from People</b> At motivere og udvikle medarbejderne til at opnå gode resultater	<b>Learning and Improving</b> At bruge erfaring og nye idéer til at forbedre resultaterne	<b>Focusing on Delivery</b> At opnå resultater og “value for money”

Den første kompetence ”**Giving purpose and direction**” handler om at tydeliggøre organisationens mål, at planlægge, at involvere medarbejdere, at kommunikere fremtidsperspektiver, at fastsætte kort- og langsigtede mål og at etablere adfærdskodekser som fremmer forskellighed. Lederen skal være handlingsorienteret, og han/hun skal kunne tydeliggøre i hvilken retning organisationen skal bevæge sig hen imod.

”**Making a personal impact**” handler bl.a. om at lederen skal være synlig, tilgængelig, ærlig og hæderlig. En leder bør ikke være arrogant og reserveret, og han/hun bør heller ikke betragte divergerende synspunkter som værende personlig kritik. Dertil bør en leder være robust og beslutsom, udfordre og blive udfordret. Lederen bør også kunne træffe svære beslutninger samt tage ansvar for egne beslutninger.

”**Thinking strategically**” handler om at være opmærksom på bredere politiske og organisatoriske prioriteringer. Det handler ligeledes om at overveje mulighederne i ny teknologi, at kunne bearbejde og handle på baggrund af komplekst datamateriale, at være i stand til at fokusere på det væsentlige samt at kunne give objektiv og underbygget rådgivning. Ligeledes handler det om at formidle idéer på en tydelig og overbevisende måde. En dårlig leder fokuserer primært på detaljer og på intellektuel debat på bekostning af handling. Han/hun arbejder endvidere primært ud fra egne synspunkter og holdninger.

Det forventes af lederne, at de kan motivere og udvikle sine underordnede. ”**Getting the best from people**” handler således om at lære medarbejderne at kende og at finde ud af hvilke aspirationer de har. Det er vigtigt, at lederen tilpasser sin ledelsesstil til konteksten, da

<sup>15</sup> Kodekset er tilgængeligt på følgende website: <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/documents/pdf/competenceframework.pdf>

forskellige situationer, kulturer og personer kræver forskellig ledelse. En leder bør også kunne identificere talenter, især blandt underrepræsenterede grupper. Han/hun skal vide, hvornår man skal gribe ind, og hvornår man skal lade være. En leder skal være en god lytter og tage hensyn til andres synspunkter. Ligeledes skal vedkommende både give og forvente at modtage jævnlig konstruktiv feedback. En leder skal ”coache” sine medarbejdere, således at de yder sit bedste, og han/hun skal kunne give både ris og ros. En dårlig leder arbejder kun med de mest kompetente medarbejdere, skriver i stedet for at tale, har en fastfrosset ledelsesstil, uddelegerer ikke spændende og udfordrende opgaver og er utilpas ved at arbejde sammen med mennesker med en anderledes baggrund.

**”Learning and improving”** er en kompetence, som handler om at være åben for læring og forbedringer. En god leder er opmærksom på egne styrker og svagheder, lærer på baggrund af både egne og andres erfaringer, søger nye muligheder for at lære og tilpasser sig hurtigt ændringer. En dårlig leder holder fast ved gamle metoder, og han/hun undgår at blive udsat for usikkerheder og risici. Ligeledes har en dårlig leder det udgangspunkt, at andre personers holdninger og synspunkter ikke behøves at blive taget i betragtning. En dårlig leder er endvidere en dårlig lytter.

En god leder er resultatorienteret. **”Focusing on delivery”** handler om at levere resultater til den aftalte tid, pris og kvalitet. En god leder forhandler om ressourcerne, monitorerer og bedømmer fremskridt og performance. Lederen er ligeledes kundeorienteret og får det bedste ud af forskellige talenter, teknologi og ressourcer med henblik på at levere resultater. Han/hun er endvidere i stand til at håndtere problemer og konflikter. En dårlig leder fokuserer på processer frem for resultater og forpligtiger sig til levering uden at tage hensyn til hvilken indvirkning det har på medarbejderne og sig selv. Ligeledes er det dårlig ledelse alene at tage æren for opnåede resultater samt at forsøge at undgå at håndtere vanskelige problemer.

Sammenfattende indeholder kodekset nogle generelle retningslinjer vedrørende god lederadfærd. Kodekset specificerer ikke hvilke konkrete (tekniske) færdigheder lederne bør have, men i stedet opstilles nogle generelle adfærdskompetencer. Der er således tale om et adfærdorienteret kodeks som indeholder visse etiske principper (f.eks. at være ærlig og hæderlig), men som også fremhæver de kernekompetencer som samtlige SCS-medlemmer skal

have uanset uddannelse, stilling, departement, styrelse og specialisering<sup>16</sup>. For at formidle hvad det er som konkret kræves af lederne samt for at lette arbejdet med at vurdere ledernes performance er der til hver enkelt kompetence tilknyttet eksempler på henholdsvis effektiv og ineffektiv lederadfærd. Ligeledes bliver kompetencernes betydning illustreret via anvendelse af citater. Kodekset er skrevet på en enkel og forståelig måde.

### **3 USA**

#### **3.1 Baggrund**

I forbundsadministrationen i USA blev det første kodeks for god offentlig topledelse udarbejdet i slutningen af 1970'erne i forbindelse med etableringen af et personalesystem for de øverste administrative ledere: "the Senior Executive Service" (SES)<sup>17</sup>. Dette personalesystem omfatter i dag omkring 7.800 lederstillinger i forbundsforvaltningen<sup>18</sup>.

Der var flere årsager til at et særskilt personalesystem for de offentlige topledere blev oprettet: For det første fandtes der ingen central ordning vedrørende rekruttering, uddannelse og aflønning af topledere. For det andet blev der fokuseret meget lidt på ledelseskompetencer. Vigtige toplederposter blev besat af personer med begrænset eller ingen ledererfaring. Der fandtes derfor en udbredt erkendelse af, at der i højere grad var behov for at certificere toplederes ledelseskompetencer. For det tredje havde institutionerne begrænsede muligheder for at udnævne og forflytte ledere. De begrænsede rotationsmuligheder formindskede mulighederne for at gøre effektivt brug af ledertalenter. Derudover blev mange toplederposter besat af personer der havde været i samme tjeneste i mange år – ofte indenfor samme institution eller forvaltningsenhed. Det afledte et behov for ledere der i højere grad havde en helhedstilgang til sit ansvar som offentlige topledere. Der skulle sættes fokus på det fælles bedste frem for lokale interesser og behov.

Med etableringen af SES ønskede man således at skabe et mere fleksibelt personalesystem især med henblik på valg og uddannelse af topledere, og man ønskede at dette skulle ske indenfor rammerne af de overordnede fælles statslige interesser, ikke lokale særinteresser. Hovedformålene med oprettelsen af SES kan sammenfattes til følgende:

---

<sup>16</sup> Cabinet-Office (2000): *Senior Civil Service Pay and Performance Management Newsletter*, Juli 2000.

<sup>17</sup> Etableringen af SES skete på baggrund af "The Civil Service Reform Act" (CSRA) af 1978.

<sup>18</sup> U.S. Office of Personnel Management (2004:9): *The Senior Executive Service*. U.S. Office of Personnel Management.

- at forbedre topledelse i statsadministrationen;
- at vælge og uddanne kompetente topledere;
- at holde lederne til ansvar for performance;
- at basere løn og embedsperiode på performance;
- at skabe et ledelsessystem styret af offentlige interesser, uforstyrret af politisk indblanding<sup>19</sup>.

Overordnet var formålet med SES således at sikre, at; “(...) the executive management of the Government of the United States is responsive to the needs, policies, and goals of the nation and otherwise is of the highest quality.”<sup>20</sup>.

Det første kodeks forblev uændret frem til 1994, hvorefter det blev underlagt en omfattende revision med henblik på at gøre det mere tidssvarende. Allerede tre år senere blev kodekset underlagt endnu en ændring. Begrundelsen var, at det var nødvendigt at revidere kodekset på grund af ”(...) the rapidly-changing management environment and the need to focus increasingly on leadership and the ability to drive change”<sup>21</sup>. Samfundsudviklingen generelt samt udviklingen i den globale økonomi og den globale markedsplads skabte behov for nye ledelseskompetencer og -evner. Den teknologiske udvikling, moderniseringen af den offentlige forvaltning samt de stigende krav fra borgerne var afgørende faktorer som bidrog til behovet for en opdatering af kodekset<sup>22</sup>. Af andre begrundelser kan nævnes følgende<sup>23</sup>.

- Stigende grad af kompleksitet og interdependens i opgaveløsningen stiller krav til innovative løsninger. Medarbejdernes kreativitet og idéer er derfor nødvendige i opgaveløsningen. Lederen kan ikke længere løse problemerne alene;
- Implementering af løsninger kræver ”commitment” fra medarbejderne. Der er derfor behov for en mere moderne ledelsesstil præget af samarbejde frem for ordrer fra oven;

---

<sup>19</sup> U.S. Office of Personnel Management (2004:2): *The Senior Executive Service*. U.S. Office of Personnel Management.

<sup>20</sup> Jf. websiden <http://www.opm.gov/ses/history.asp>

<sup>21</sup> U.S. Office of Personnel Management (2004:14): *The Senior Executive Service*. U.S. Office of Personnel Management.

<sup>22</sup> U.S. Office of Personnel Management (1999): *High-Performance Leaders – A Competency Model*. U.S. Office of Personnel Management.

<sup>23</sup> OECD (2001:43-44): *Leadership for the 21st Century*. OECD.

- Offentlige ledere kan ikke længere forvente at medarbejderne blindt følger deres ordrer. Medarbejderne skal i stedet stimuleres og udfordres. At bibeholde dygtige medarbejdere er derfor en væsentlig opgave for nutidens topledere.

Det amerikanske kodeks er således oprindeligt blevet udarbejdet i tilknytning til etableringen af et personalesystem for de øverste topledere. Efterfølgende har organisatoriske ændringer samt udviklingen i omverdenen stillet nye krav til toplederne, hvorfor kodekset er blevet revideret undervejs.

### 3.2 Processer

Det er "the Office of Personnel Management" (OPM) som har ansvaret for at udarbejde og opdatere det amerikanske kodeks for god offentlig topledelse. OPM er et centralt personalekontor i forbundsforvaltningen der administrerer et meritssystem for offentligt ansatte som inkluderer rekruttering, eksaminering og forfremmelser. OPM skal bl.a. beskytte og fremme en meritbaseret forvaltning via et tilsynsprogram; herunder identificere muligheder for forbedring af personalepolitikker og -programmer samt bistå forbundsinstitutionerne i relation til effektiv rekruttering, udvikling og brug af de ansatte<sup>24</sup>. Kodekset bliver løbende defineret og efterprøvet ved hjælp af undersøgelser udført af OPM's egne psykologer i samarbejde med førende eksperter på vurderingsområdet<sup>25</sup>.

I forbindelse med revisionen af kodekset i 1997 blev der foretaget omfattende studier af karakteristika ved succesfulde ledere i både den offentlige og den private sektor. Revisionen blev foretaget på baggrund af fire projekter. Der blev for det første udført en adfærdsindikatorundersøgelse ("behavioral indicators study") med henblik på at opdatere de ledelseskompeterer som blev identificeret i forbindelse med en spørgeskemaundersøgelse som blev udført i 1991<sup>26</sup>. Indikatorundersøgelsen blev udført på baggrund af gennemgang af relevant litteratur samt via afholdelse af ekspertpaneler. Der blev i alt holdt 14 panelmøder med deltagelse af 41 ledere fra forskellige lederstillinger i forbundsforvaltningen.

<sup>24</sup> For yderligere oplysninger om OPM henvises til [http://www.opm.gov/About\\_OPM/](http://www.opm.gov/About_OPM/) og <http://www.doi.gov/hrm/pmanager/gm1b.html>

<sup>25</sup> OECD (2001:45): *Public Sector Leadership for the 21st Century*. OECD.

<sup>26</sup> U.S. Office of Personnel Management (2004:14): "The Senior Executive Service". U.S. Office of Personnel Management Spørgeskemaundersøgelsen blev udført i relation til den første revision af kodekset som blev foretaget i starten af halvfemserne og omfattede omkring 10.000 respondenter.

Indikatorprojektet stadfæstede de eksisterende 22 lederkompetencer som blev identificeret i forbindelse med 1994-revisionen af kodekset. Ligeledes identificerede projektet en række nye kompetencer.

For det andet blev der foretaget en omfattende gennemgang af ledelseslitteratur. Formålet med litteraturgennemgangen var at afdække hvilke ledelseskompetencer der var behov for på baggrund af organisatoriske ændringer samt ændringer i omgivelserne. Litteraturgennemgangen identificerede en række nye kompetencer og medførte endvidere at nogle af de eksisterende kompetencer blev videreudviklet og præciseret.

Det tredje projekt var en undersøgelse af anvendte kompetencemodeller (kodekser) i den private sektor. Formålet med undersøgelsen var at sammenligne de private virksomheders kodekser for god ledelse med forbundsforvaltningens ditto<sup>27</sup>. Analysen afdækkede store ligheder kodekserne imellem, og den stadfæstede ligeledes de i forvejen eksisterende kompetencer. Analysen indikerede slutteligt at kodekset for god offentlig ledelse kunne bruges i mange forskellige scenarier.

De ledelseskompetencer som blev identificeret i de første tre projekter blev efterfølgende grupperet i metakompetencer (klynger). Grupperingen fandt sted på baggrund af indholdsmæssige ligheder. Metakompetencerne blev efterfølgende gennemgået og revideret i en række fokusgruppemøder med deltagelse af ledere fra et tværsnit af institutioner og stillinger. Ligeledes deltog repræsentanter fra det Nationale Akademi for Offentlig Forvaltning samt repræsentanter fra tre ledelsesudviklingscentre<sup>28</sup>. Medlemmer af SES samt "the Senior Executive Association" (SEA)<sup>29</sup> blev endvidere bedt om at gennemgå og kommentere det første udkast til kodekset<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Der blev bl.a. inddraget kompetencemodeller fra følgende virksomheder: American Express Company, Ford Motor Company, Holiday Inn Worldwide og Phillip Morris. U.S. Office of Personnel Management (1999:7): *High-Performance Leaders – A Competency Model*. Washington DC: U.S. Office of Personnel Management.

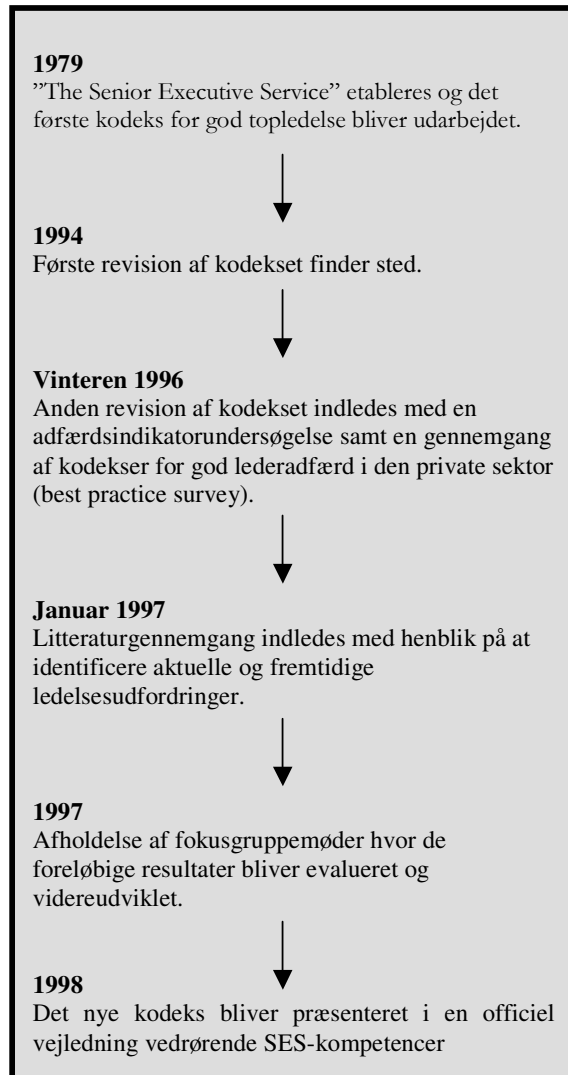
<sup>28</sup> Henholdsvis "the Federal Executive Institute" og de to ledelsesudviklingscentre som varetager forbundsforvaltningens ledelsesuddannelse ("Management Development Centres"). Yderligere oplysninger om institutionerne findes på følgende webside: <http://www.leadership.opm.gov/>

<sup>29</sup> SEA blev grundlagt af SES-medlemmer i 1980 og er en non-profit interesseorganisation som varetager SES-medlemmernes interesser. Yderligere oplysninger om SEA kan hentes på følgende webside: [www.seniorexecs.com](http://www.seniorexecs.com)

<sup>30</sup> U.S. Office of Personnel Management (2004:14): *The Senior Executive Service*. U.S. Office of Personnel Management.

Arbejdet med at revidere kodekset blev forestået af OPM og involverede ikke eksterne konsulenter eller repræsentanter fra det politiske niveau. Primo 1998 blev det nye reviderede kodeks præsenteret i en vejledning vedrørende SES-kompetencer<sup>31</sup>. En kronologisk oversigt over forløbet fremgår af boks 2 nedenfor.

## Boks 2: Det amerikanske kodeks – en oversigt



<sup>31</sup> Jf. U.S. Office of Personnel Management (1998): *Guide to Senior Executive Service Qualifications*. Washington DC: U.S. Office of Personnel Management

### 3.3 Indhold

I det amerikanske kodeks opereres der med fem metakompetencer (dvs. at kompetencerne er inddelt i fem klynger). Tilknyttet hver metakompetence er en række konkrete kompetencer som illustrerer hvilke personlige og professionelle egenskaber topledere bør have (jf. tabel 2)<sup>32</sup>. Sammenlagt opereres der med i alt 27 ledelseskompetencer. Beskrivelsen af metakompetencerne og de tilhørende kompetencer bliver i den officielle vejledning suppleret med en beskrivelse af hvilken adfærd og aktiviteter kendetegner beherskelse af kompetencerne. Da det vil føre for vidt at gennemgå alle 27 kompetencer i nærværende sammenhæng vil præsentationen i det følgende koncentrere sig om hovedidéen bagved de fem metakompetencer.

**Tabel 2: Kodeks for god offentlig topledelse i USA**

Metakompetencer	Kompetencer
<b>Leading Change</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Continual Learning</li><li>• Creativity and Innovation</li><li>• External Awareness</li><li>• Flexibility</li><li>• Resilience</li><li>• Service Motivation</li><li>• Strategic Thinking</li><li>• Vision</li></ul>
<b>Leading People</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conflict Management</li><li>• Cultural Awareness/Leveraging Diversity</li><li>• Integrity/Honesty</li><li>• Team Building</li></ul>
<b>Result Driven</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Accountability</li><li>• Customer Service</li><li>• Decisiveness</li><li>• Entrepreneurship</li><li>• Problem Solving</li><li>• Technical Credibility</li></ul>
<b>Business Acumen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Financial Management</li><li>• Human Resources</li><li>• Technology Management</li></ul>

<sup>32</sup> Se <http://www.opm.gov/ses/ecq.asp> for en nærmere beskrivelse af elementerne i det amerikanske kodeks eller U.S. Office of Personnel Management (1998): *Guide to Senior Executive Service Qualifications*. Washington DC: U.S. Office of Personnel Management.

Metakompetencer	Kompetencer
<b>Building Coalitions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencing/Negotiating</li> <li>• Interpersonal Skills</li> <li>• Oral Communication</li> <li>• Partnering</li> <li>• Political Savvy</li> <li>• Written Communication</li> </ul>

Den første metakompetence, **”Leading Change”**, referer til lederens evne til at udvikle og implementere en vision for organisationen. En vision som integrerer mål, værdier og prioriteringer. Lederen skal kunne finde en balance mellem kontinuitet og ændring, og han/hun skal ligeledes være i stand til at skabe et arbejdsmiljø, som værdsætter og opmuntrer kreativ tænkning. Lederen skal være åben overfor ændringer og ny information, og han/hun skal hurtigt kunne tilpasse sig nye situationer. En leder skal kunne bevare fokus, intensitet og vedholdenhed – også i tilfælde af modgang. Lederen skal derudover være proaktiv og resultatorienteret og opsøge feedback fra andre. Sidst men ikke mindst bør lederen kunne arbejde under pres og hurtigt komme på højkant i tilfælde af forsinkelser eller andre problemer.

Kompetencen **”Leading People”** relaterer sig til lederens evne til at designe og implementere strategier 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 inspirere, motivere og vejlede andre mod målopfyldelse, og han/hun skal bemyndige medarbejderne ved at uddelegere magt og autoritet. Lederen skal ligeledes fremme kvalitet via effektivt brug af organisationens mål- og resultatstyringssystemer, og han/hun skal på en tilfredsstillende måde belønne, rådgive eller afskedige medarbejdere. 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. Ligeledes skal lederen kunne identificere den enkelte medarbejders udviklingsbehov og tilvejebringe udviklings- og uddannelsesmuligheder som øger medarbejdernes evner og bidrager til opnåelse af organisationens mål. En god leder skal også være i stand til at skabe og fremme en holdånd, stolthed, tillid og gruppeidentitet. Slutteligt skal han/hun kunne løse konflikter på en positiv og konstruktiv måde.

”**Results Driven**”: Denne metakompetence fokuserer på lederens evne til at skabe resultater via strategisk planlægning, implementering samt evaluering af programmer og politikker. Den omfatter ligeledes evnen til at træffe tidlige og effektive beslutninger samt evnen til at betone ansvarlighed og løbende forbedringer.

Metakompetencen ”**Business Acumen**” (forretningstæft) omfatter evnen til at erhverve og administrere menneskelige, finansielle, materielle og informationsressourcer på en måde som bibringer offentlighedens tillid samt indfrier organisationens mission. Den omfatter ligeledes evnen til at anvende nye teknologier med henblik på at fremme beslutningsprocesserne.

”**Building Coalitions**” refererer til lederens evne til at forklare, forsvare og udtrykke fakta og idéer på en overbevisende måde. Det omfatter også lederens evne til at forhandle med individer og grupper både internt og eksternt. Ligeledes omfatter det evnen til at danne et omfattende fagligt netværk med andre organisationer samt evnen til at identificere interne og eksterne politikker som påvirker organisationens arbejde.

Det amerikanske kodeks bliver anvendt til at identificere topledere udviklingsbehov samt til at vælge og certificere kandidater til SES. Det er fastlagt ved lov at alle SES-kandidaters ledelseskvalifikationer skal vurderes af en særlig komité (”Qualifications Review Board”), som er sammensat af eksisterende medlemmer af SES. Kodekset bliver også brugt til at evaluere nyudpegede ledere performance i løbet af deres første år som ledere. Ligeledes udgør kodekset et centralt omdrejningspunkt på pensumlister som anvendes i forbindelse med afholdelse af forskellige ledelsesseminarer og uddannelsesforløb<sup>33</sup>. Kodekset blive således anvendt til at bedømme både ledererfaring og –potentiale.

Kodekset bliver ikke anvendt med henblik på at vurdere ansøgere tekniske færdigheder eller til at bedømme hvilke ansøgere er de bedste kandidater til et specifikt lederjob. Det bestemmes lokalt. Tekniske job-specifikke kvalifikationer anses for vigtige, men essensen af SES er generelle ledelseskompeter. Derfor har OPM udviklet et kodeks som indeholder en række lederkompetencer der er fælles for alle topledere<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> OECD (2001:45): *Leadership for the 21st Century*. OECD.

<sup>34</sup> U.S. Office of Personnel Management (2004:14): *The Senior Executive Service*. U.S. Office of Personnel Management.

## 4 NEW ZEALAND

### 4.1 Baggrund

Det new zealandske kodeks for god offentlig topledelse skal ses i lyset af ”the State Sector Act” af 1988<sup>35</sup>. Loven specificerer at det er ”the State Services Commission” (SSC) som har ansvaret for at vælge og udnævne topledere på departementschefniveau. SSC er en central forvaltnings- og personalepolitisk enhed i den new zealandske statsadministration. Udover at udpege og ansætte offentlige topchefer på vegne af staten har SSC bl.a. ansvaret for at: a) bedømme topledernes performance på vegne af de ansvarlige ministre, b) at rådgive regeringen vedrørende den statslige sektors organisering og c) at fremme og udvikle den statslige personalepolitik.<sup>36</sup>

Tidligere var lederne på departementschefniveau permanente chefer, dvs. at de blev i deres stilling til de blev pensioneret eller afgik ved døden. Med den nye lovgivning bliver de ansat for en begrænset periode ad gangen (jf. forskellen i betegnelsen ”permanent heads” og ”chief executives”). Ændringen skete bl.a. for at sikre en vis udskiftning samt for at åbne op for andre ansøgere end karriereembedsmænd.

På baggrund af at have fået ansvaret for at udpege de øverste administrative ledere i staten besluttede SSC sig for at identificere og definere hvilke færdigheder og kvalifikationer en topleder nødvendigvis må have for effektivt at kunne varetage en departementschefstilling. Kodekset skulle fungere som et værktøj som SSC kunne bruge i forbindelse med ansættelse af administrative topledere. Det new zealandske kodeks for god offentlig topledelse er således blevet udviklet med henblik på at bistå SSC i forbindelse med udnævnelse og ansættelse af ledere på departementschefniveau. Kodekset omfatter kun omkring 35 lederposter.

Udover at blive anvendt i forbindelse med ansættelse af topledere udgør kodekset endvidere et omdrejningspunkt i en række HR- og udviklingsaktiviteter for topledere samt andre

---

<sup>35</sup> For yderligere oplysninger om lovens indhold henvises til websiden: <http://rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/1988/an/020.html>

<sup>36</sup> For yderligere oplysninger om ”the State Services Commission” og enhedens arbejdsopgaver henvises til websiden <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=59>

ledergrupper som efterstræber toplederposter. Det bliver endvidere anvendt med henblik på at evaluere de offentlige toplederes performance.

## 4.2 Processer

Kodekset blev udarbejdet af SSC i samarbejde med konsulentfirmaet ”The Cullen Egan Dell Consultants”. Kompetencerne som bliver identificeret i kodekset er opstået på baggrund af interviews, fokusgruppediskussioner og analyser.

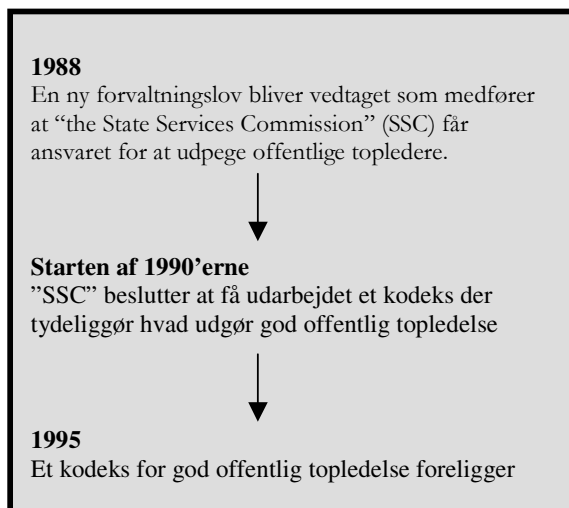
I den indledende fase fandt en omfattende litteraturgennemgang sted med henblik på at afdække ”best practise” i andre lande. Derefter blev en række beslutningscentre oprettet med hjælp fra et af landets universiteter. Formålet med beslutningscentrene var at indhente forskellige interessenters syn på hvilke kompetencer landets øverste administrative ledere bør have. Både departementschefer, ledere fra den private sektor, akademikere og ledere fra civilsamfundet deltog i aktiviteterne. De kompetencer som blev identificeret i denne proces blev efterfølgende videreudviklet og afprøvet på en udvalgt gruppe af erfarne administrative topledere.

Arbejdet med at udarbejde kodekset løb over en treårig periode og blev afsluttet i 1995. Det færdige kodeks repræsenterer: ”(...) *the combined view of a large range of people, including politicians, Public Service chief executives and senior managers in the public and private sectors*”<sup>37</sup>. En oversigt over forløbet fremgår af boks 3 på næste side.

---

<sup>37</sup> State Service Commission (2001:4): *New Zealand Public Service – Chief Executives’ Competencies*. Crown Copyright

### Boks 3: Det new zealandske kodeks – en oversigt



### 4.3 Indhold

Der fokuseres på generelle ledelseskompetencer i det new zealandske kodeks og ikke konkrete tekniske færdigheder. Kompetencerne bliver grupperet i tre overordnede kategorier under overskrifterne "Personal Attributes", "General Management" og "Leadership" (jf. tabel 3). Kompetencerne bliver præsenteret som retningslinjer for god lederadfærd. De specificerer hvilken toplederadfærd der skal til for at opfylde organisationernes mål, og de er en del af det input som anses for at være påkrævet med henblik på at producere de nødvendige resultater. Nedenfor følger en kortfattet præsentation af kodeksets tre hovedkategorier samt de tilhørende kompetencer<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Kodekset har følgende struktur i den officielle publikation: Først følger en introduktion til de tre kompetencekategorier. Dernæst følger en beskrivelse af de enkelte kompetencer. Beskrivelsen bliver suppleret med citater som understøtter og illustrerer kompetencernes betydning. For at lette forståeligheden bliver der endvidere opstillet indikatorer for henholdsvis effektiv og ineffektiv adfærd i relation til de enkelte kompetencer, jf. State Service Commission (2001): *New Zealand Public Service – Chief Executives' Competencies*. Crown Copyright. Publikationen er tilgængelig på Internettet på følgende webside: [http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/CECompetencies.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/CECompetencies.pdf)

**Tabel 3: Kodeks for god offentlig topledelse i New Zealand<sup>39</sup>**

Personal Attributes	General Management Competencies	Leadership Competencies
Commitment to Achievement	Management of People	Building and Sustaining Relationships
Honesty & Integrity	Managerial Expertise	Strategic Leadership
Intellectual Capability	Effective Communication	Managing in the Political Cultural Context

### 4.3.1 Personal Attributes

Den første kategori indeholder kompetencerne ”Commitment to Achievement”, ”Honesty & Integrity” og ”Intellectual Capability”. Kategorien beskriver hvilke personlige egenskaber og kvaliteter en topleder bør have.

Kompetencen ”**Commitment to Achievement**” handler om at lederen bør være engageret og orienteret mod resultater og udmærkelse. Han/hun bør ligeledes 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 den højeste kvalitet i arbejdsresultaterne. En god leder handler med henblik på at opnå udfordrende – men også realiserbare mål. Han/hun har ligeledes god dømmekraft og kan vurdere hvornår en handlingsplan ikke længere er gennemførlig. Lederen bør endvidere være i stand til at håndtere pressede situationer. Dertil bør en god leder have handlekraft til at forbedre egen effektivitet samt anvende ”time-management-teknikker” med henblik på at prioritere opgaver. Lederen skal også kunne motivere medarbejderne til at være effektive og produktive. Gode ledere er endvidere entusiastiske, beslutsomme og vedholdende i forhold til at opnå resultater. De prioriterer opgaver, sikrer at opgaver på kontrakt bliver leveret, og de opretholder en sund balance mellem arbejds- og fritidsforpligtigelser.

”**Honesty & Integrity**”: Topledere skal være et forbillede for sine medarbejdere, både i relation til personlig, faglig og institutionel adfærd. De skal tro på sig selv og sine evner – også i svære situationer hvor upopulære beslutninger skal træffes. Ligeledes skal de prioritere at sikre en upartisk og ikke-korrupt forvaltning. Toplederen skal derudover have gode kommunikationsevner og være i stand til at revidere handlingsplaner, hvis målene ikke længere

<sup>39</sup> State Service Commission (2001): *New Zealand Public Service – Chief Executives’ Competencies*. Crown Copyright.

er holdbare. Toplederen skal videre være i stand til at indrømme og håndtere fejltagelser på en konstruktiv måde. Hans/hendes adfærd skal generelt være styret af betragtninger om hvad der er godt for organisationen samt retfærdig behandling af andre. Indikatorer på god ledelse er loyalitet, integritet, selvtillid, selvforståelse, personlig modenhed, bevidsthed om personlige styrker, bevidsthed om begrænsninger og en orientering mod at lære nye færdigheder og tilegnelse af ny viden.

**”Intellectual Capability”**: En god topleder har gode analytiske evner og er innovativ. Lederen skal kunne forstå og vurdere komplekse idéer og på den måde nå frem til innovative og velbegrundede løsninger som tager højde for både kort- og langsigtede konsekvenser. Problemer løses systematisk, men der skal også være plads til intuition og logiske slutninger. Lederen skal ligeledes være beslutsom, også i situationer præget af usikkerhed. En god leder opmuntrer endvidere til intellektuel debat og udviser en ”intellektuel nysgerrighed”. Han/hun skal have den fornødne intellektuelle kapacitet til at kunne rådgive om og debattere komplekse forhold med ministre, mellemledere og andre interessenter.

#### **4.3.2 General Management Competencies**

Denne kompetencekategori fokuserer på toplederens evne til at sikre, at organisationen er effektiv. Kategorien består af kompetencerne ”Management of People”, ”Managerial Expertise” og ”Effective Communication”. En topleder skal kunne inspirere og engagere sine medarbejdere til at gøre en ekstra indsats med henblik på at opnå organisationens mål, og vedkommende skal også være velorienteret om diverse styrings- og ledelsesredskaber samt have gode kommunikationsevner.

**”Management of People”**: En god leder er bevidst om at få det bedste ud af medarbejderne med henblik på at opnå organisationens fremtidige og nuværende mål. Han/hun leder via eksemplets magt, har en positiv og entusiastisk attitude og udvikler et samarbejdsvilligt arbejdsmiljø, hvor de ansatte er sammen om at opnå organisationens mål. Lederen delegerer autoritet og ansvar på en passende måde og opmuntrer medarbejderne til på eget initiativ at opnå eller overgå organisationens mål. Lederen tilpasser endvidere sin ledelsesstil til konkrete behov og sørger for gode personaleprincipper, som bl.a. sikrer retfærdige rekrutterings-, og uddannelsesmuligheder for medarbejderne. Gode ledere giver endvidere organisationen

retning og formål, inspirerer andre og formidler en fælles vision som skaber motivation, entusiasme og commitment blandt medarbejderne. Gode ledere er synlige og udviser eksemplariske ledelseskvaliteter og -adfærd. De erkender vigtigheden af at have generelle ledelsesstyrker, og de opbygger et stærkt samarbejdende ledelsesteam. De udviser endvidere en passende humoristisk sans.

**”Managerial Expertise”**: Lederen skal være velorienteret om forskellige ledelsesteknikker og -trends. Han/hun skal styre sin organisation med en erhvervsorientering, hvor interessenters og brugeres behov analyseres og hvor handleplaner udvikles og implementeres. En god leder erkender behovet for at balancere knappe ressourcer mod konkurrerende krav. Han/hun udvikler kvalitetsstyringssystemer, evaluerer performance og tilpasser strategier i tilfælde hvor det er nødvendigt. Inspireret af det private erhvervsliv skal den gode offentlige topleder være orienteret mod bruger- og interessentbehov (både i forhold til politikere og borgere) og sikre systemer og en kultur som fremmer løbende kvalitetsforbedringer.

**”Effective Communication”**: En god leder opnår indflydelse via gode kommunikations- og overtalelsesevner. Både skriftlig og mundtlig kommunikation skal være klar, tydelig og præcis. Alle kommunikationsmidler anvendes, og det vurderes hvornår hvilke midler er mest hensigtsmæssige. Konflikter skal føres frem i lyset, og fordelagtige konfliktløsninger søges. Lederen bør skabe løsninger, som er tilfredsstillende for alle de involverede parter (win/win løsninger). Ligeledes skal han/hun være en god lytter, være modtagelig og opmuntre til deltagelse og fælles forståelse. Lederen skal endvidere aktivt søge feedback på sin kommunikationsstil.

### 4.3.3 Leadership Competencies

Denne kategori består af følgende konkrete kompetencer: ”Building and Sustaining Relationships”, ”Strategic Leadership” og ”Managing in the Political-Cultural Context”. Kategorien refererer til at en topleder bør prioritere netværksdannelse, fremadrettet og strategisk tænkning samt have evnen til at positionere organisationen i et politisk-kulturelt miljø, dvs. mellem regeringsniveauet på den ene side og de kulturelle, økonomiske og samfundsmæssige omgivelser på den anden side.

**”Building and Sustaining Relationships”**: Effektive topledere er kendetegnet ved den måde de arbejder på at etablere netværksrelationer. De er bevidste om vigtigheden af netværksdannelse, både internt i forvaltningen, i relation til den private sektor og den bredere offentlighed. De opbygger endvidere et produktivt og positivt forhold til den politiske ledelse (f.eks. ministeren), og de arbejder på at give den offentlige forvaltning et positivt image. En topleder skal ligeledes være i stand til at forstå baggrunden for og artikulere forskellige interessenters synspunkter samt etablere og fastholde et godt forhold til medierne.

**”Strategic Leadership”** refererer til lederens evne til at kunne ”se helheden” og til at placere organisationen i denne helhed. Ligeledes omfatter det evnen til at tænke strategisk, forudse forskellige situationer samt evnen til at 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. Kompetencen omfatter også evnen til at formidle en vision for organisationen som både accepteres af og motiverer medarbejderne. Organisationens vision skal være kædet sammen med den politiske ledelses generelle prioriteringer. En god leder er proaktiv i forhold til at løse problemer, og han/hun udviser en villighed til at acceptere ændringer. Lederen er fleksibel og tilskynder nye idéer og nye tilgange. Effektive topledere trives endvidere i en hurtigt ændrende verden.

**”Managing in the Political Cultural Context”**. En god leder positionerer sin organisation således at den imødekommer regeringens prioriteringer. Lederen har indgående kendskab til politiske, lovgivende og regulerende processer og anvender disse med henblik på at opnå organisationens mål. Lederen handler endvidere på en måde, som indikerer et skarpt indblik i konstitutionelle konventioner og i formelle og uformelle indflydelseskanaler – både internt i organisationen og eksternt i forhold til de politiske omgivelser, erhvervslivet og offentligheden. Lederen skal videre 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 ude i samfundet. Lederen erkender vigtigheden af at udvikle en kollektiv interesse på tværs af den offentlige sektor, om end den enkelte forvaltningsenheds integritet eller autonomi bevares. Dertil skal en offentlig topleder være serviceminded, tilslutte sig merit og lighedsprincipper og være bevidst om heterogeniteten i det new zealandske samfund. Ligeledes skal toplederen være bekendt med grænsefladen mellem forvaltningen og forskellige

interessegrupper, erhvervsorganisationer og organisationer i (civil)samfundet. Slutteligt skal en topledere have forståelse for national og international praksis på sit ansvarsområde.

Kodeksets kompetencer er ikke absolutte eller universelle. De er dynamiske og skal tilpasses den konkrete kontekst. Dette gør sig især gældende når kodekset bliver anvendt i relation til bedømmelse af offentlige ledere performance. I forhold til rekruttering og karriereplanlægning er kodekset imidlertid mere direkte anvendeligt. I den officielle præsentation af kodekset bliver det endvidere påpeget, at det er væsentligt, at lederne bruger sund fornuft og god dømmekraft i forhold til hvornår og hvor meget de enkelte kompetencer skal tages i brug<sup>40</sup>.

Det bør bemærkes at der, sideløbende med det ovenfor præsenterede kodeks for ledere på departementschefniveau, også opereres med et kodeks som omfatter en bredere gruppe af ledere i den offentlige sektor. Kodekset hedder ”The Leadership Capability Profile” (LCP) og det blev lanceret i juni 2003. Den nye ledelsesprofil fremhæver bl.a. personlige egenskaber såsom hæderlighed, kløgt, handlekraft og personlig styrke. Ligeledes bliver der sat fokus på at lederne via forskellige kanaler og erfaringer udvikler og anvender forskellige nærmere specificerede ledelseskompetencer. Kodekset sætter endvidere fokus på resultatorienteret ledelse og fremhæver væsentligheden af at skabe en troværdig og serviceminded offentlig forvaltning<sup>41</sup>.

LCP blev udviklet som led i en ny ledelsesstrategi lanceret af SSC i 2003. Baggrunden for den nye ledelsesstrategi er, at de eksisterende rammer for ledelsesudvikling, som bl.a. fandt sted indenfor rammerne af ”the Senior Executive Service” (SES), blev vurderet at være ineffektive<sup>42</sup>. SES blev i sin tid oprettet på baggrund af forvaltningsloven af 1988<sup>43</sup>, men allerede i 1993 blev man opmærksom på svagheder ved systemet, og siden hen er SES langsomt svundet bort. SES eksisterer fortsat i lovgivningen, men loven vil blive annulleret ved lejlighed. Hovedformålet med den nye ledelsesstrategi er at sikre at udbuddet af offentlige ledere er i overensstemmelse med forvaltningens efterspørgsel efter samme. Strategien skal

---

<sup>40</sup> State Services Commission (2001:4-6): *New Zealand Public Service Chief Executives’ Competencies*. Crown Copyright.

<sup>41</sup> State Services Commission (2003): *The Leadership Capability Profile*. Prototype. Part One: Overview. Juni 2003.

Publikationen kan hentes på <http://www.ldc.govt.nz/documents/lcp-overview.pdf>

<sup>42</sup> State Services Commission (2003:1): *The Leadership Capability Profile*. Prototype. Part One: Overview. Juni 2003.

Publikationen kan hentes på <http://www.ldc.govt.nz/documents/lcp-overview.pdf>

<sup>43</sup> Jf. afsnit IV, sektion 46 i ”The State Sector Act” af 1988.

således styrke og opbygge en gruppe af dygtige ledere som kan imødekomme forvaltningens fremtidige ledelsesbehov<sup>44</sup>.

Den nye ledelsesstrategi bliver administreret og ført ud i livet af ”the Leadership Development Center” (LDC). LDC er et ledelsesudviklingscenter under SSC som blev etableret i 2003<sup>45</sup>. Centret er en videreførelse af det tidligere Management Development Center (MDC) som blev etableret i 1995 som en reaktion på SES’s fejlen i at tilvejebringe de nødvendige rammer for ledelsesudvikling i staten. Det allerførste kodeks for god ledelse blev i sin tid udarbejdet af MDC i samarbejde med SSC. Det skete umiddelbart efter etableringen af MDC. Formålet var – på linje med formålet med det nye kodeks – at identificere og fremme udviklingen af talentfulde offentlige ledere.

## 5 FORSKELLE OG LIGHEDER

### 5.1 Hvorfor et kodeks?

Der findes både forskelle og ligheder i årsagerne til at der er blevet udviklet kodekser for god offentlig topledelse i de tre analyserede cases. Det britiske og det amerikanske kodeks for god offentlig topledelse har det til fælles, at de begge oprindeligt blev udarbejdet i forbindelse med etableringen af særskilte **personalsystemer** for offentlige topledere. Efterfølgende har **forvaltningsreformer** og **udviklingen i omgivelserne** nødvendiggjort en revision af kodekserne. Indholdet i de aktuelle udgaver af kodekserne skal således ses i lyset af bestræbelserne på at gøre kodekserne mere tidssvarende. De er et forsøg på at definere hvilke generelle ledelseskompetencer der er påkrævede med henblik på at imødekomme de udfordringer som offentlige topledere står overfor i dag.

Det new zealandske kodeks for god offentlig topledelse som retter sig mod ledere på departementschefniveau blev udarbejdet på baggrund af en **lovændring** i 1988 som gav SSC ansvaret for at udnævne og ansætte disse ledere. For at gøre dette arbejde så godt som muligt fik SSC udarbejdet et kodeks som kunne bruges med henblik på at identificere de mest egnede kandidater. Baggrunden for dette kodeks er således forskellig fra baggrunden for kodekserne i henholdsvis USA og Storbritannien. Ligeledes er det new zealandske kodeks rettet mod en

---

<sup>44</sup> Jf. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=161>

<sup>45</sup> For mere information om LDC henvises til websiden: <http://www ldc.govt.nz/>

langt mere begrænset gruppe af offentlige topledere end de to øvrige landekodekser. Funktionerne synes imidlertid at være sammenfaldende i de tre lande. Kodekserne bliver brugt til at ansætte, uddanne og bedømme offentlige topledere performance.

Det samme gør sig gældende i relation til det nye kodeks i New Zealand – the Leadership Capability Profile (LCP) – som eksisterer sideløbende med det kodeks som bliver anvendt i relation til ansættelse af ledere på departementschefniveau. LCP blev udviklet som delelement af en ny **ledelsesstrategi** hvis overordnede formål er at sikre den fornødne ledelseskapacitet i staten. Baggrunden for LCP har således lighedsstræk med baggrunden for henholdsvis det britiske og amerikanske kodeks. Ligeledes er målgrupperne forholdsvis ens for disse tre kodekser. Forskellen er imidlertid at der ikke opereres med et særskilt personalesystem for topledere i New Zealand (Senior Executive Service) hvilket er tilfældet i både USA og Storbritannien.

## 5.2 Udviklingsprocesserne

Det gælder for alle tre lande at kodekserne er blevet udviklet på baggrund af ganske **omfattende studier**. Typisk er der tale om to-tre overordnede faser: I den første fase bliver der almindeligvis foretaget interviews, best practice analyser og litteraturgennemgange. Ligeledes bliver der holdt fokusgrupper og workshops. På den baggrund bliver det første udkast til et kodeks udarbejdet. Den næste fase består typisk i at sende udkastet til høring og validering hos en række forskellige interessenter (hørings- og valideringsfasen foregår typisk også via workshops, fokusgrupper m.m.). Det forekommer endvidere at kodekserne bliver forsøgsvis afprøvet ved hjælp af pilotprojekter inden den endelige implementering finder sted.

Det er videre kendetegnende for udviklingsprocesserne at de har fundet sted over en **relativ lang periode** samt at der har været et ganske **stort antal personer involveret** i processen. Over 900 personer var således direkte involveret i udarbejdelsen af det britiske kodeks. I den new zealandske case (i forbindelse med udarbejdelse af kodekset på departementschefniveau) blev der på samme måde inddraget adskillige forskellige interessenter gennem interviews og fokusgruppemøder. Andre og flere blev inddraget via oprettelsen af de såkaldte beslutningscentre, hvor en lang række personer fik lejlighed til at give deres syn på hvilke kompetencer moderne offentlige topledere bør have. Udarbejdelsen af det amerikanske

kodeks indebar ligeledes inddragelse af et stort antal personer. Især den første revision af kodekset – som fandt sted i starten af halvfemserne – indebar inddragelse af mange interessenter. Således blev over 10.000 ansatte inddraget i processen (via en spørgeskemaundersøgelse). Den efterfølgende revision af kodekset i 1997 – som i høj grad byggede videre på de kompetencer som blev identificeret i den første revision – involverede yderligere et stort antal af personer bl.a. via afholdelse af ekspertpaneler og fokusgruppemøder. Omkring 100-150 personer skønnes sammenlagt at have været direkte involveret i den anden revision af det amerikanske kodeks.

Konkret er det først og fremmest diverse grupper af **offentlige ledere** som har været direkte involveret i udarbejdelsen af kodekserne. I de lande hvor der findes særskilte personalesystemer for topledere er det således hovedsageligt repræsentanter fra denne gruppe, som har deltaget i undersøgelserne. Dog også suppleret med inddragelse af offentlige ledere på andre ledelsestrin. Ligeledes er det gældende for alle tre cases at **eksperter** på området har deltaget i udarbejdelsen af kodekserne og i visse tilfælde også **ledere fra den private** samt den **civile sektor**. Processerne synes endvidere at være kendetegnet ved et fravær af inddragelse af repræsentanter fra det **politiske niveau**. Kun i den new zealandske case nævnes eksplicit at repræsentanter fra det politiske niveau har deltaget i udarbejdelsen af kodekset. Det specificeres dog ikke hvordan denne inddragelse har fundet sted i praksis. I to ud af tre cases er der videre blevet anvendt eksternt **konsulentbistand**. USA har som det eneste land ikke benyttet sig af eksterne konsulenter i forbindelse med udarbejdelsen af kodekset. Det amerikanske kodeks er blevet udarbejdet af OPM's eget personale, og adskiller sig hermed fra de to øvrige cases, hvor kodekserne er blevet udarbejdet af private konsulentfirmaer i samarbejde med offentligt ansatte.

En anden forskel imellem kodekserne er **tidsdimensionen**. Det første amerikanske kodeks blev udviklet allerede i slutningen af 1970'erne, mens det første britiske kodeks først så lyset omkring 16-17 år senere. Det samme gælder for det første new zealandske kodeks, som blev udviklet umiddelbart efter etableringen af MDC i 1995. Det new zealandske kodeks for ledere på departementschefniveau blev ligeledes udarbejdet på omkring det samme tidspunkt (kodekset var færdigudviklet i 1995). Der ses således at flertallet af kodekserne er blevet udarbejdet omkring midten af halvfemserne. De revisioner der er blevet foretaget har typisk fundet sted i sidste halvdel af 1990'erne eller i starten af det 21. århundrede. Både udviklingen

og revisionerne af kodekserne koncentrerer sig således omkring 1990'erne og starten af det 21. århundrede. Baggrunden herfor er sandsynligvis de omfattende reformbølger som har fundet sted i de fleste vestlige landeforvaltninger i løbet af de sidste 15-20 år.

### 5.3 Indholdsmæssige ligheder og forskelle

Indholdsmæssigt er der både forskelle og ligheder. Lighederne er imidlertid mest iøjnefaldende. For det første ses der, at der i alle tre lande forventes at en topleder er **resultatorienteret**. Lederen skal tilrettelægge arbejdet med henblik på at opnå resultater.

For det andet fremgår det, at der i alle tre lande kræves, at toplederen har gode **menneskekundskaber**. Han skal være i stand til at motivere medarbejderne, være god til at håndtere konflikter og have forståelse for medarbejdernes forskellige kulturelle og etniske baggrunde. Autoritær hierarkisk styring erstattes af nye ledelsesformer der er tilpasset de mere moderne og flade organisationsstrukturer.

For det tredje ses det, at alle tre lande efterspørger kompetencen **strategisk tænkning**. En topleder skal være proaktiv og skal kunne forudse forskellige situationer. Regeladministration bliver afløst af innovation og forandring.

Et fjerde forhold, som også går på tværs af landeforvaltningerne er, at der fokuseres på toplederens evne til at skabe og formidle en **vision** for forvaltningen. Moderne topledere skal tydeliggøre organisationens mål, formidle fremtidsperspektiver, og de skal angive i hvilken retning organisationen skal bevæge sig hen imod. Der lægges således op til en proaktiv ledelsesstil.

Det nævnes endvidere i alle tre cases, at det er vigtigt, at ledere har gode **kommunikationsevner** samt at de er **ærlige** og **hæderlige**. Evnen til **netværksdannelse** bliver ligeledes berørt i to ud af tre cases. Endelig gælder det for samtlige kodekser at de fokuserer på **generiske** kompetencer, dvs. kompetencer som er fælles for alle topledere uanset stilling og specialisering. Ingen af de analyserede indeholder retningslinjer vedrørende specifikke tekniske kompetencer.

Det er et gennemgående træk ved kodekserne at der i høj grad fokuseres på ”**leadership-kompetencer**” frem for de mere traditionelle ”managementkompetencer”. I det danske sprog skelnes der ikke mellem begreberne ”leadership” og ”management”, men der er imidlertid væsentlige forskelle i begrebernes betydning. I modsætning til leadership refererer management typisk til mere håndgribelige adfærdsincitament<sup>46</sup>. Leadership betoner derimod egenskaber som fokuserer på hæderlighed, visioner, evnen til at inspirere andre, selvbevidsthed, nytænkning osv. Mens management således understreger formelle systemer, processer og incitament<sup>46</sup>, så handler leadership i højere grad om uformel/tvangfri indflydelse. Leadership handler om hvorledes medarbejderne kan mobiliseres ved hjælp af værdier og visioner<sup>47</sup>. At kodekserne i alle tre landeforvaltninger sætter fokus på leadershipkompetencer er imidlertid ikke ensbetydende med at man er gået helt væk fra managementkompetencerne, som fortsat vurderes at være vigtige og som ligeledes fortsat figurerer i kodekserne. Det nye er, at leadershipkompetencer har fået en helt central placering i forhold til vurderingerne af hvad udgør god offentlig topledelse<sup>48</sup>.

Videre er et gennemgående tema ønsket om at fremme **kooperativ ledelse** i den offentlige sektor<sup>49</sup>. Kodekserne – sammen med de ledelsesudviklingsstrategier som de typisk er forankret i – er ofte rettet mod at udvikle ledere, som kan se forvaltningen som en sammenhængende helhed og som kan se ud over snævre lokale interesser og behov. Der ses således et ønske om at udvikle offentlige ledere som er i stand til at handle ud fra ”det fælles bedste” frem for lokale særinteresser. Denne kompetence er måske særlig relevant i lyset af de decentraliseringstendenser som har præget mange landeforvaltninger i de senere år. Den tiltagende fragmenterede struktur nødvendiggør formodentlig tilstedeværelsen af helhedsfokuserede ledere med henblik på at sikre forvaltningens sammenhængskraft.

Endelig er der forskel på hvorledes kompetencerne bliver grupperet og præsenteret i de tre kodekser. I den new zealandske case skelnes der mellem tre kategorier og tilknyttet hver enkelt

---

<sup>46</sup> OECD (2001:11): *Public Sector Leadership for the 21<sup>st</sup> Century*. OECD.

<sup>47</sup> OECD (2001:14-15): *Public Sector Leadership for the 21<sup>st</sup> Century*. OECD.

<sup>48</sup> Ansøgere til SES-stillinger i USA bliver eksempelvis opmuntret til at fremhæve sine leadershipkompetencer i ansøgningen frem for managementkompetencerne, da leadershipkompetencerne vurderes at være vigtigere (U.S. Office of Personnel Management (1998:37): *Guide to Senior Executive Qualifications*. Washington DC: U.S. Office of Personnel Management).

<sup>49</sup> I det britiske kodeks fremgår det eksempelvis at det forventes af lederne, at de er i stand til at implementere korporative beslutninger. Tilsvarende bliver lederens fornemmelse for et korporativt ansvar betonet i det amerikanske kodeks. Også i det new zealandske kodeks bliver lederens evne til at handle ud fra det fælles bedste fremhævet. Således tales der om at lederen skal være i stand til at handle på baggrund af den ”kollektive interesse”.

kategori er 3 konkrete ledelseskompetencer. Der opereres således sammenlagt med 9 kompetencer i det new zealandske kodeks. I USA opereres der med fem kategorier (metakompetencer) og 27 konkrete kompetencer. Det britiske kodeks adskiller sig fra de øvrige kodekser, da der ikke skelnes mellem metakompetencer og konkrete kompetencer (dvs. at kompetencerne ikke bliver inddelt i klynger). De seks britiske kompetencer synes imidlertid at svare nogenlunde til metakompetencerne i det amerikanske kodeks, da de umiddelbart synes at befinde sig på samme abstraktionsniveau. Eksempelvis er der store ligheder mellem de amerikanske metakompetencer "Leading Change", "Leading People" og "Results Driven" og følgende britiske kompetencer: "Giving purpose and direction", "Getting the best from people" og "Focusing on delivery". Forskellen synes primært at være at man i det britiske tilfælde har valgt ikke at udmønte de mere overordnede kompetencer til konkrete kompetencer på samme måde som i USA og New Zealand, og at det derfor er tale om to forskellige detaljeringsniveauer.

## 6 SAMMENFATNING

Overordnet kan begrundelserne for at udarbejde og/eller revidere kodekserne inddeles i to hovedargumenter. Det første argument er, at det er i forvaltningernes generelle interesse at sikre den fremtidige ledelseskapacitet via diverse ledelsesudviklingsstrategier. Det andet argument er, at forvaltningsreformer og ændringer i omgivelserne skaber et behov for en ny ledelsesstil der er i overensstemmelse med ændringerne. Nye tider kræver nye former for ledelse, og nye former for ledelse kræver nye kodekser.

Det gælder for alle kodekserne at de er blevet udarbejdet på baggrund af ganske omfattende undersøgelser. Typisk har det været tale om en relativt tidskrævende proces med inddragelse af mange forskellige interessenter. Således har både offentlige topledere, eksterne eksperter samt ledere fra andre sektorer typisk været inddraget i forløbet. Kun i et enkelt tilfælde ses tegn på inddragelse af repræsentanter fra det politiske niveau. Udarbejdelsen er i de fleste tilfælde forestået af embedsmænd i samarbejde med private konsulentfirmaer.

Indholdsmæssigt er der fundet en del lighedstræk kodekserne i mellem. For det første omfatter kodekserne udelukkende generiske kompetencer. For det andet forekommer det adskillige gange at de samme eller beslægtede kompetencer genfindes på tværs af kodekserne.

En central fællesnævner for kodekserne er, at de alle i høj grad fokuserer på leadershipkompetencer. Der fokuseres således på toplederens evne til at motivere, inspirere og innovere, og der sættes ligeledes fokus på toplederens evne til at lede via visioner og værdier. Den moderne offentlige topleder skal således – i tillæg til de klassiske ledelseskompetencer – beherske kompetencer, som traditionelt ikke er blevet forbundet med god offentlig ledelse. Dette skal lederen gøre i en omskiftelig verden kendetegnet ved en hastig teknologisk udvikling og stigende krav fra omgivelserne. Udfordringen må derfor siges at være stor!