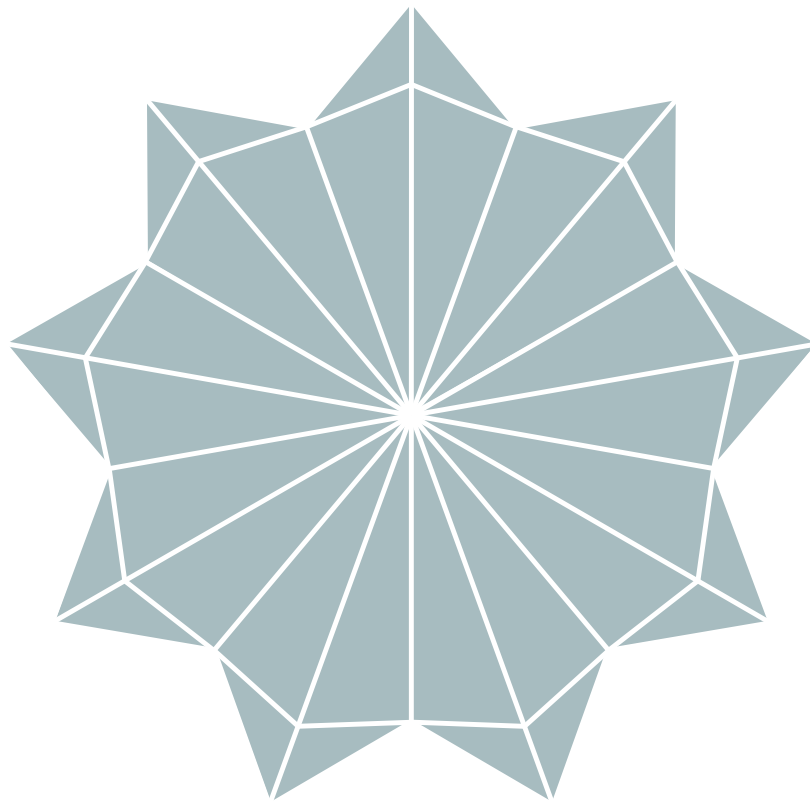


# Forum historien

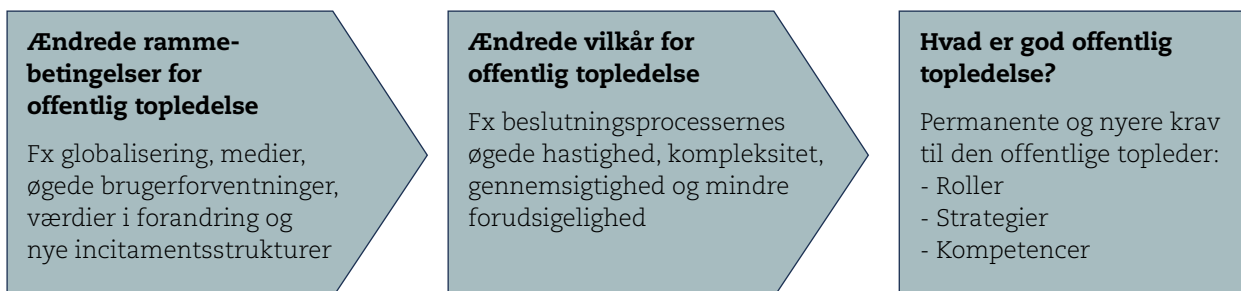


## Forum historien

Forum for Offentlig Topledelse er historien om et ambitiøst og anderledes ledelsesprojekt i den offentlige sektor. Forum blev iværksat i september 2003 som et fælles projekt mellem topledere på tværs af kommuner, amter og stat. Projektets ambition har været at sætte fokus på god topledelse gennem en omfattende debat- og videngenereringsproces og derigennem udvikle et kodeks for Public Governance – god offentlig topledelse i Danmark.

De første tanker om at etablere et toplederforum opstod i foråret 2002. Debatten om offentlig ledelse havde igennem længere tid været intens. Den havde kredset om, at god ledelse gør en forskel og er en forudsætning for at skabe resultater og løfte udfordringerne i den offentlige sektor. Debatten havde imidlertid kun i mindre omfang haft fokus på vilkår, ledelsesrum og roller for de øverste ansatte ledere af de offentlige, politisk ledede organisationer.

Erkendelsen var, at der var behov for at skabe grundlag for en debat om de offentlige toplederes særlige ledelsesopgave. Debatten skulle sætte fokus på de permanente træk og nyere vilkår for offentlig topledelse, som synes at blive skærpet af forskellige udviklingstendenser. Den skulle afklare kendetegnene for god offentlig topledelse i disse og kommende år. Hvilke roller, strategier og kompetencer kunne identificeres?



Etableringen af Forum har ikke haft nogen sammenhæng med Strukturkommissionens nedsættelse i oktober 2002. Sammenfaldet er dog af flere topledere blevet beskrevet som ”god timing”. Dels fordi det på mange måder har udgjort en konstruktiv kontekst – ”en fornemmelse af nødvendighed” – for debatterne i Forum. Dels fordi kodeks for god offentlig topledelse kunne være med til at understøtte toplederne i arbejdet med at implementere den kommende opgave- og strukturreform.

**”Det har været utroligt givende at være sammen med kolleger fra andre sektorer. Forum har givet rum og plads til konstruktive, åbne og ærlige drøftelser på tværs, mens ”borgerkrigen” rasede udenfor.”** (Topleder)

Forums proces har været involverende, netværksbaseret og afgørende for resultatet. Succeskriteriet for Forum har været at involvere og gøre toplederkredsen til den drivende kraft i at udvikle en fælles forståelse af god offentlig topledelse. Toplederkrede-ns engagement i Forum har båret projektet frem til lanceringen af kodeks. Den fælles og tværgående debat mellem topledere fra kommuner, amter og stat har været den primære drivkraft i at bringe projektet i mål.

**”Vi var måske lidt tøvende i begyndelsen. Kunne ambitionerne holde? Der er ingen tvivl om, at ledelsesprojektet er blevet løftet af engagementet i toplederkredsen.”**

(Topleder)

Forum etablerede fra begyndelsen sin hjemmeside på [www.publicgovernance.dk](http://www.publicgovernance.dk), hvor toplederkredsen og andre interesserede løbende har kunne følge projektet, dets aktiviteter og produkter. Information til og involvering af målgruppen har desuden fundet sted i regi af en række etablerede toplederfora og netværk i staten, amterne og kommunerne – som knopskydninger af Forum projektet. Forums bestyrelse og sekre-

tariatet har undervejs publiceret artikler i forskellige tidsskrifter, fagblade og antologier. Finansministeriet, Amtsrådsforeningen og KL har løbende informeret det politiske niveau om ledelsesprojektets sigte og status. Forum har blandt andet været tema på Borgmesterkonferencerne i 2003 og 2004.

### **Forums sigtepunkter og principper**

Forums bestyrelse konstituerede sig omkring 2002/2003.<sup>1</sup> Ambitionen for ledelsesprojektet blev fra starten defineret som at udvikle et kodeks for Public Governance – god offentlig topledelse i Danmark.

#### **Forums overordnede ambitioner:**

- Afklare Public Governance i Danmark – kodeks og anbefalinger
- Udvikle en fælles toplederkultur, en begrebsdannelse og et fælles sprog gennem debat og involvering af offentlige topledere.

**”Dette er ikke et traditionelt udvalgsarbejde. Det kommende kodeks skal udspringe af en debat i vores egne rækker – mellem topledere på tværs af hele den offentlige sektor. Debatten er vigtig i sig selv, fordi den skaber fælles refleksion og er med til at udvikle fælles sprog og normer for god offentlig topledelse.”**

(Bestyrelsen på åbningskonferencen)

En vigtig del af ambitionen bestod i at organisere Forum som et dialog- og videngenereringsprojekt mellem toplederkredsen og danske og udenlandske forskere.

#### **Involvering af toplederkredsen**

Først og fremmest har det været væsentligt at involvere toplederkredsen på tværs af stat,

Note 1. Medlemmerne af Forums bestyrelse fremgår af bilag.

amter og kommuner i en fælles debat. Denne involvering af toplederne i en tværgående debat blev således fra starten set som mål i sig selv og et helt centralt succeskriterium for at udvikle en fælles toplederkultur, en begrebsdannelse og normer for god offentlig topledelse.

Den røde tråd for debatten har været at sætte fokus på lighederne og det fælles i topledelse på tværs af den offentlige sektor. Ledelsesprojektet skulle ikke munde ud i et omfattende katalog over alle mulige facetter og nuancer i offentlig topledelse. Målet har derimod været at finde frem til de centrale kendetegn ved god offentlig topledelse på tværs af sektoren, og de topledelsesstrategier, som knytter sig hertil.

Dette fokus på det fælles har været begrundet i behovet dels for en begrebsdannelse om offentlig topledelse, dels for nogle fælles normer og pejlemærker. Ledelsesdebatten havde illustreret, at ikke alle strategier er lige gode. Kodeks for god offentlig topledelse skulle være et pejlemærke for den enkelte topleder, i den enkelte offentlige organisation, og for den offentlige sektor som helhed. God offentlig topledelse handler umiddelbart først og fremmest om den enkelte topleders ledelseskraft og kompetencer. Men det handler nok så meget om det samlede systems evne til at håndtere tidens udfordringer ud fra et fælles sprog og nogle fælles normer på tværs af den offentlige sektor.

**”Kodeks skal gøre en forskel i praksis for den enkelte topleder. Vi skal gøre god topledelse til tidens svar frem for regler og procedurer.”** (Topleder)

Toplederne har deltaget i ledelsesprojektet på lige præmisser og i kraft af deres funktion som topledere – og ikke fx som repræsentanter for deres organisation,

deres sektor, bestyrelse, temapanel eller andet. Forums aktiviteter har konsekvent været tilrettelagt med sigte på at blande deltagere på kryds og tværs af den offentlige sektor.

### **Involvering af danske og udenlandske forskere**

Involveringen af danske og udenlandske forskere har været et andet væsentligt princip for Forum. Nok skulle debatten og begrebsdannelsen primært have relevans for de offentlige topledere, men den skulle også have et teoretisk fundament og skabe grundlag for dialog og videngenerering mellem ledelsesforskere og topledere. To danske og et internationalt forskerteam blev tidligt i forløbet inviteret til at give deres bidrag til kodeks.<sup>2</sup> Forum har også i andre sammenhænge lagt op til gensidig faglig udfordring på tværs af forskerverdenen og de offentlige topledere.

Inddragelsen af forskere har dels haft til formål at sikre teoretisk input til Forums egen debat og videngenerering, dels at stimulere forskermiljøernes viden om og interesse i offentlig topledelse som forskningsfelt. Den gensidige, faglige udfordring mellem forskning og praksis har været et væsentligt ”kneb” til at stimulere debatten og begrebsdannelsen om offentlig topledelse.

**”Forskerne har provokeret til debat og afklaring. De har i høj grad bidraget til at systematisere og generalisere forståelsen af offentlig topledelse.”** (Topleder)

Det har fra starten været et mål at involvere internationale forskere i debatten om god offentlig topledelse i en dansk kontekst, fordi det kunne give nye perspektiver, og konkret viden om best practice i en international målestok. De internationale ledelsesforskere kunne med friske øjne fra et internationalt perspektiv stille de udfordrende spørgsmål til debatten, som forhåbentlig kunne udfordre vanetænkning.

Note 2. Deltagerne i de tre forskerteams fremgår af bilag.

De tre forskerhold har arbejdet parallelt og uafhængigt af hinanden. Forskerne har deltaget i og bidraget til flere af Forums konferencer og workshops.

### **Public Governance**

Ambitionen om at udvikle Public Governance har til dels været inspireret af Nørby-udvalget, som i 2001 var blevet nedsat af den daværende erhvervsminister for at arbejde med og komme med anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark.<sup>3</sup>

Forum har adskilt sig fra Nørby-udvalget både i sit indhold og i sin metode. Indholdsmæssigt fordi den offentlige sektor er kendetegnet ved nogle grundvilkår, som giver særlige spilleregler for ledelse. Fx de demokratiske værdier, de mange bundlinier, mv. i den offentlige sektor. Det vil sige, at Public Governance er forskellig fra Corporate Governance på centrale punkter, og at ledelsesperspektiver, værktøjer og inspiration fra den private sektor kun rækker et stykke ad vejen. Udviklingen af Public Governance i Danmark har været tilrettelagt som et fælles ledelsesprojekt for hele den offentlige toplederkreds.

Arbejdsfeltet for udviklingen af Public Governance blev af Forums bestyrelse defineret som:

*”Den øverste, ansatte topledere samspil med den politiske ledelse og med leverancesystemet om mål, resultater og adfærd som sikrer, at den offentlige organisation på den ene side er gearret til at håndtere omverdenens krav og forventninger og på den anden side selv er i stand til at påvirke udviklingen.”*

Note 3. ”Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark – anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark.” December 2001. [www.corporategovernance.dk](http://www.corporategovernance.dk)

Public Governance blev i denne sammenhæng set som en beskrivelse af beslutningssystemet og beslutningsdygtigheden i den daglige topledelse af den offentlige organisation. Dermed markerede Forum sit fokus som noget særegent sammenholdt med fx:

- Public Government – fx forstået som det politiske systems opbygning, legitimitet og parlamentariske grundlag.
- Public Management – som typisk relaterer sig mere snævert til forskellige ledelsesdiscipliner og værktøjer.
- Corporate Governance – som ofte relaterer sig til bestyrelsesarbejdet og ledelsesstrukturer i private virksomheder.

Forum har sat fokus på den individuelle topleders ledelsesrolle og ansvar som den øverste ansatte leder i en offentlig, politisk ledet organisation, hvor fx Nørby-udvalgets kodeks for Corporate Governance i højere grad fokuserer på ledelsesorganerne – bestyrelse og direktion – og deres rolle og ansvar.

### **Tre temaer**

Public Governance har udgjort den overordnede ramme for Forums debat- og videngenereringsproces, som har sat fokus på tre centrale temaer for offentlig topledelse.

- Samspillet mellem den politiske leder og toplederen om mål og strategier for organisationen
- Når faglighed, politik og ledelse går hånd i hånd
- Topleidelse og kommunikation i vidensamfundet

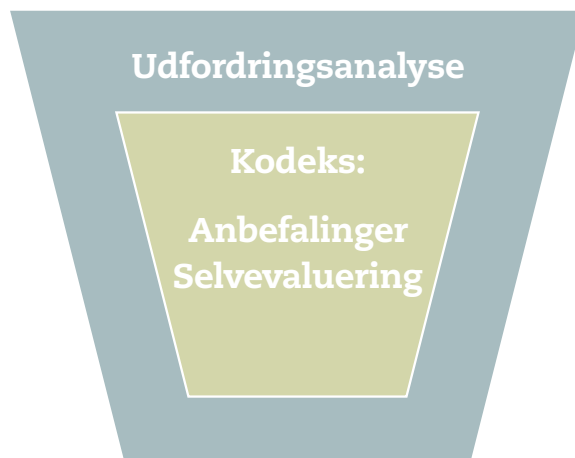
De tre temaers funktion har været at fokusere debatten ud fra nogle fælles og centrale udfordringer for offentlig topledelse på tværs af den offentlige sektor.

Forum etablerede tre temapaneler hver især bestående af cirka 12 offentlige topleder fra stat, amter og kommuner samt forskere.<sup>4</sup> Temapanelerne har således i sig selv afspejlet ledelsesprojektets mål om at etablere debatkonsortier mellem forskere og topledere på tværs af sektoren.

Temapanelernes formål har været at fungere som ekspert- og sparringsgrupper med sigte på at være drivkraft for en bred og relevant dækning af det enkelte tema og herigennem danne afsæt for konkrete bud på anbefalinger og strategier for god offentlig topledelse. Panelerne nåede gennem et års tid gennem en imponerende møderække.

### **Forums kodeksmodel**

Forums kodeksmodel har fungeret som en ramme og pejlemærke for ledelsesprojektets debat-, analyse- og konklusionsprocesser.



Udfordringsanalysen skitserer de vilkår og udviklingstendenser på *makroniveauet*, som anbefalingerne i kodeks adresserer. Analysen omfatter såvel permanente som nyere

Note 4. Deltagerne i de tre temapaneler fremgår af bilag.

udfordringer for offentlig topledelse, og den er Forums diagnose og begrundelse for sammensætningen af kodeks.

Selve kodeks relaterer sig til den enkelte topleders rolle, adfærd og strategier på *organisatorisk niveau* – i ledelsen af den offentlige, politisk ledede organisation. Sigtepunkterne for udviklingen af kodeks har været, at det skulle bestå af et begrænset antal korte og klare anbefalinger efterfulgt af et overskueligt antal handlingsorienterede spørgsmål til toplederens ledelse af organisationen.

For at understøtte anvendelsen og gennemslagskraften af kodeks i konkret toplederpraksis følges kodeks op med en metode til selvevaluering til brug for den enkelte topleder (*individniveauet*). Sigtet med selvevalueringemetoden er at give den enkelte topleder anledning til at reflektere over sin egen ledelsespraksis i lyset af anbefalingerne i kodeks.

## Projektets faser og nøglebegivenheder

Ledelsesprojektets debatproces har fundet sted gennem en række nøglebegivenheder, som samtidig har været vigtige milepæle undervejs.<sup>5</sup>



Note 5. Et kronologisk overblik over projektets aktiviteter, konferenceprogrammer samt udgivelser i forbindelse med de forskellige nøglebegivenheder er vedlagt i bilag.

Forums debatfase har bestået af to halvlege adskilt af Midtvejskonferencen som en vigtig milepæl. Sigtet i første halvleg har været at folde perspektivet ud og skabe så meget praktisk og teoretisk viden om topledelse som muligt. I anden halvleg har aktiviteterne i højere grad været lagt an på at prioritere og konkludere i forhold til det konkrete indhold og formuleringer i kodeks.

Det har fra starten være klart, at en maksimal inddragelse af målgruppen ville fordre noget særligt. Der har som forventet været mange krav på topledernes tid, blandt andet af opgave- og strukturreformen. Alligevel er det lykkedes, at ledelsesprojektets aktiviteter næsten uden undtagelse har været præget af stort fremmøde og højt engagement.

### **Workshop i Fredensborg**

I marts 2003 inviterede bestyrelsen en snes topledere fra stat, amter og kommuner samt forskere til en workshop i Fredensborg for at drøfte de indledende arbejdsrapporter. Omdrejningspunkterne for workshoppen var: Er mål og retning rigtig? Har vi indkredset de rigtige problemstillinger? Hvordan får vi målgruppen involveret? Diskussionen bekræftede ledelsesprojektets fokus og ambitioner.

**”Indholdet er godt og relevant. Formen må være ny.”**

(Topleder på Fredensborg workshoppen)

Workshoppen rejste flere spørgsmål, som skulle vise sig at blive toneangivende og typiske for Forum. Blandt andet blev der efterlyst en en begrundelse for det fælles ledelsesprojekt – hvorfor lige nu? Hvad var der sket? Hvilke ændrede eller nye vilkår, udfordringer og uklarheder havde skabt behov for at sætte fokus på offentlig topledelse og disse spørgsmål netop nu?

I den forbindelse pegede deltagerne på, at ikke alle udfordringer for offentlig topledelse kunne begrundes i aktuelle udviklingstendenser. Debatten om god offentlig topledelse måtte forholde sig til, at udfordringerne for den offentlige topleder var forankret i både nogle permanente vilkår for topledelse og nogle mere aktuelle udviklingstendenser i den offentlige sektor og samfundet generelt.

Som eksempel på en grundlæggende præmis blev toplederens dobbeltrolle – som rådgiver for den politiske ledelse og ansvarlig for organisationens drift og ledelse – fremhævet som et særligt kendetegn ved Danmark, som har lange historiske rødder. Dette grundlæggende vilkår var i Fredensborg og i hele ledelsesprojektets levetid et væsentligt omdrejningspunkt for drøftelsen af den offentlige topleders dilemmaer og strategier.

**”I produktionsvirksomheder bruger topchefen 100% af sin tid til ledelse. I rådgivende virksomheder måske 80% I Slotsholmsvirksomheden er der måske 10% til strategisk ledelse. Vi bruger 90-100% af vores tid på lovforslagene. Der er brug for mere ledelse.”** (Topleder på Fredensborg workshoppen)

### **Åbningskonference: Topledelse gør en forskel**

Åbningskonferencen den 1. september 2003 markerede startskuddet for det fælles ledelsesprojekt og debatten om god offentlig topledelse. Sigtet med konferencen var dels at præsentere bestyrelsens ambitioner med ledelsesprojektet for toplederkredsen – skabe forankring – dels naturligvis at indlede debatten om god offentlig topledelse. Godt 200 offentlige topledere deltog i konferencen.

**”Jeg synes, det er helt rigtigt at sætte god topledelse i de offentlige, politisk styrede organisationer på en fælles dagsorden med henblik på at udvikle en moderne, effektiv**

**og visionær offentlig sektor. Det er jo dét, det hele handler om – at borgerne får den bedste service for skattekroneerne.”** (Topleder på åbningskonferencen)

Deltagerne fandt det interessant og nyskabende at skabe grundlag for en fælles debat på tværs af sektoren. Der blev dog sat spørgsmålstegn ved, om forskellene i hverdagens praksis og vilkår måske alligevel ville vise sig større end lighederne. Hvor langt kunne man nå i retning af fælles sprog og fælles normer? Ligesom der var en vis skepsis med hensyn til realismen i idéen om et overskueligt og interessant kodeks.

### **Workshopkonference: Toplederudfordringer til debat**

Som sin næste større begivenhed afviklede Forum den 24. februar 2004 en workshopkonference med deltagelse af ca. 150 topledere. Formålet med konferencen var fokus på udfordringerne for offentlig topledelse og erfaringsudveksling herom.

Konferencen tog afsæt i tre konkrete cases som hver især illustrerede typiske situationer, dilemmaer og krydspres for den offentlige topleder.<sup>6</sup> De tre cases var konstruerede ud fra virkelige hændelser, og de dannede grundlag for debat i plenum og i mindre grupper: Hvad handler denne case om? Hvilke udfordringer står toplederen overfor? Hvad kan toplederen gøre?

### **Midtvejskonferencen: På sporet af god offentlig topledelse**

Midtvejskonferencen den 30. august 2004 var en vigtig milepæl, som markerede en afslutning på første halvleg af Forums debatproces. Næsten 200 topledere deltog i konferencen, hvor de tre forskerteams præsenterede deres bidrag til kodeks.<sup>7</sup> Forskernes præsentationer blev efterfølgende kommenteret af tre ”anmelderhold” af offentlige topledere fra stat, amt og kommune.

Note 6. De tre cases kan læses på Forums hjemmeside [www.publicgovernance.dk/vidensforum](http://www.publicgovernance.dk/vidensforum).

Note 7. Bidragene fra de tre forskerteams kan læses på [www.publicgovernance.dk/vidensforum](http://www.publicgovernance.dk/vidensforum)

De tre forskergrupperes svar på det samme opdrag fra Forums bestyrelse var interessante og indbyrdes ganske forskellige. De beskrev en række af de samme udviklingstendenser, men de betonede forskellige aspekter af topledernes vilkår og med begreber fra hver deres forskningsmæssige tradition.

**”Forskerne har givet et godt input og en god dagsorden for debatten.”**

(Topleder på Midtvejskonferencen)

Forskernes bidrag blev godt modtaget af toplederne på konferencen – som inspirerende og tankevækkende bidrag til kodeksprocessen. Konferencen formulerede succeskriterierne for det kommende kodeks.

I sit indhold skulle kodeks formulere en sammenhængende opfattelse af god offentlig topledelse – ikke som ”et juletræ som den enkelte kan pynte med et personligt valg af principper og kompetencer” eller som ”en menu som den enkelte kan vælge til og fra i”. Kodeks skulle repræsentere en sammenhængende og praktisk anvendelig tænkning, som kunne være en fælles referenceramme på tværs af den offentlige sektor, være et afsæt for personlig afklaring for den enkelte topleder, og være egnet til at skabe dialog i den enkelte offentlige organisation.

Om formen på kodeks lød budskabet: ”Kort og klart”. Toplederne ønskede et operationelt og relativt kortfattet kodeks med et overskueligt antal handlingsorienterede anbefalinger og skrevet i klart sprog.

I anledning af konferencen havde Forum produceret fem korte ”dogmefilm” om offentlig topledelse. Medvirkende var politiske ledere, private topledere, repræsentanter fra ledelsesniveauet umiddelbart under de offentlige topledere samt fra medier. Som

bidrag til dagens debat gav de i filmspottene deres bud på udfordringer, fordomme, forventninger, kompetencer og gode råd i relation til god offentlig topledelse.<sup>8</sup>

Foruden de tre forskerbidrag blev også de skriftlige sammenfatninger og konklusioner fra Forums tre temapaneller offentliggjort i forbindelse med Midtvejskonferencen.<sup>9</sup>

Samlet set lå der efter Midtvejskonferencen seks skriftlige bidrag – eller byggeklodser – til den efterfølgende fase i kodeksarbejdet med opsamling og konklusioner: Tre fra forskerteamene og tre fra temapanellerne. Under overskriften ”Fra forskerbidrag til topledelse i hverdagen” var målet for Forums aktiviteter i efteråret 2004 at involvere så mange offentlige topledere som muligt i drøftelser om den konkrete udformning og formuleringer af anbefalinger i kodeks.

### **Kodeksseminarer: God offentlig topledelse i hverdagen – du har ordet!**

Forums bestyrelse og sekretariat udarbejdede i september en bruttoliste, der samlede alle de anbefalinger, som forskerne og temapanellerne havde opstillet. Bruttolisten var temmelig omfattende – 25 anbefalinger hver især med op til fem delanbefalinger. Den omfattende bruttoliste dannede afsæt for diskussionerne på et to-delt seminarforløb for hele målgruppen, som blev afviklet i oktober og november måned 2004 i hhv. København og Århus.

På kodeksseminarerne skulle toplederne prioritere og praksiskvalificere de mange anbefalinger. Mellem møderne blev toplederne opfordret til at følge op i egen organisation i dialog med politikere og chefdirektion/chefgruppe. På basis af drøftelserne på første kodeksseminar (oktober) reviderede bestyrelse og sekretariat listen til det andet seminar.

Note 8. Filmspottene om topledelse kan ses via [www.publicgovernance.dk/vidensforum](http://www.publicgovernance.dk/vidensforum)

Note 9. Bidragene fra de tre temapaneller kan læses på [www.publicgovernance.dk/vidensforum](http://www.publicgovernance.dk/vidensforum)

Med disse arbejdsseminarer blev kodeksarbejdet og -debatten bredt yderligere ud. Topledere som ikke tidligere eller kun i begrænset omfang havde haft mulighed for at deltage i processen fik lejlighed til at engagere sig i debatten.

Seminarerne var præget af intensive og koncentrerede drøftelser om kodeks. Hvad var de vigtigste anbefalinger? Hvad manglede? Hvilke aspekter af toplederopgaven var underbelyst? Topledere på tværs af stat, amt og kommune skulle gennem fælles drøftelser og prioriteringsøvelser nå frem til et fælles resultat.

Indholdsmæssigt gav kodeksseminarerne deltagerne mulighed for på tværs af sektorerne at komme tæt på den særlige rolle, ansvar og funktion, der ligger i offentlig topledelse. Begrebsdannelsen og italesættelsen af topledelse var i centrum i bestræbelserne på at finde de korte, dækkende og præcise formuleringer. Nogle enkelte temaer fra seminarerne kan fremhæves, for at give et indtryk af debatterne.

Toplederen som rollemodel for organisationens ledere og medarbejdere var et statement, som vakte blandede følelser. Men der var dog en helt overvejende erkendelse af, at kodeks skulle adressere toplederen som rollemodel i organisationen.

Internationalisering og globalisering var et handlevilkår, som alle var enige om, men hvis konsekvenser for topledelsen blev oplevet meget forskelligt. For nogle som noget meget nærværende i hverdagen. For andre som noget mere indirekte. Internationalisering skulle med i kodeks på en måde, som afspejlede denne variation.

Italesættelsen af toplederens rolle og ledelsesrum som den øverste ansatte og ansvarlige leder i organisationen førte til diskussioner af fx spændingsfeltet mellem det individuelle og det kollektive ledelsesansvar. "Du kan ikke alting selv" lød det, og

toplederne så både en nødvendighed og et dilemma i brug af ledelsesteam, delegation og fordeling af ledelsesansvar. Kodeks skulle på en nøgtern og præcis måde beskrive kravene, hvordan toplederen på én gang kan praktisere tydelig og synlig topledelse – gennem andre.

Toplederens ansvar for legitimiteten og de demokratiske værdier i den offentlige sektor var et aspekt, som alle oplevede som noget næsten selvindlysende, som kodeks skulle indeholde. Men der var også tale om en anbefaling af en mere filosofisk karakter, som det var vanskeligt at knytte korte, klare og præcise ord til.

Toplederens relation til og ledelse af fagprofessionelle medarbejdere og faglige miljøer var genstand for diskussion. På den ene side toplederens behov for at møde de faglige miljøer med respekt og indlevelse og dermed være ajour med vilkår og udfordringer i praksis. På den anden side toplederens behov for at lede de faglige miljøer og sikre effektivitet af de politiske mål.

Gennem toplederens diskussion, prioritering og kvalificering reducerede de to kodeksseminarer antallet af anbefalinger fra 25 til 16.

### **Camp Kodeks I**

I midten af december 2004 inviterede Forums bestyrelse otte topledere til et intensivt døgnseminar i Sverige. Arbejdsgrundlaget for Camp Kodeks var det opdaterede bruttoudkast til anbefalinger og spørgsmål med afsæt i konklusionerne fra kodeksseminarerne. Målsætningen med campen var at snøre processen yderligere til, så bestyrelsen efterfølgende kunne formulere og beslutte indholdet i det endelige kodeks.

### **Camp Kodeks lakmusprøve**

Helhedsindtrykket af kodeks i lyset af:

- En passende blanding af blødt/hårdt ?
- Spændvidden i toplederens relationer og opgaver i forhold til den politiske ledelse, organisation og omverden?
- Sigende i sig selv?
- Anledning til refleksion?
- Tilstrækkelig handlingsorienteret?

### **Camp Kodeks II**

I løbet af januar og februar formulerede bestyrelsen det endelige kodeks. I marts 2005 inviterede bestyrelsen på ny camp deltagerne til en første præsentation af det endelige kodeks. Det var den generelle opfattelse, at Forum var kommet i mål med et kodeks, som levede op til målsætningerne.

**” Formen er godt ramt. Det er meget anvendeligt”** (Topleder på Camp Kodeks II)

### **Internationale udviklingsseminarer: Management Excellence in the Knowledge Society og An International perspective on Networks, Complexity and E-governance**

I uge 8 og 9 i 2005 afviklede Forum for Offentlig Topleddelse sammen med det internationale forskerteam to internationale udviklingsseminarer i North Carolina og i Holland. Seminarernes formål var at sætte fokus på topledernes kompetenceudvikling. Deltagerne fik lejlighed til – blandt andet med afsæt i et udkast til kodeks – at diskutere udfordringer, strategier og toplederkompetencer med kolleger. Internationale forskere fra de respektive forskningsmiljøer samt udenlandske toplederkolleger bidrog til seminarerne.

## **Konference: Public Governance – kodeks for god offentlig topledelse i Danmark**

Den 10. maj 2005: Præsentation af kodeks for god offentlig topledelse med deltagelse af offentlige topledere, politiske ledere, chefgruppe-/direktionsmedlemmer, repræsentanter fra forsknings- og uddannelsesinstitutioner, konsulentverdenen, faglige organisationer, udenlandske samarbejdspartnere og medier.

## **Elementerne i Forums videngenerering**

Toplederkrædsens engagement har været den primære drivkraft og har båret projektet frem til lancering af kodeks. Debat- og videngenereringsprocessen har fået vigtige input fra tre forskerteams, tre temapaneler og tre e-surveys.

### **De tre forskerteams**

Sammensætningen af de danske forskerteams skete som følge af en åben proces, hvor Forums bestyrelse sendte en invitation til alle relevante institutter på de danske universiteter og business schools. Forskere med viden og ekspertise inden for områderne forvaltning/offentlig ledelse, human resource og offentlige organisationers forandrings-processer i viden- og netværkssamfundet blev opfordret til at sende et kortfattet oplæg til, hvordan man ønskede at bidrage til projektet. Argumentet for bred invitation var, at Forums bestyrelse ikke på forhånd ønskede at involvere bestemte navne og dermed udelukke andre og kvalificerede forskere fra at bidrage til projektet. To forskerhold sendte oplæg som dannede baggrund for samarbejde.

Fem internationale forskere – to fra Europa og tre fra Nordamerika – blev inviteret direkte af Forums bestyrelse efter en bred screening i den internationale forskerverden med henblik på at få de mest kvalificerede. Alle svarede positivt tilbage, og tre havde mulighed for at deltage.

Opdraget fra Forums bestyrelse til de tre forskerteams lød, at de skulle give et bidrag til kodeks for god offentlig topledelse, som var af praktisk relevans for og udviklet i dialog med offentlige topledere.

#### **Forums opdrag til forskerne**

- En kortfattet definition af begreb Public Governance i dansk sammenhæng.
- En indkredsning og konkretisering af de udfordringer som offentlige topledere står overfor i dag. Hvilke dilemmaer, krydspres og udfordringer kan identificeres?
- En beskrivelse af, hvad der vil være "god praksis"/gode topledelsesstrategier for håndteringen af dilemmaer og krydspres med udgangspunkt i Public Governance.
- Et bud på hvilke toplederkompetencer, der er nødvendige for at kunne håndtere disse udfordringer.

Det internationale forskerteam blev derudover bedt om at give forslag til et måleredskab/selvevalueringsmetode til at måle godt lederskab hos den øverste ledelse i danske offentlige institutioner.

Forum engagerede lektor Carsten Greve fra Københavns Universitet/CBS til at fungere som sparringspartner for det internationale forskerteam for så vidt angår viden om det danske politiske system. Det internationale forskerteam, Carsten Greve og Forums sekretariat afholdte i perioden tre arbejdsseminarer.

Alle tre forskerhold udarbejdede deres bidrag på baggrund af data indsamlet blandt offentlige topledere – før Forum og/eller i anledning af Forum.

Som led i "Udredning om god offentlig topledelse" gennemførte Kurt Klaudi Klausen og Ove Kaj Pedersen blandt andet et antal interviews med topledere fra Forums målgruppe. Forskerholdet hentede desuden viden om offentlig topledelse gennem deres deltagelse

i et af Forums temapaneler. Forskerteamet gennemførte på eget initiativ en komparativ analyse af kodekser for god offentlig topledelse i Storbritannien, USA og New Zealand, som er medtaget i deres udredning.

Torben Beck Jørgensen og Karsten Vrangbæk baserede deres "Værdibaseret bidrag til kodeks for god offentlig topledelse" på data fra en omfattende spørgeskemaundersøgelse blandt danske offentlige ledere, som var blevet gennemført i forbindelse med Magtudredningen.

Det internationale forskerteam baserede deres bidrag "Towards a Danish Concept of Public Governance" på interviews med offentlige topledere og toppolitikere i Danmark. I februar 2004 gennemførte forskerne således fire fokusgruppeinterviews med cirka 16 danske topledere for at afdække, hvilke udfordringer toplederne selv pegede på som de væsentligste. De fire fokusgrupper var opdelt både sektorvis og blandet. I maj og juni 2004 gennemførte de internationale forskere interviews med fem (amts)borgmestre og tidligere ministre med det formål at høre synspunkter fra politiske ledere vedrørende rollefordeling, forventninger, etc. i samspillet med den offentlige topleder.

### **De tre temapaneler**

Sammensætning af de tre temapaneler skete gennem direkte invitation fra Forums bestyrelse. Deltagerne i de tre temapaneler har deltaget som sig selv og i deres egenskab af topledere og ikke som repræsentanter for deres sektor eller organisation.

#### **Opdraget til temapanelerne**

- Stimulere debat i målgruppen
- Generere viden inden for området

- Udarbejde skriftlige bidrag til forskerne
- Udarbejde cases til brug for Forums workshopkonference (februar 2004)
- Indstille vindere af Forums prisopgave mv.

De tre temapaneler har defineret deres egen dagsorden og metode. Temapanelerne har arbejdet parallelt, uafhængigt og forskelligt fra hinanden, og de har hver især mødtes cirka en gang månedligt i perioden fra november 2003 til november 2004. Deltagelsen har generelt været præget af et stort engagement, og de tre temapaneler har på mange måder været typiske for erfaringerne i det fælles ledelsesprojekt.

**”Den tværgående debat i temapanelerne er gået langt over forventning.”** (Topleder)

#### ***Samspillet mellem den politiske leder og toplederen om mål og strategier***

Opgaven for temapanel 1 har bestået i at konkretisere udfordringer, dilemmaer og anbefalinger for den del af topledelsesopgaven, som handler om samspillet med den politiske leder i forhold til ledelsen af organisationen. Et gennemgående tema i drøftelserne har været toplederens dobbeltrolle, herunder at skabe sprog, bevidsthed og forståelse for udviklingen i samspillet, forskelle og ligheder på tværs af sektorer, samt ikke mindst hvordan udviklingstendenserne på makroniveau afspejler sig i udfordringer på organisatorisk niveau, og hvilke anbefalinger til god offentlig topledelse, der følger deraf. Temapanelet har udarbejdet debatoplægget ”Ti statements om nye udfordringer for god offentlig topledelse”, som i juni 2004 blev overdraget til inspiration til de tre forskerteams.

#### ***Når faglighed, politik og ledelse skal gå hånd i hånd***

Opgaven for temapanel 2 har bestået i at sætte fokus på de problemstillinger og strategier, der vedrører topledelse af faglige miljøer og fagprofessionelle. Temapanelet

indbød i juni 2004 topledere og fagprofessionelle til en dialogsession om ledelse i fagprofessionelle miljøer. Arrangementet var en anledning til at drøfte en række af de udfordringer og problemer, der skal håndteres i mødet mellem fagprofessionelle og topledere. Minikonferencen tog blandt andet afsæt i et debatoplæg fra panelet med titlen ”En anden verden – Topledelse i fagprofessionelle miljøer”. Debatoplægget var baseret på 13 interviews med topledere og fagprofessionelle inden for undervisningssektoren, sundhedssektoren og den højt specialiserede forvaltning. Som opfølgning på temapanelets dialogsession blev udarbejdet publikationen ”I dialog med topledelsen – Replikker fra seminar om topledelse i faglige miljøer”. Begge oplæg blev i juni 2004 overdraget til inspiration til de tre forskerteams.

### ***Topledelse og kommunikation i vidensamfundet***

Opgaven for temapanel 3 har bestået i at identificere de nye udfordringer og vilkår, som vidensamfundet stiller den offentlige sektor og offentlig topledelse overfor. På grundlag af diskussioner i panelet, sekretariatets interviews med medlemmerne af panelet og to debatmøder afholdt for offentlige topledere i foråret 2004 har temapanelet udarbejdet sit bud på udfordringer og anbefalinger i relation til ”Topledelse og kommunikation i vidensamfundet”, som i juni 2004 blev overdraget til inspiration til de tre forskerteams.

### **De tre e-surveys**

Som et element i videnindsamlingen om offentlig topledelse gennemførte Forum i perioden august 2003 til august 2004 tre elektroniske spørgeskemaundersøgelser.<sup>12</sup>

---

Note 12. En sammenfatning af Forums tre e-surveys er vedlagt som bilag. De anvendte spørgeskemaer samt konklusionerne fra de enkelte surveys kan læses på [www.publicgovernance.dk/videnforum](http://www.publicgovernance.dk/videnforum).

Forums surveys havde forskellige formål og anvendte forskellige spørgemetoder:

- Kvantitativ kortlægning af fakta (fx køn, alder, uddannelsesniveau, anciennitet)
- Topledernes prioriteringer (fx rangering af udfordringers vigtighed, tidsanvendelse til forskellige ledelsesopgaver, rangering af de vigtigste arbejdsopgaver, faktisk og ønsket tidsanvendelse).
- Vurderinger af mere kvalitativ karakter (fx på en skala fra 1 til 5 vurderinger af faktisk og ønsket ledelsesstil).

Metoden bød på vanskeligheder, som især bestod i det meget store ledelsesmæssige felt og det varierede begrebsapparat for topledelse i stat, amter og kommuner. I undersøgelseernes design- og formuleringssfase var det således en udfordring at formulere og prioritere spørgsmål, som både kunne forstås og give mening for hele målgruppen; fx i forhold til at formulere et overskueligt antal svarmuligheder om topledernes prioritering af forskellige arbejdsopgaver.

De tre e-surveys havde i gennemsnit en besvarelsesprocent på 40-48 pct., hvilket var tilfredsstillende og et tilstrækkelig solidt grundlag til at formulere generelle indtryk om topledere og topledelse i Danmark.

Forums første survey blev gennemført i august 2003 og havde blandt andet til formål at kortlægge "Den offentlige topleder – et billede af profil, karriere, arbejdsområder og ledelsesudfordringer." Resultaterne af e-survey 1 blev offentliggjort på Forums Åbningskonference den 1. september 2003.

Den anden survey blev gennemført i februar 2004 og havde til formål at afdække de "Offentlige toplederes syn på rådgivning, ledelse og kompetencer" herunder hvilke udviklingstendenser toplederne især mente betød ændrede rammebetingelser for deres

virke. Spørgeskemaet blev udarbejdet i samarbejde med det internationale forskerteam. Resultaterne af e-survey 2 blev offentliggjort på Forums Workshopkonference den 24. februar 2004.

Den tredje og sidste survey blev gennemført i løbet af sommeren 2004 og havde til formål at afdække, hvordan de offentlige ledere på ledelsesniveauet umiddelbart under toplederen vurderede toplederens prioritering af arbejdsopgaver, ledelsesstil og kompetencer. Undersøgelsen blev udarbejdet i samarbejde med det internationale forskerteam og havde til hensigt at være et spejl på survey 2. Spørgeskemaet blev sendt til 1.748 personer – vicekommunaldirektører og forvaltningschefer i kommunerne, vicedirektører og forvaltningsdirektører i amterne, afdelingschefer, vicedirektører og underdirektører i staten. Desuden indgik de statslige styrelsesdirektører for så vidt angår deres vurdering af departementscheferne. Resultaterne af e-survey 3 blev offentliggjort på Forums Midtvejskonference den 30. august 2004.

### **Prisopgave**

Forum udskrev i september 2003 en prisopgavekonkurrence med opgaver inden for hver af de tre temaer og med svarfrist den 1. august 2004. Prisopgaven var stilet til offentlige (top)ledere fra stat, amter og kommuner samt studerende og forskere ved de videregående uddannelsesinstitutioner. Formålet var at sprede og nuancere debatten om offentlig topledelse. Bestyrelsen udpegede i december 2004 en vinderbesvarelse.<sup>13</sup>

### **Proceserfaringer**

Ledelsesprojektet i sin helhed og arbejdet i de tre temapaneler i særdeleshed har illustreret, hvordan det gennem debat og erfaringsudveksling på tværs har været muligt

Note 13. Vinderbesvarelsen "Når faglighed, politik og ledelse skal gå hånd i hånd" af Mads Ole Dall og Klaus Bakdal kan læses på [www.publicgovernance.dk/vidensforum](http://www.publicgovernance.dk/vidensforum).

at formulere fælles normer, komme nærmere et fælles sprog og en stærkere fælles forståelse om offentlig topledelse.

Projektet har vist, at der har været et stort behov for et rum, hvor toplederne kunne udveksle erfaringer og drøfte topledelse med hinanden. Forum har været anledning til at skabe nye netværk og relationer på tværs i den offentlige sektor.

Den fælles debat med toplederkolleger fra andre sektorer er blevet oplevet som meget konstruktiv og givende. Dialogen har været åben og ærlig. Erfaringen har været, at det giver mening at drøfte topledelse med kolleger på tværs. Forum har vist, at toplederne har meget at give hinanden og bruge hinanden til.

Erfaringen har også været, at der findes flere ligheder end forskelle på tværs af de tre sektorer – og i hvert fald markant flere ligheder end mange troede i udgangspunktet. De forskelle og nuancer, som drøftelserne har peget på, har lige så ofte været begrundet i individuelle holdninger til ”min ledelse i min organisation” end i iboende forskelle på tværs af stat, amt og kommune. Men nuancer og forskelle på tværs har der naturligvis været.

Organiseringen af ledelsesprojektet som et dialogprojekt mellem forskere og topledere har været meningsfuld og givende. Teori og praksis har løbende udfordret og provokeret hinanden, hvilket er blevet oplevet som frugtbart og konstruktivt af begge parter.

Det har været en rød tråd i diskussionerne, at det var vanskeligt at forstå og tale om toplederens ledelsesrum og samspil med den politiske leder isoleret set fra toplederens rolle som rådgiver. De to sider af toplederrollen er af mange blevet oplevet som integrerede og uadskillelige. Det har været en meget væsentlig del af Forum at nå frem til

en forståelse og begrebsdannelse af toplederens samspil med den politiske leder om ledelsen af organisationen.

Ligeledes har udfordringen i at finde den rette balance mellem både at skulle betjene det politiske niveau og praktisere synlig ledelse af organisationen været en fælles erkendelse.

## **Bestyrelse og sekretariat**

### *Bestyrelsens rolle og arbejdsmetode*

Bestyrelsen definerede fra starten sin rolle i det fælles ledelsesprojekt som at:

- Fastlægge strategi og hovedindhold.
- Fastlægge rammer og økonomi.
- Drøfte og godkende oplæg og projektbeskrivelser fra sekretariatet.
- Løbende følge op på mål og rammer.
- Være Forums ansigt udadtil.

Bestyrelsens rolle i projektet har varieret i forhold til projektets faser. Bestyrelsen spillede naturligvis hovedrollen i ledelsesprojektets opstart med henblik på at indkredse ambitioner, fokus og elementer. I videnindsamlings- og debatfasen har bestyrelsen spillet en på én gang aktiv og tilbagetrukket rolle. Bestyrelsens primære rolle har her bestået i dels at sikre grundlag for en maksimal inddragelse af toplederkredsen, dels i at fastholde debattens fokus på målsætningerne for kodeks. I opsamlings- og konklusionsfasen har bestyrelsen igen spillet en hovedrolle i formulering af det endelige kodeks.

Bestyrelsen har i gennemsnit afholdt næsten et månedligt møde i projektets levetid. Sekretariatet har deltaget i bestyrelsens møder.

### ***Sekretariatets rolle og arbejdsmetode***

Finansministeriet, Amtsrådsforeningen og KL har hver bidraget med sekretariatsressourcer til det fælles ledelsesprojekt. Sekretariat har været ansvarlig for planlægning, koordinering, afvikling og opsamling af bestyrelsesmøder og alle øvrige aktiviteter i forbindelse med Forum projektet.

Forums sekretariat etablerede og udviklede fra starten en egen virtuel Forum projektorganisering, som har været understøttet af faste ugentlige sekretariatsmøder. Mødeledelse og koordinering af dagsordener til sekretariatsmøderne er gået på skift hvert kvartal. Arbejdsfællesskabet mellem de ugentlige sekretariatsmøder har fortrinsvis fungeret via mail suppleret af bilaterale opgaveorienterede arbejdsmøder og skrive-sessioner. Sekretariatet har løbende sikret fælles ansvar og delt opgavefællesskab således, at holdet løbende til alle arbejdsopgaver i projektet er blevet sammensat på tværs af de tre organisationer. Projektorganiseringen og -metoderne har haft flere fordele: (1) Den har bygget bro mellem de forskellige kulturer, arbejdsformer og normer, som sekretariatet har bragt med fra hver sin organisation, (2) den har løbende sikret både udnyttelse af og udvikling af kompetencerne i sekretariatet, og (3) den har været drivkraft for sekretariatets og engagement.