



Forum for Offentlig Topledelse

På sporet af god offentlig topledelse
Debatoplæg til konference
den 30. august 2004

Forord

Et internationalt og to danske forskerteam har i løbet af det sidste halve år arbejdet med at formulere deres bidrag til et dansk kodeks for god offentlig topledelse. Forskerne giver på de følgende sider en sammenfatning af deres analyser og konklusioner. De tre sammenfatninger følges op af en kort beskrivelse af opdraget fra Forums bestyrelse.

De tre forskerteam stiller skarpt på forskellige aspekter af de udfordringer, som de danske offentlige topledere står overfor. Fælles for de tre bidrag er, at de formulerer væsentlige anbefalinger og krav til den offentlige topleder.

Ove Kaj Pedersen og Kurt Klaudi Klausen argumenterer i deres bidrag for, at den kompetente topleder kun er en god topleder, så længe han eller hun kan udøve legitim ledelse. Den offentlige topleder sættes konstant i situationer ("etiske øjeblikke"), hvor der skal træffes vigtige beslutninger, som ikke kan begrundes i love eller politiske beslutninger. Toplederen har i disse situationer alene sine egne erfaringer og egen "samvittighed" at trække på – og må kunne legitimere og begrunde sine beslutninger overfor sin omverden bagefter. Ove Kaj Pedersen og Kurt Klaudi Klausen giver et bud på 12 etiske normer for, hvordan man som god offentlig topleder kan håndtere de udfordringer, der er forbundet med "etiske øjeblikke".

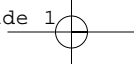
Karsten Vrangbæk og Torben Beck Jørgensen sætter i deres bidrag fokus på, at værdier bør være et centralt pejlemærke for den offentlige topleder i dag. Ikke blot traditionelle og konsensusbaserede værdier, men i langt højere grad præferencebaserede værdier. De to forskere fremhæver de offentlige toplederes ansvar for at fortolke forandringsprocesser i samfundet og for at vedligeholde og beskytte offentlige værdier. Endelig kommer de med et bud på en række generelle kompetencer og krav til toplederens håndtering af værdispørgsmål.

Donald Kettl, James Svava og Christopher Pollitt har en bredere tilgang til et kodeks. Fra deres møde med de danske topledere fremhæver de blandt andet paradokset mellem det stærke ønske om både innovation og bevarelse af status quo. De stiller også skarpt på det overvældende fokus på den politiske rådgivning, som de har fundet hos danske topledere. De spørger om den rette balance eksisterer mellem politisk rådgivning og ledelse af organisationen, og de opstiller en række anbefalinger for, hvordan de offentlige topledere kan imødegå de udfordringer, som de identificerer.

Læs videre i debatoplægget, om forskernes pointer vækker genklang i din hverdag. Kan du genkende de udfordringer, som skitseres? Kan du anvende anbefalingerne i din daglige ledelsespraksis? Hvad er det mest tankevækkende i forskernes bidrag, og hvordan er det overhovedet muligt at leve op til de krav, der stilles?

Forskernes bidrag er et vigtigt skridt på vejen. De vil danne grundlag for Forums afsluttende proces i efteråret 2004. Under arbejdstitlen "fra forskerbidrag til topledelse i hverdagen" vil hele målgruppen af offentlige topledere være inviteret til at deltage i en række kodeksseminarer. Formålet er at videreudvikle, praksiskvalificere og prioritere indhold og anbefalinger i det endelige kodeks. Forums endelige kodeks for god offentlig topledelse i Danmark lanceres i februar 2005.

Til dette arbejde vil der forhåbentlig være god inspiration at hente i dette debatoplæg og på konferencen den 30. august. Vel mødt!



Indholdsfortegnelse

Resumé af udredning om god offentlig topledelse 3

v. Kurt Klaudi Klausen og Ove Kaj Petersen

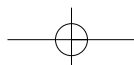
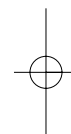
Værdibaseret bidrag til kodeks for god offentlig topledelse 12

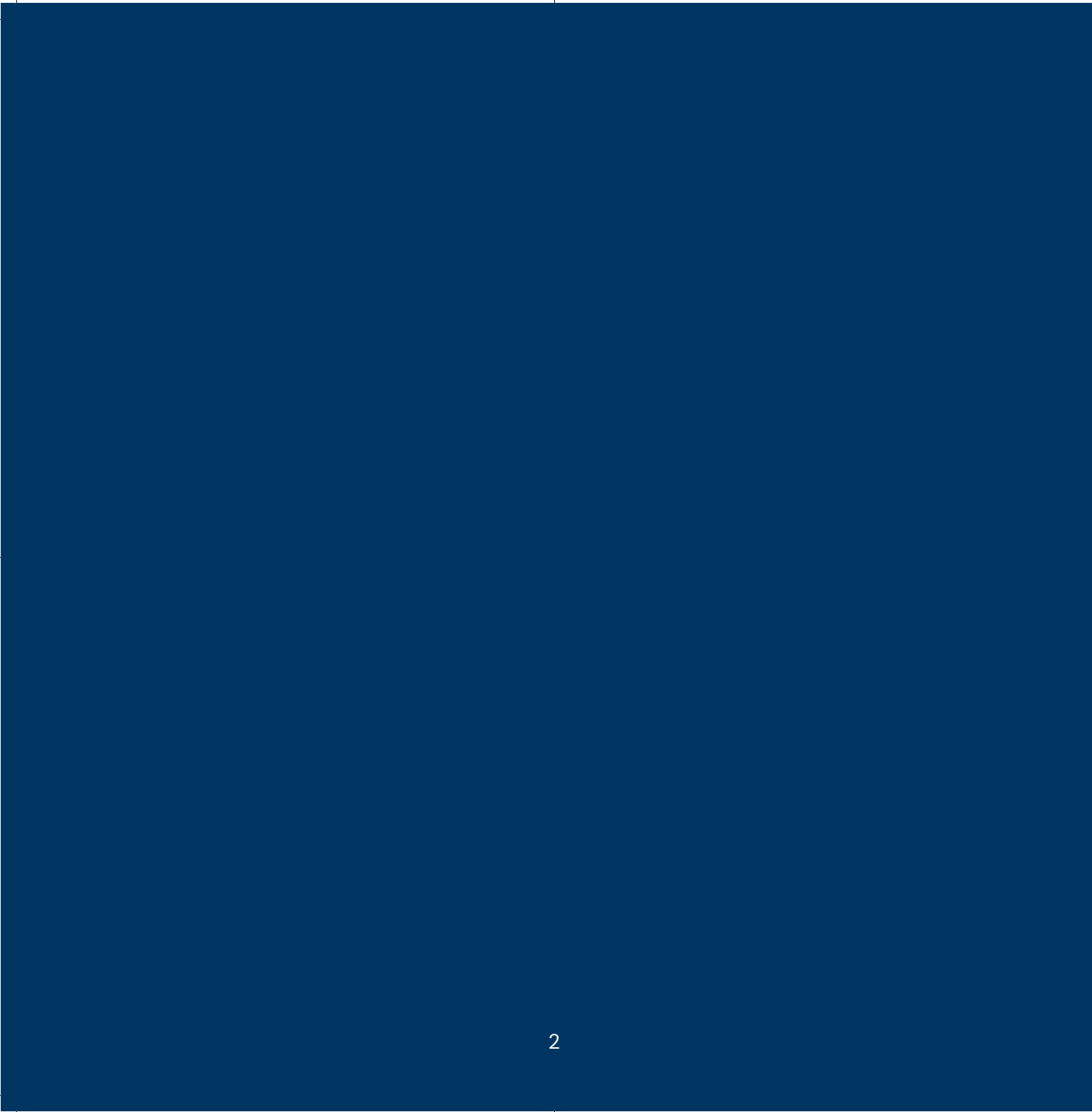
v. Torben Beck Jørgensen og Karsten Vrangbæk

**Towards a Danish Concept of Public Governance:
An International Perspective 19**

v. Donald F. Kettl, Christopher Pollitt og James H. Svara

Forums opdrag til de tre forskerteam 23





Resumé af udredning om god offentlig topledelse

v. Kurt Klaudi Klausen, Professor i Statskundskab, Syddansk Universitet og Ove K. Pedersen, Professor i Statskundskab, Københavns Universitet

Vor udredning falder i to afsnit, hvoraf det første udgør en redegørelse for en række internationale kodekser og den anden udgør argumentationen for en dansk.

Første del repræsenterer en afrundet undersøgelse af kodekser i Storbritannien, USA og New Zealand. Der redegøres for hvorfor kodeks er blevet udviklet (begrundelser), hvordan de er blevet til (proces) og deres indhold (kodeks). Afslutningsvis følger en diskussion af ligheder og forskelle mellem de tre lande. Hver af de udvalgte kodekser er blevet til efter ret omfattende processer og ender med at opregne en række tidstypiske krav til hvilke ledelsesmæssige kompetencer topledere skal være i besiddelse af. Det mest relevante eksempel er det New Zealandske, der fremhæver de følgende kompetencer:

Kodeks for god offentlig topledelse i New Zealand ¹		
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

De undersøgte kodekser ligner hinanden i udpegningen af, hvad der er vigtige lederkompetencer, de siger dog meget lidt om baggrunden for at udpege nogle sider frem for andre, og de siger endnu mindre om udøvelsen af ledelse i en politisk styret og offentligt eksponeret organisation.

I anden del af udredningen argumenteres for en dansk kodeks. Der skelnes mellem to sider ved denne.

1. State Service Commission (2001): New Zealand Public Service – Chief Executives' Competencies. Crown Copyright

Den første er et *kompetencekatalog* - hvilke kompetencer skal en offentlig topledere i Danmark være i besiddelse af? Den anden er et *katalog for etiske principper* for god, rigtig og retfærdig topledelse - på hvilken måde bør offentlig topledelse udøves under hensyntagen til, at ledelse sker i en demokratisk organiseret sektor, der er politisk styret og offentligt eksponeret? Først leveres en udredning af, hvad der i dag og i de næste 10 år forventes at ville karakterisere den offentlige sektor, det politiske og administrative liv og den offentlige ledelsessituation i Danmark. Dette former sig som en udpegning af centrale udviklingstendenser som vil præge offentlig topledelse. Der præsenteres fire udviklingstendenser: (1) *Statsdannelse* og tilblivelsen af den polycentriske stat gennem europæisering, recentralisering, decentralisering og regionsdannelse; (2) *Nationsdannelse* og reformulering af nationale fællesinteresser og de normer, der skaber legitimitet for offentlig myndighedsudøvelse; (3) *Samfundsdannelse* og velfærdsstatens reformering, herunder udvikling af nye forestillinger om velfærd og om samarbejdsformer mellem offentlig og privat sektor; og (4) *Organisationsdannelse* og den løbende modernisering af den offentlige arbejdsplads. Ved præsentation af de fire tendenser præsenteres en række undertendenser og der gives eksempler, hvordan disse kommer til udtryk i hverdagens politik.

Dernæst konkretiseres, hvad der er særligt ved topledelse i en offentlig sektor underlagt de fire udviklingstendenser. Begrebet *kampen om ledelsesrummet* introduceres. Hovedpointen er denne, at kampen om ledelsesrummet i dag udkæmpes mellem langt flere legitime interesser end tidligere, at toplederne i dag indtager andre roller end tidligere og at ledelsesrummet omfatter andre og mere komplekse opgaver end før, herunder den opgave selv at deltage i rummets afgrænsning og i afklaring af lederens autoritet. Det konkluderes at udviklingen stiller krav til topledere om at markere sig såvel politisk som organisatorisk og til at toplederen skal kunne begrunde sine ledelsesfunktioner på anden vis end ved henvisning til det politiske styre, eller til legal myndighedsudøvelse i det hele taget.

Dermed er der lagt op til at se nærmere på de ledelseskompetencer, det kræver at kunne bestride topposter i det offentlige. Vi peger på 12 kompetencer og præsenterer et kodeks for kompetent topledelse. Det sker på baggrund af beskrivelsen af udviklingstendenser og ved at vi på den baggrund udpeger fire særligt vigtige områder for ledelse.

Dimensioner af ledelse / arenaer for ledelse	Lederegenskaber	Lederkvalifikationer	Lederroller
Politisk ledelse	Politisk tæt og respekt for demokrati og folkestyre	Indsigt i demokrati, forvaltning, magtspil og forhandling	Den politiske sparringsrådgiver og netværksdanner
Kommunikativ ledelse	Evne til indgive mening, at lytte og kommunikere	Indsigt i kommunikation, infoteknologi, medieanalyse, vidensledelse	Fortolker, iscenesætter og formidler i almenvellets interesse
Strategisk ledelse	Klarsyn og evne til at prioritere, manøvrere og skære igennem	Indsigt i omverdensanalyse og strategisk ledelse	Den visionære feltherre – politik med andre midler
Forandringsledelse	Evne til at nytænke samt forankre ansvar for nyskabelse	Indsigt i innovations- og forandringsledelse	Entreprenør, institutionsdanner, front- og backstage

Den første arena er *politisk ledelse* og følger tendensen til statsdannelsen, som kræver at toplederne er i stand til at sætte sig i spidsen for og understøtte politiske processer i folkevalgte organer nationalt, regionalt, lokalt og europæisk, men også, at toplederen kan deltage i nye fora for politikdannelse på langs og på tværs af disse. For at kunne indtage rollen som sparringspartner for politiske ledere fordres det, at toplederen har en række egenskaber, herunder politisk tæt og situationsfornemmelse og derudover en række kvalifikationer som indsigt i demokrati og forvaltning, magt og politiske spil. Den anden arena drejer sig om *kommunikativ ledelse* og følger tendensen til nationsdannelse og nødvendigheden af at skabe begrundelser for og mening med den nye måde tingene fungerer på. For at kunne indtage rollen som fortolker og formidler fordres en evne til at lytte, men også anlæg for at give mening til, kommunikere om, og danne og anvende viden om samfunds- og organisationsforandringer. Den tredje arena drejer sig om *strategisk ledelse* og følger tendensen til samfunds- og organisationsdannelse og de nye måder at indrette velfærdsproduktion og serviceleverancer på. For at toplederne kan spille

”feltherrer” for velfærdsstatens forandring kræves det, at de evner at hæve sig op over mangfoldigheden, prioritere og skære igennem, men også at de har indsigt i, hvordan man etablerer det tilstrækkelige vidensgrundlag for at træffe de strategiske beslutninger. Endelig drejer det sig om *forandringsledelse*, som følger af tendensen til organisationsdannelse og det konstante pres for udvikling og tilpasning og som kræver, at processerne til deres gennemførelse styres og ledes hensigtsmæssigt. For at topledere kan spille rollen som entreprenør fordrer det, at han eller hun er resultatorienteret, kan få ting til at ske, men også at vedkommende har evne til nytænkning, involvering og delegering af ansvar samt indsigt i forandringsledelse.

I det sidste kapitel præsenterer vi en kodeks for god topledelse. Vi skelner således mellem den kompetente ledere og den gode leder. Det centrale argument for et etisk kodeks er *det etiske øjeblik*, hvorved vi forstår det forhold, at topchefer befinder sig i situationer, hvor de selvstændigt skal træffe beslutninger, og hvor de derudover alene har deres ”samvittighed” og deres erfaringer at lægge til grund for beslutningen, hvorfor de efterfølgende er tvunget til at give etiske begrundelser for de beslutninger de traf. Etiske øjeblikke er situationer, hvor topledere ikke kan henvise til en lov, en politisk ordre eller noget andet legalt grundlag for de beslutninger han eller hun traf, men er tvunget til at skabe egne begrundelser for at retfærdiggøre, hvorfor vedkommende fandt at beslutningen var god, rigtig, retfærdig eller det eneste mulige at gøre. Med baggrund i beskrivelse af udviklingstendenser for den offentlige sektor påstår vi, at topledere i dag systematisk befinder sig i sådanne situationer, og at det etiske øjeblik derfor ikke udgør en historisk tilfældighed eller har med personer og deres ledelsesstil at gøre. Der er tale om et strukturelt forhold, der indebærer at udøvelse af kompetent topledelse følges af nogle udfordringer forbundet med at udøve god topledelse, dvs. en kompetent ledelse, der også er legitim.

På den baggrund skelner vi mellem tre former for etik. Den første er en *beslutningsetik*, der omfatter normer for hvordan topledere bør træffe beslutninger, der involverer konflikter og dilemmaer af etisk art. Den anden er en *organisationsetik*, der giver normer for hvordan topledere bør opbygge og forandre sin organisation, således at dens medarbejdere kan udøve god embedsførelse, altså træffe afgørelser i situationer der indebærer konflikter og dilemmaer. Den tredje er en *kommunikationsetik*, der giver normer for, hvordan topledere bør kommunikere, men også hvordan hun bør indrette sin organisation således at den kan kommunikere på en etisk forsvarlig måde. På grundlag af en udførlig argumentation præsenteres 12 etiske normer for god topledelse. Dette sker på grundlag af en række generelle principper (eller værdier), der i dag kendetegner den offentlige sektor sammenlignet med de udviklingstendenser, der er beskrevet i udredningen. Nedenfor præsenteres de 12 etiske normer. Det bør understreges, at der alene er tale om en første beskrivelse af disse. Den endelige udgave vil fremgå af vor udredning.

Beslutningsetik	Organisationsetik	Kommunikationsetik
Princip om loyalitet og princip om distance	Princip om ansvarlighed og princip om etisk refleksion	Princip om saglighed og princip om analytisk uafhængighed
Princip om politisk fuldmagt og princip om anticipation	Princip om kollektivt formål og princip om responsivitet	Princip om uafhængighed og princip om dialog
Princip om det fælles gode og princip om pluralisme	Princip om medarbejderpleje og princip om omsorgsfuld ledelse	Princip om generalitet og princip om individualitet
Princip om underordnelse af egeninteresse og princip om professionel ledelse	Princip om proportionalitet og princip om bestemthed	Princip om frihedernes forrang og princip om det frie valg

Beslutningsetik:

- Topchefer bør udvise loyalitet overfor den politiske ledelse og anvende sine ledelseskompetencer på vegne af denne. Dette indebærer et princip om loyalitet, dvs. at topledere udnytter sine kompetencer til at fremme og varetage regeringens og ministerens (kommunalbestyrelsens og borgmesterens) politiske interesser. Loyaliteten overfor loven indebærer samtidig et andet princip, nemlig om distance, der går ud på, at topledere 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.
- 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 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 på denne baggrund tilstræber at kunne forudse, hvilke problemer og udfordringer den politiske leder kan forventes at måtte håndtere.

- 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 relevante interesser indgå, således at en afbalanceret afvejning af interesser kan ligge til grund.
- Topchefer bør varetage fællesskabets interesser frem for egne interesser og altid udvise loyalitet overfor sin egen organisation og sine medarbejdere frem for loyalitet overfor sin egen karriere og ansættelsesvilkår. Dette indebærer et princip om underordning af egeninteresser, dvs. at egeninteresser ikke må være den væsentligste begrundelse for hvilke beslutninger topchefen træffer. 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.

Organisationsetik:

- Topledere er ansvarlige for at borgere og brugere, hvis liv, velfærd eller formue 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 ansvarsfulde deliberation", 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, 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.
- 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

2 Harald Ofstad 1982, Ansvar og handling. Inledning till moralfilosofiska problem, Stockholm: Prisma, 23f. og 1987: 45ff.

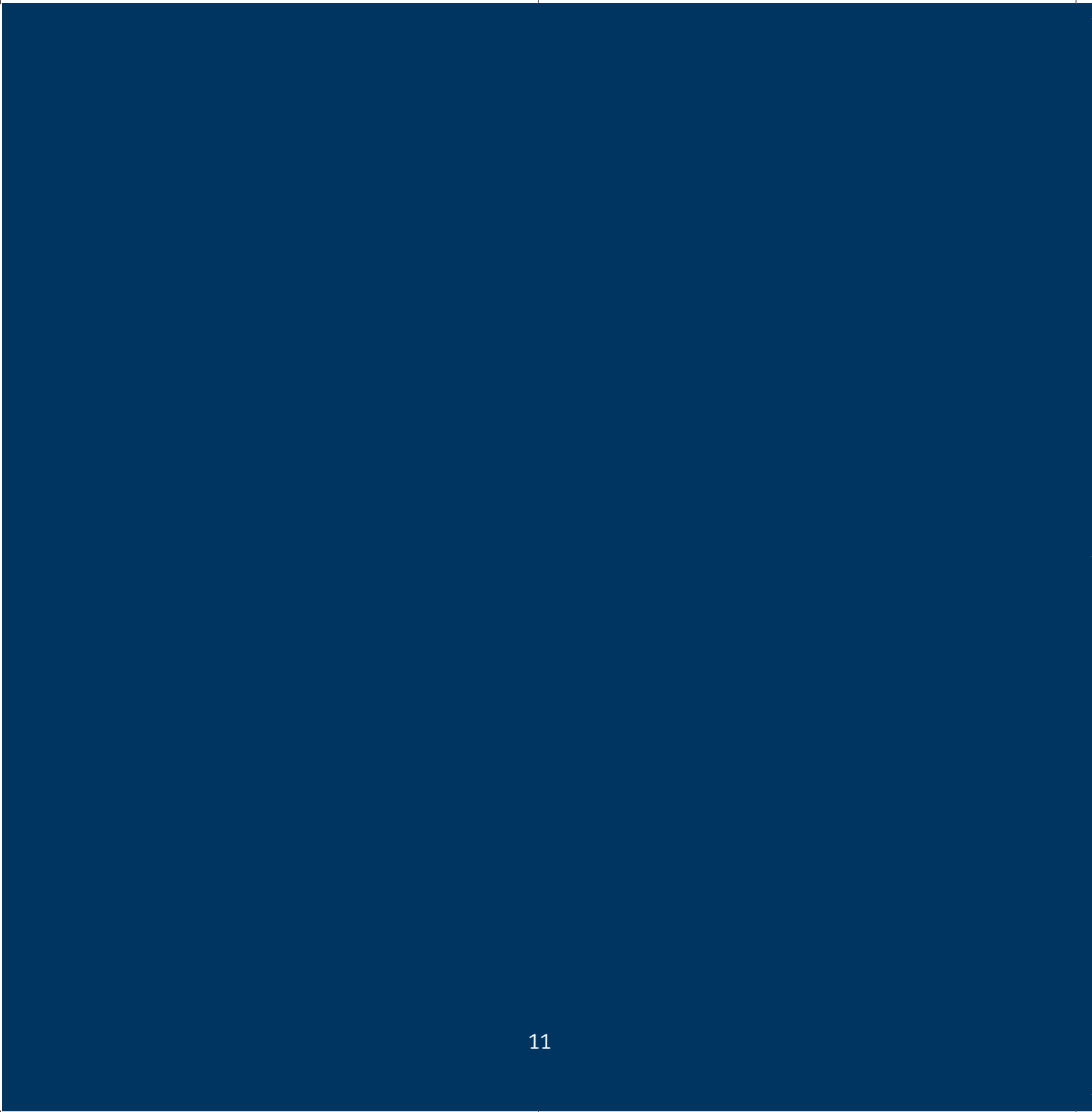
gøre det muligt at give forrang til varetagelse af tværgående eller overordnede hensyn frem for f.eks. organisationens særinteresser. Dette indebærer også et princip om responsivitet, dvs. det forhold, at organisationen opbygges og arbejdet tilrettelægges, med det formål at opfange og indløse sociale behov og krav, som vurderes at være saglige og relevante.

- 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.
- Topledere bør sikre sit ledelsesrum, men under hensyntagen til øvrige etiske normer for god topledeelse. Dette indebærer et princip om proportionalitet, dvs. at topledere bør sikre det ledelsesrum, der er nødvendigt for at han kan varetage de forpligtigelser 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 bestemt-hed, dvs. at delegation af ledelseskompetencer til medarbejdere og 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 og må indgå i samarbejde med mange, må denne sikre sig altid at være i besiddelse af de fornødne betingelser for at kunne udøve kompetent og god ledelse.

Kommunikationsetik:

- Topledere bør sikre at viden dannes og anvendes på saglig vis. Dette indebærer et princip om saglighed, dvs. at toplederen bør skabe betingelser for at den viden der lægges til grund for politisk og administrativ beslutning er blevet til og anvendes på en sådan måde at den er saglig, relevant og redelig. Dette indebærer tillige et princip om analytisk uafhængighed, dvs. at toplederen må sikre 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 eksperter.

- 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 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.
- Topledere bør tilstræbe at de værdier, der ligger til grund for deres medarbejderes direkte omgang med 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 er universelle, eller at hvis de kan anvendes i et tilfælde, bør de også kunne anvendes i andre, der i alle relevante aspekter 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 ejerskab, ledelse og medarbejdernes sammensætning.
- 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 acceptere 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 (herunder private udbydere på kontrakt med offentlige organisationer), kun giver brugere saglige, relevante og redelige oplysninger om pris og kvalitet, således at brugerne har mulighed for upåvirket at træffe et rationelt valg.



Værdibaseret bidrag til kodeks for god offentlig topledelse

u. Torben Beck Jørgensen, Professor i offentlig ret og forvaltning, Københavns Universitet og Karsten Vrangbæk, Lektor i forvaltning, Københavns Universitet

Med dette skrift præsenteres et værdibaseret indspil til arbejdet med kodeks for offentlig topledelse i Danmark. Der tages udgangspunkt i fire typiske styrings- og koordinationsmekanismer i den offentlige sektor nemlig hierarki, marked, netværk og klan (professionsbaseret styring). Vi definerer herefter governance som samlebetegnelse for de fire klassiske koordinationsformer, mulige kombinationer heraf og kvalitativt nye former udviklet gennem syntese af de idealtypiske former.

Med udgangspunkt i denne definition undersøges udviklingstendenser i dansk forvaltning og dermed forandringer i vilkår for offentlig topledelse. Hensigten er at etablere en slags "tilstandsrapport", som kan illustrere de vilkår, som moderne offentlige topledere skal fungere i, og dermed nogle af de dilemmaer og værdimæssige valg, som er nødvendige for at navigere i et dynamisk og komplekst styringsunivers.

Fra andre forskeres undersøgelser henter vi forestillingen om fem overordnede forandringstendenser samlet under overskrifterne: Europæisering, administrativ og politisk decentralisering, centralisering af politisk og administrativ ledelse, øget politisering af forvaltningen og ændring af statens samspil med private aktører. Disse forandringstendenser skaber nye vilkår for offentlige organisationer og offentlige topledere.

Denne generelle karakteristik udbygges med surveybaserede analyser af aktuelle forandringstendenser. Hovedkonklusioner af denne "tilstandsrapport" er, at hierarkiet ikke står alene som governance form. Især klan-governance og netværk spiller også en vigtig rolle, men der kan også findes elementer af markedsbaseret governance. Der er variationer efter niveau og især sektorområde. Indtægtsadministrationen har træk af en klassisk myndighed (hierarki), infrastrukturområdet giver mere mindelser om virksomheder og konkurrence (marked), omsorg og miljø/energi har mere netværkstræk, mens uddannelse og forskning har præg af klan.

Den øgede kompleksitet og fremkomsten af nye kombinationsformer stiller store krav til offentlig topledelse og til toplederes kompetencer. Hvis væsentlige samfundsmæssige udviklinger i stigende grad drives i uformelle netværk på kryds og tværs af offentlige og private organisationer og med begrænset mulighed for direkte kontrol fra et autoritativt centrum, så rejses spørgsmål om såvel politikeres som offentlige toplederes

handlingsrum. Hvad er egentlig politikeres og toplederees mandat i netværksamspil? Hvor langt kan man forpligte organisationer og hvilke muligheder har offentligheden for at få indsigt og for at holde valgte og udpegede ledere ansvarlige?

Tilsvarende problemstillinger gælder når hierarkiet i stigende grad skal spille sammen med markeds-mæssige governance former eksempelvis via kontrakter og udlicitering, eller hvis væsentlige dele af den samfundsmæssige udvikling bestemmes af store nationale og internationale virksomheder.

Også professionelle og klanbaserede governance former giver anledning til legitimitetsmæssige overvejelser. Der er risiko for, at fagligt-professionelle grupper udelukkende orienterer sig indad mod egen faglig logik uden at inddrage bredere samfundsmæssige hensyn. Denne problematik forstærkes af, at det ofte vil være svært for udenforstående af få adgang til og at fortolke information om den faglige kerneaktivitet. Dette kan lede til begrænsninger i den offentlige indsigt og kontrol. På baggrund heraf kan der opstå konflikter mellem politisk styrbarhed på den ene side og professionelle normer og begrundelser for udviklingsdynamik på den anden.

Man kan sige, at der i hver af de idealtypiske governance former ligger en indbygget mulighed for perversion. I den hierarkiske governanceform er det indlysende, at problemfiguren er et janusansigt: den altid lydige og medløbende embedsmand opad i systemet og den stempelglade og regelfortærende skrankepave nedad. De vertikale autoritetslinier sander til i ineffektiv monstrøsitet. I klanbaseret governance er problemfigurerne teknokraten og missionæren, belærende, docerende og moraliserende, og fagligheden udarter til indadvendt dogmatik og ekspertarrogance. Netværksbaseret governance er beæret med opportunisten og pamperen. Her rager man til sig, der tænkes og handles utåleligt strategisk, interesser balanceres ikke ud fra nogle ideelle motiver, man har tværtom travlt med selv at holde balancen. Dialogen og kompromiset degenererer til sammenspisthed og vejrhaneforvaltning. Markedets problemfigur er det snæversynede menneske, der enten er kapslet inde af udsigten til egen vinding, egne selvudviklingsbehov eller af organisations- og sognegrænser. I en nøddeskal er problemet altså at undgå, at de rene former udarter, at en værdi-sidighed tager over.

Kombinationsmulighederne rummer sine egne problematikker. Det er let at forestille sig, at den enkelte organisation og topleder kan komme i tvivl om det underliggende legitimitets- og værdigrundlag for en given sag. Handlerum og begrundelser herfor kan variere afhængigt af hvilket governanceprincip der lægges vægt på. Dette kan føre til værdidilemmaer, som må håndteres på den ene eller den anden måde. Skræks scenariet er, at ubestemtheden leder til opportunisme og mangel på integritet.

Svaret på disse udfordringer er at anvende værdier som pejlemærker. Værdier og værdiarbejde bør være centrale elementer i topledernes kompetencekatalog og daglige arbejde. Kendskab til værdier og arbejde med værdier må derfor være en vigtig del af kodeks for offentlige topledelse.

I anden halvdel af skriftet gives et bud på typologier til identifikation og klassificering af værdier i den offentlige kontekst. Der skelnes i første omgang mellem værdier, der knytter sig til præferencer og personlig følelsesmæssig anknytning (nydelse, had, kærlighed mv.), dernæst værdier, som knytter sig til konsensus og konsekvenser (individuel og kollektiv tænkning og læring), og endelig værdier, der knytter sig til principper (samvittighed, overbevisning, tro). Det er en vigtig pointe i skriftet, at det er nødvendigt i dag at diskutere principielle værdier, at de fleste topledere, der læser dette, er vant til at ræsonnere i konsekvens og konsensusbaserede værdier (som fornuftsmennesker, som demokrater), og at forvaltningspolitikken i stigende omfang har mennesker med præferencebaserede værdier som sit udgangspunkt.

Der argumenteres herefter for, at værdier må ses i forhold til den kontekst de skal indgå i og de konkrete relationer, som de vedrører. Den første og mest omfattende værdikontekst vedrører statsopbygning og relationer mellem samfundet og den offentlige sektor. Her finder vi værdier knyttet til den liberale minimalstat, retsstaten, socialstaten og den moderne stat. Hver af disse grundforestillinger har sit eget sæt af værdier om relationer mellem det offentlige og samfundet. Den offentlige topleder skal være opmærksom på sådanne værdier, og skal kunne opfange de politiske signaler herom. Toplederen har også et selvstændigt ansvar for at fortolke forandringsprocesser og bidrage til samfundsmæssige diskussioner om udvikling i disse grundlæggende værdidimensioner.

Den næste værdikontekst vedrører den offentlige sektor og de aktiviteter, som finder sted i den offentlige sektor. Her tages udgangspunkt i aktuelle spørgeskemabesvarelser fra offentlige ledere, som tegner konturerne af et generelt offentligt værdisæt på tværs af sektorer og niveauer. Dette værdisæt rummer følgende elementer:

Det offentlige har et ansvar over for samfundet generelt,

der skal være *offentligt indseende*,

man skal vogte *retssikkerheden*,

og man skal følge *uafhængige professionelle standarder*.

I tillæg hertil peges på *innovation og fornyelse*, som en vigtig værdi i stort set alle dele af den offentlige sektor.

Det må høre til topledernes fremmeste opgaver at vedligeholde en stærk bevidsthed om sådanne offentlige værdier for på den måde at beskytte dem mod "naturligt henfald" eller mod direkte angreb. Det vil især være topledernes ansvar (i kontrast til hvad man kan forvente af ledere længere ned i systemet) at forsvare disse værdier, som noget der står over det politiske spil. Det er ikke ensbetydende med, at der er tale om uforanderlige og hellige værdier. Men det er værdier, der i højere grad bør udgøre en ramme for magtudøvelse end være en del af denne.

En tredje værdikontekst knytter sig til bestemte sektorer og organisatoriske felter. Den specifikke værdiorientering kan varieres særdeles meget på tværs af sektorområder. Mest udpræget er nok variationerne *inden for* professionel/klanbaseret governance, fordi den fremherskende faglighed kan svinge ekstremt meget fra sektor til sektor eller fra organisation til organisation. Den offentlige topleders rolle er således lagdelt. Først handler det om at fornemme hvilken governanceform der generelt er den dominerende (hierarki, marked, netværk, klan eller kombinationer heraf). Dernæst handler det om at være fortrolig med de mere specifikke faglige normer og værdier, der gør sig gældende. Ikke nødvendigvis at forstå dem i dybden, men at have en fornemmelse for hvor de væsentligste faglige udfordringer og dilemmaer ligger.

Den fjerde værdikontekst knytter sig til den enkelte organisations funktionsnetværk. Der skelnes mellem politiske, administrative, korporative, brugerrelaterede, professionelle og interne arbejdsnetværk. Den enkelte organisation opløses så at sige i disse forskellige netværk, og det er topledernes ansvar at kende værdier i de forskellige netværk, og at skabe hensigtsmæssige organisatoriske rutiner for placering af sager i forskellige netværk. Forestillingen om funktionsnetværk åbner nemlig for tankegangen om strategiske valg relateret til placeringen af sager. Toplederen kan i et vist omfang påvirke hvilke funktionsnetværk (og dermed hvilke værdier), der skal aktiveres omkring bestemte sager. Det bliver dermed topledernes ansvar at foretage hensigtsmæssige valg, der sikrer kontinuitet og overensstemmelse med grundlæggende værdier.

I skriftets sidste del går vi i værdilaboratoriet og viser, hvorledes man kan undersøge, fortolke og vurdere værdier. Derefter diskuteres organisatoriske designmuligheder, som kan fremme hensigtsmæssig håndtering af værdimæssige konflikter og udfordringer. Eksempelvis kan værdikonflikter håndteres gennem læring, strukturel opdeling internt i organisationen eller etablering af nye eksterne organisationsstrukturer.

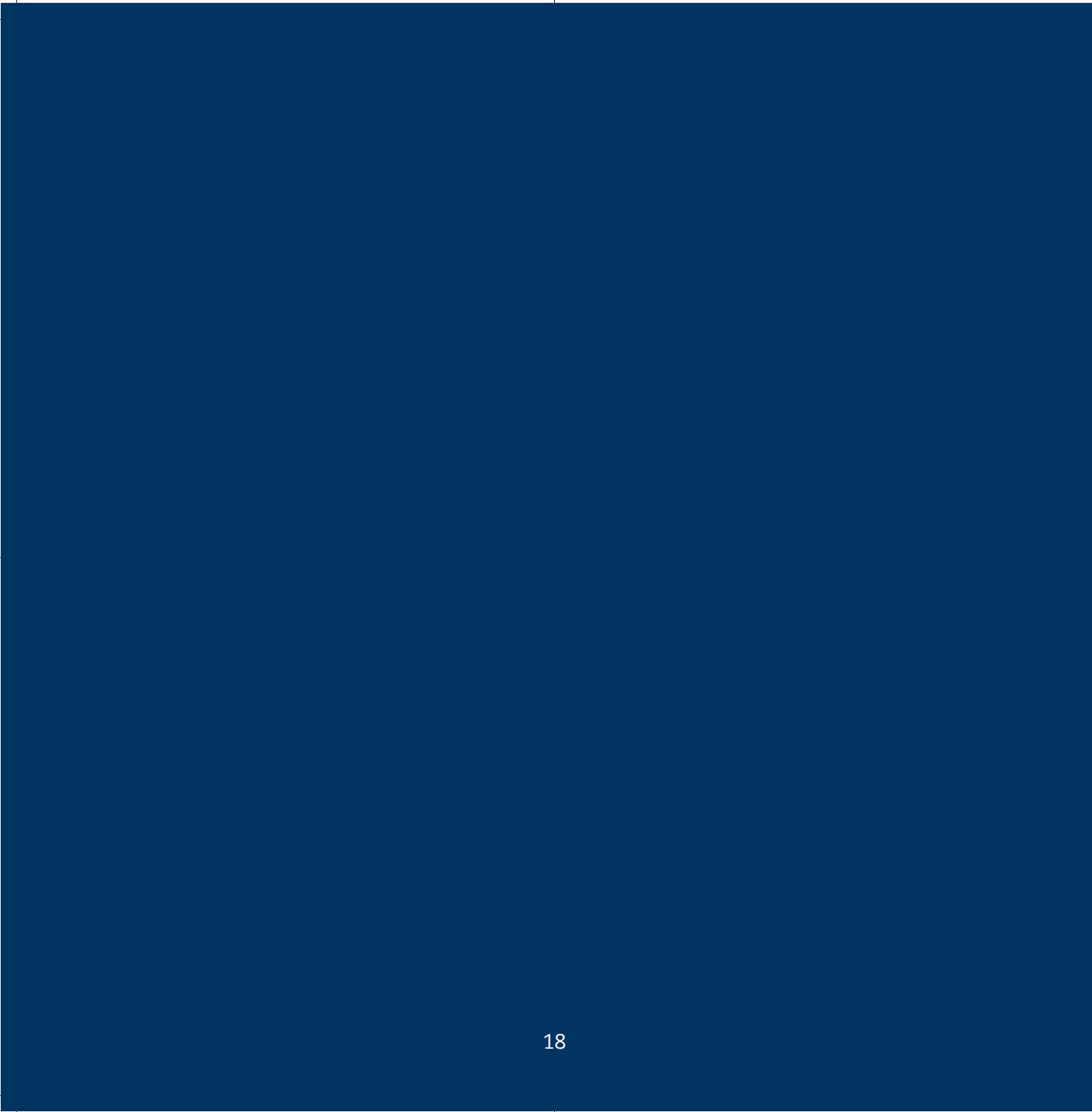
Samlet set giver skriftet en række generelle bud på kompetencer og krav til topledernes håndtering af værdi-

spørgsmål. Dermed etableres en platform for den værdiforståelse, som enhver offentlig organisation og offentlig topleder løbende må udvikle. Med udgangspunkt i sådant grundlæggende værdiarbejde vil man være godt rustet til anvendelse af konkrete værdiledelsesteknikker, som ikke behandles yderligere i dette skrift.

På baggrund af skriftets forskellige dele udledes følgende værdibaserede indspil til kodeks for offentlig topledelse.

- Rigtige værdier – principielle værdier baseret på samvittighed, overbevisning og tro – er noget offentlige topledere bør tage vare på – og omgå med forsigtighed.
- Alle værdier kan potentielt bringes i spil. Den offentlige topleder bør være fortrolig med hele bredden i det offentlige værdiunivers.
- I en politisk ideologisk kontekst skal den offentlige topleder ikke kun kunne tage værdier som givne, men må også kunne fortolke og forstå dem i en politisk ideologisk kontekst.
- I tider med større samfundsforskydninger har den offentlige topleder som del af en særlig informeret elite til opgave at diagnosticere, synliggøre og problematisere disse forskydninger og deres værdimæssige konsekvenser.
- Den offentlige topleder har et ansvar for at værne om, nyfortolke og udvikle generelle offentlige værdier, således at de kan udgøre en tillidsskabende ramme omkring den politiske scenes magtudøvelse.
- Den offentlige topleders opgave er at sikre, at der er identificeret og forstået sektor- og organisations-specifikke værdier, herunder også specifikke faglige værdier. Det betyder, at de skal debatteres, udfordres og endevendes. Ind imellem skal de udfordres alvorligt, ellers bliver de for implicite. Den offentlige topleder har et særligt ansvar for at skabe denne udfordring, som må bygge på en præcis fornemmelse for faglige udfordringer og dilemmaer.
- Det er toplederens pligt at træffe hensigtsmæssige valg for placering af sager i funktionsnetværk under hensyntagen til overordnede værdiorienteringer og organisationens kapacitet. Det er endvidere toplederens pligt at tilvejebringe rutiner i organisationens arbejde, som kan sikre hensigtsmæssig placering af sager i funktionsnetværk.

- Den offentlige topleder må være indstillet på – afhængig af tid og sted - at kunne gå i dybden med udvalgte værdier, herunder at kunne forstå og fortolke konkrete værdier og deres diskurs.
- Den offentlige topleder skal kunne identificere og fokusere på værdier, der kan virke som stærke og samlende tyngdepunkter. Toplederen skal samtidig kunne etablere modpoler i form af konflikterende værdier, der kan virke livgivende og dynamiskskabende.
- Den offentlige topleder skal kunne iscenesætte værdidebatten, således at der kan føres en principiel og konfronterende diskussion om værdier, uden at nogen behøver tabe ansigt. Toplederen skal samtidig organisere eller medvirke til at organisere konflikterende værdier, så de delvist holdes adskilt, således at effektiv drift og konflikter kan trives side om side.



Towards a Danish Concept of Public Governance: An International Perspective

v. Donald F. Kettl, Professor of Political Science, University of Pennsylvania, Christopher Pollitt, Professor of Public Management, Erasmus University and James H. Svava, Professor of Public Administration, North Carolina State University

An important paradox lies at the core of Danish public governance. On the one hand, many people have told us that Danish senior executives face major new challenges. On the other, the vast majority of our respondents want to preserve most or all of the key elements in the current roles of top executives. Throughout our intensive review of Danish governance and the role of top executives, we have found that Danish government officials seem to want to address a rapidly changing world by maintaining and improving the current system of top executive management - not by replacing it with something else. The mood is overwhelmingly for reform rather than revolution in the way government officials steer and lead the business of the state.

This tension between innovation and preservation - vigorously addressing the new while simultaneously holding firmly to the most tried-and-tested features of the status quo - is a theme that recurs throughout our report. It means that care must be taken that new practices will not destabilize existing strengths. It also means that the inertia of the present system should not be underestimated: a few technical changes would be unlikely to have the momentum to shift such a strong and well-embedded set of attitudes and practices as we can see in Denmark today. Getting the balance right is crucial.

At the core of our report are seven challenges that Danish top executives must face:

1. An increasing demand for better co-ordination between different public authorities.
2. Simultaneous pressure for ever-higher efficiency and productivity in public services.
3. Dealing with a world in which more and more issues are addressed internationally – including formerly “domestic” issues such as taxation or employment protection.
4. Dealing with a world where the pace of social and technological change has accelerated, so that certain features of the situation which could formerly be regarded as relatively stable are now in flux.
5. Effectively serving political leaders who themselves face a changed environment.
6. Acting in the face of - and in possible partly to remedy - declining levels of public trust in both Danish state institutions and the EU.
7. Steering change while minimizing the loss of the positive characteristics of the status quo.

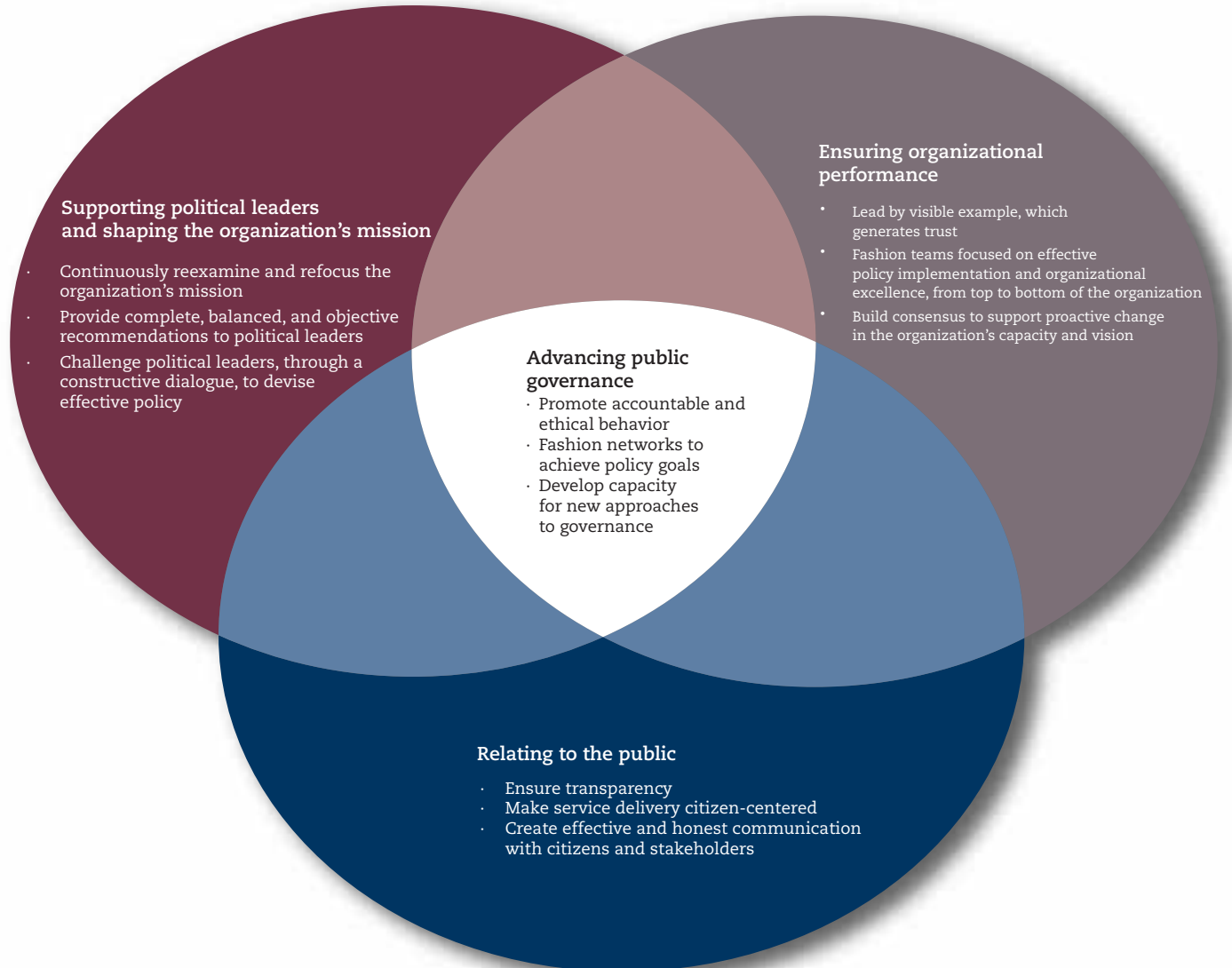
Danish top executives must grapple with these challenges in the context of several distinctively Danish features of the nation's public service. Compared with many other states, Denmark has a single level of political office holders. There is habit of deep involvement of top executives in policy and political advice. And there is the potential of high levels of mutual trust and knowledge because of the relatively small size of the administrative elite - fewer than 500 top executives across the whole of the public sector.

Moreover, the very nature of Danish top executives powerfully shapes the way they deal with these challenges. Our surveys found that top executives are extensively involved in formulating ideas and visions. They are innovators, and they are highly involved in influencing the decision-making processes to secure sensible and efficient solutions. They are a highly skilled group, but they recognize limited attainment of skills in managing information technology, policy analysis, and international affairs. Most of all, Danish top executives tend to focus their attention on offering advice, maintaining the boundary between politicians and administrators, and achieving the orderly functioning of their organizations. Danish top executives tend to have long years of experience in their current position, with service for different political leaders in different political parties. That focuses the attention of top executives on their twin challenges of both serving both the government of the day and the broad public interest.

How can Danish top executives best meet these challenges? This report outlines a Code for top executives, which is captured in the figure which follows. It emphasizes the four key pillars of effective public sector governance:

- *Supporting political leaders and shaping the organization's mission:* to bring the entire organization to energetic, focused life, and continuously to rethink the organization's mission and how best to accomplish it.
- *Ensuring organizational performance:* to balance the important role of policy and political advice, on the one hand, with the critical function of ensuring high-performing government, on the other.
- *Relating to the public:* to build effective and honest communication with citizens as well as the organized stakeholders in the government's policy and administrative systems.
- *Advancing public governance:* to devise strategies to stay ahead of the rapid changes in governance and to produce performance that reflects the highest standards of accountable and ethical behavior.

Code for Top Executives



Code for Effective Public Management and the Competencies for Danish Senior Public Executives

Code	Competencies
Supporting political leaders and shaping the organization's mission	
Advance the organization's mission while continuously reexamining and refocusing it.	Ability to detect changes in the environment, devise new organizational strategies, and lead the organization in achieving them.
Provide complete, balanced, and objective recommendations to political leaders	Ability to distill multiple and conflicting points of view into professional balanced and politically neutral counsel.
Challenge political leaders, though a constructive dialogue, to devise effective policy	Ability to serve as "sparring partners" to challenge ideas and the policy-making process without creating personal conflict.
Ensuring organizational performance	
Lead by visible example, which generates trust	Ability to develop a leadership style that models the behavior and culture the top executive wishes to create in the organization
Fashion teams focused on effective policy implementation and organizational excellence, from top to bottom of the organization	Ability to build groups with balanced competencies, to focus groups on superior performance, and to instill that culture throughout the organization.
Build consensus to support proactive change in the organization's capacity and vision	Ability to move past passive, reactive approaches to management to energetic, proactive approaches to long-term improvement.
Relating to the public	
Ensure transparency	Ability to devise organizational strategies to open government operations to public view, especially through electronic government and relations with the media.
Make service delivery citizen-centered	Ability to devise service delivery systems that focus seamlessly on the needs of citizens, not the imperatives of government organizations.
Create effective and honest communication with citizens and stakeholders	Ability to fashion clear, concise descriptions of governmental policy and to devise effective communication strategies, especially through electronic government and the media.
Advancing public governance	
Promote accountable and ethical behavior	Ability to translate enduring values of Danish democracy and universal standards of responsible government into effective governmental action.
Fashion networks to achieve policy goals	Ability to build teams of governmental and non-governmental persons to deliver effective services guided by an understanding of the purpose of public policy.
Develop capacity for new approaches to governance	Ability to integrate innovative approaches to government reform and international perspectives with Danish political institutions and civic life.

This Code leads to a set of competencies for top executives. The competencies, outlined in the report, form a challenging list. Indeed, it would be unreasonable to expect that any individual top executive could embody all the elements. But it is essential that the governmental system in fact does embody all the elements, for that is what will be necessary to ensure a high-performing government in the 21st century. We conclude that these competencies should be built through an energetic process of skill development, supported by a system of self-assessment and 360-degree feedback, a full circle around the top executive's principal range of interactions.

A tool for self-assessment

- Define a set of competencies, through the code.
- Have top executives conduct self-assessments of their competencies.
- Create a 360-degree feedback process, from others with whom the top executive works, to assess the executive's competencies.
- Identify peer coaches within the Forum for Top Executive Management, who can help top executives strengthen their competencies.
- Arrange for professional coaches, outside the Forum, who can help top executives who feel they need additional assistance to develop their competencies and strengthen their performance.

Denmark's debate about a code for the public service not only provides a unique opportunity for anticipating and resolving governance issues before they become major problems. It also provides a truly unusual opportunity to seize international leadership on the issues that very many nations are facing in an increasingly internationalized, interconnected world.

Forums opdrag til de tre forskerteam

Forums bestyrelse har bedt de tre forskerteam om at bidrage til at udvikle et kodeks for Public Governance – god offentlig topledelse i en dansk kontekst. Forums kodeks skal beskrive god praksis for:

”Den øverste ansatte topchefs samspil med den politiske ledelse og med leverancesystemet om mål, strategier, resultater og adfærd der understøtter, at den offentlige organisation både kan håndtere omverdenens krav og forventninger og samtidig er i stand til at påvirke udviklingen.”

Formålet med kodeks er at fremme god offentlig topledelse og en fælles toplederkultur på tværs af den offentlige sektor. Det sker gennem debat blandt offentlige topledere om de centrale udfordringer, der knytter sig til topledelsesopgaven og ved at formulere anbefalinger og strategier til at håndtere disse.

Forums bestyrelse har i opdraget til de tre forskerteam angivet tre centrale temaer, som deres bidrag skal forholde sig til. Elementerne er indholdsmæssigt sammenhængende og udledes direkte af hinanden. Grafisk kan elementerne illustreres som en tragtmodel (næste side) bestående af en ramme med en indre kerne, som er kodeks:

Udfordringer

Baggrunden for at opstille et kodeks er en analyse af de udviklingstendenser, som den offentlige sektor står overfor, og hvad det konkret indebærer for den offentlige topleder – udfordringer, dilemmaer og krydspres.

Kodeks

Selve kodeks vil bestå af:

- En afklaring og beskrivelse af, hvilke *centrale spørgsmål* og temaer som den enkelte offentlige topleder skal være bevidst om for at kunne udøve god ledelse af en offentlig, politisk ledet organisation. Spørgsmål og temaer udledes på baggrund af analysen af udviklingstendenser.
- På den baggrund udledes et antal operationelle *anbefalinger*, der bør afklares af toplederen for at sikre god offentlig topledelse.
- Og endelig udvikles der – i direkte forlængelse af de konkrete anbefalinger – en *selvevalueringsmetode*, som den enkelte topleder kan anvende til at evaluere sin egen indsats i forhold til anbefalingerne om god offentlig topledelse. (Det er primært det internationale forskerteam, der er blevet bedt om at give forslag til en sådan metode.)

Kompetencekatalog

Baggrundsanalysen og kodeks suppleres af et bud på, hvilke kompetencer hos toplederen der er nødvendige for at kunne håndtere udfordringerne og udøve god offentlig topledelse. Kompetencer forstås bredt som både faglige kompetencer, generelle ledelseskompetencer og adfærdsmæssige kompetencer.

Forums kodeksmodel



Forum for Offentlig Topledeelse

Sekretariatet

c/o Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Mail: info@publicgovernance.dk

www.publicgovernance.dk

ISBN: 87-7856-668-1

Forum for Offentlig Topledeelse blev lanceret den 1. september 2003 som et fælles projekt mellem Finansministeriet, Amtsrådsforeningen og KL. Projektets ambition er at udvikle et kodeks for Public Governance – god offentlig topledeelse i Danmark. Målet er at fremme god offentlig topledeelse på tværs af hele den offentlige sektor.

Forum har inviteret to danske og et internationalt forskerteam til at give hver sit bidrag til kodeks. På konferencen den 30. august 2004 præsenterer forskerne deres arbejde. Forskernes bidrag vil danne grundlag for topledernes egen diskussion af indhold og anbefalinger i det endelige kodeks for Public Governance i Danmark, som forventes færdig i februar 2005.

Forskernes rapporter vil i deres fulde omfang kunne læses på Forums hjemmeside: www.publicgovernance.dk