

Forum for Offentlig Topleddelse

Ti statements om nye udfordringer for god offentlig topleddelse

Indhold

Forord	side 2
Arbejdsdeling mellem den politiske leder og topchefen om ledelsen af organisationen	
1. Alt kan gøres politisk	side 4
2. Alle vil rådgive den politiske leder	side 5
Toplederen og organisationen	
3. Alle øjne hviler på toplederen	side 5
4. Ingen hierarkier kan stå alene	side 6
5. Alle vil bestemme	side 7
6. Alt kræver udvikling af organisationen	side 7
Toplederen og omverdenen	
7. Alt kræver samarbejde	side 8
8. Alt kan have en international dimension	side 8
9. Alt kan komme i medierne	side 9
10. Alle beslutninger skal kunne begrundes	side 9

Forums temapanel 1

Juni 2004

Forord

Temaet *Samspeilet mellem den politiske ledelse og den professionelle topchef om mål og strategier for organisationen* rammer direkte ned i én af den offentlige topleders mest centrale udfordringer.

Som offentlige topledere fungerer vi dels som politiske rådgivere, dels som øverste ledere af meget store og vidtforgrenede organisationer. Denne to-delte funktion er et særligt kendetegn for den danske offentlige sektor og giver nogle særlige ramme- og handlevilkår for topledelse. For det første fordi rådgiverrollen varierer meget både tids- og indholdsmæssigt. For det andet fordi ledelsesrummet for den daglige topledelse af organisationen fastsættes i tæt samspil med den aktuelle politiske ledelse. Og endelig fordi de to roller kræver forskellige faglige og personlige kompetencer.

Opgaven for Forums temapanel 1 har været at konkretisere udfordringer, dilemmaer og anbefalinger for den del af topledelsesopgaven som handler om samspeilet med den politiske ledelse i forhold til *ledelsen af organisationen*. Den ikke ubetydelige ledelsesopgave, som knytter sig til vores rolle som politiske rådgivere, har ligget uden for vores kommissorium.

Dette oplæg om ”Ti statements om nye udfordringer for god offentlig topledelse” er resultatet af de diskussioner, som temapanelet har haft på vore månedlige møder i perioden november 2003 – juni 2004.

Vore diskussioner har på den ene side handlet om rammevilkårene for, hvordan vi som offentlige topledere i tæt samspil med den politiske ledelse fastlægger mål og strategier for, hvad organisationen skal levere af ydelser til borgere og brugere. På den anden side om, hvordan vi – gennem organisationens decentrale ledere og mellemledere – får disse mål og strategier ført ud i livet.

Den røde tråd i vores arbejde med de ti statements har været ønsket om enkelhed, skarphed og præcision i formuleringerne. For hvert af de ti statements beskriver vi kort de organisatoriske og ledelsesmæssige dilemmaer, og vi giver vore bud på mulige anbefalinger i et kommende kodeks.

Vi vil gerne give modellen følgende ord med på vejen:

For det første at de ti statements bygger på de principper og normer, som er styrende for ledelsen af de offentlige, politisk ledede organisationer. Vi har med andre ord taget afsæt i Grundlovens, Forvaltningslovens og Den Kommunale Styrelseslovs normer og regler. Men vi forsøger at komme tæt på de nye udfordringer og dilemmaer, som vi oplever.

For det andet har vi med de ti statements ønsket at lægge op til refleksion over, hvordan vi som topledere tackler og prioriterer mellem udfordringer og dilemmaer i vores daglige ledelse – fx ud fra den simple konstatering, at vi ikke kan tilgodese alt og alle hele tiden! Hvilke strategier bruger vi? Hvilke toplederkompetencer er i spil?

Konkluderende om panelets samarbejde vil vi gerne tilføje, at det har været en god proces. Diskussionerne har været kendetegnet af en meget frugtbar og konstruktiv viden- og erfaringsudveksling både mellem topledere på tværs af stat, amter og kommuner og mellem topledere og forskerverdenen. Vi er undervejs måske blevet overraskede over, hvor meget ”fælles sprog” vi i virkeligheden har som offentlige topledere – om offentlig topledelse – når vi når ind til kernen af vores rolle og opgave.

De ti statements er i starten af juni 2004 overdraget til inspiration for Forums tre forskerteam og Forums videre proces. Det er vores håb, at oplægget vil kunne bidrage til den fortsatte debat om god offentlig topledelse – i Forum og i den enkelte offentlige organisation.

Forums temapanel 1:

Anne Lind Madsen, Direktør, Arbejdsskadestyrelsen
Carsten Greve, Lektor, Københavns Universitet
Claes Nilas, Adm. direktør, HUR
Jens Christian Birch, Kommunaldirektør, Greve kommune
Jesper Holm, Kommunaldirektør, Helle kommune
Karoline Prien Kjeldsen, Departementschef, Kulturministeriet
Kurt Klaudi Klausen, Professor, Syddansk Universitet
Niels Højberg, Amtsdirektør, Fyns Amt (Talsmand for temapanelet)
Niels Vad Sørensen, Stadsdirektør, Århus kommune
Ove Kaj Pedersen, Professor, Københavns Universitet
Torsten Hesselbjerg, Rigspolitichef

Fra Forums sekretariat:

Henrik Hassenkam, medlem af Forums bestyrelse
Lise Balslev, konsulent, KL
Solvejg Schultz Jakobsen, kontorchef, KL

Organisatoriske udfordringer	Ledelsesudfordringer	Kodeks – mulige anbefalinger
<p>ARBEJDSDELING MELLEM DEN POLITISKE LEDER OG TOPCHEFEN OM LEDELSE AF ORGANISATIONEN</p>		
<p>1. Alt kan gøres politisk</p>		
<p>Alle beslutninger og handlinger – fra top til bund i det offentlige system – kan gøres til genstand for politisk interesse og politiske beslutningsprocesser. Ministre og borgmestres tålmodighed med rådgivning, der ikke er strategisk eller taktisk anvendelig, er meget lille.</p> <p>Politisering kan også ske af administrative beslutninger og handlinger på det decentrale niveau, som formelt har fået delegeret kompetencen.</p>	<p>Hvornår er noget et politisk anliggende?</p> <p>Hvordan kan toplederen skærme for politiseren, så politik beholdes til sager med et åbenlyst politisk indhold og af almen interesse?</p> <p>Hvem skal inddrages – hvornår og hvordan?</p> <p>Hvordan bliver topledere og deres politiske chefer enige om deres respektive roller og funktioner?</p>	<p>Du skal som topleder til enhver tid sikre ledelsesrummet for den politiske og den administrative ledelse.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Du skal tage initiativ til dialog med din politiske leder om retningslinier for din politiske rådgivning og for jeres samspil om ledelsen af organisationen. • Du skal opsøge det politiske mandat, når strategierne udfordres, som forudsætning for din ledelse af organisationen og dit samspil med eksterne aktører. • Du skal basere din rådgivning af den politiske ledelse på principper om uvildighed, saglighed og relevans. • Du skal på den ene side sikre forståelse i organisationen for de politiske mål og initiativer og på den anden side sikre forståelse i den politiske ledelse for organisationens ageren. • Du skal udfordre den politiske ledelse, hvis politikerne ikke er tro mod spilleregler, strategier og beslutninger, de selv har fastsat. • Du skal sikre, at organisationen har forståelse for det at arbejde i en politisk ledet organisation og har adgang til og føler sig forpligtet til at informere dig om sager, der kan blive politiske.

2. Alle vil rådgive den politiske leder

<p>Topledere har ikke eneret på rådgivning. I et moderne vidensamfund med ny teknologi, stigende konkurrence i medieverden og ophævelse af videnmonopol er ministre og borgmestre påvirket og får rådgivning fra mange sider og mange vinkler. Alt og alle er i en "rådgivningskamp".</p> <p>Alle vil være med, men alle kan ikke være med. Hvordan udvælges og inddrages aktørerne, så det politiske ledelsesrum sikres? Hvordan afklares almeninteressen?</p>	<p>Hvordan slår topledere igennem, når toplederens traditionelle ledelsesrum og legitimitet udfordres af rådgivningskampen?</p> <p>Hvordan håndterer topledere rådgivningskampen, så toplederens rådgivning kvalificeres, målrettes og <i>times</i>?</p> <p>Hvordan sikrer topledere, at rådgivningen til politikerne bliver tilstrækkelig god, så resultatet af rådgivningen bliver tilfredsstillende?</p> <p>Hvilke interessenter skal i dialog med toplederens politiske chef?</p>	<p>Du skal som topleder kende organisationens/sagens interessenter.</p> <ul style="list-style-type: none">• Du skal skabe mulighed for at relevante aktører inddrages i den politiske beslutningsproces.• Du skal opsøge og kræve viden og informationer, som gør dig i stand til at rådgive den politiske leder og til at lede organisationen på en måde, som kombinerer organisationens, omverdenens og politikernes behov i leveringen af resultater.• Du har ret og pligt til at sige fra overfor ulovlige beslutninger.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TOPLEDEREN OG ORGANISATIONEN

3. Alle øjne hviler på toplederen

<p>Den øverste topleder er genstand for stor opmærksomhed – fra organisationens ledelsessystem, fra medarbejdere og fra eksterne samarbejdspartnere.</p> <p>Kravene til topledere er meget mere udførligt beskrevet nu end tidligere. Det gælder både "hårde" og "bløde" mål i fx jobprofiler og resultatkontrakter.</p> <p>Der sker overalt markedsføring og italesættelse af den offentlige sektor, som er med til at forme borgere/brugeres forventninger til den offentlige sektor, og som skærper kravene til den offentlige organisations konkurrencekraft – også mellem offentlige organisationer indbyrdes.</p>	<p>Hvordan kan topledere "levere varen" ift. mange interne og eksterne aktørers forventninger til organisationen og toplederen?</p> <p>Hvordan bliver du som topleder forstået af din organisation, omverdenen og politikere?</p>	<p>Du skal som topleder udvise professionel og personlig integritet og nå ud til alle led i organisationen.</p> <ul style="list-style-type: none">• Du skal i din adfærd (ord og handlinger) være rollemodel for organisationens ledere og medarbejdere.• Du skal være åben, lydhør og lade dig udfordre.• Du skal sikre, at der i organisationen er normer for, at man bringer kritik og idéer frem i organisationen.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. Ingen hierarkier kan stå alene

Nye styreformer og –værktøjer har i forskellige kombinationer afløst de tidligere formelle hierarkier.

I dag er hierarkiet ikke det eneste effektive beslutningssystem. Hierarkiet suppleres af marked samt netværk og decentralt handlerum.

Politikere og topledere har i flere år decentraliseret og delegeret beslutningsansvar – for at skabe mere kvalitet og effektivitet, motivation og tilfredshed i den offentlige organisations opgaveløsning. Det betyder, at en lang række beslutninger er uden for toplederens umiddelbare kontrol – men de er stadig toplederens ansvar.

Topledere opererer i en mere flad og åben organisationsstruktur end tidligere. Respekten for organisationens formelle hierarki og magtdeling er faldende. Der er mindre andægtighed nu end tidligere. Der er i en vis forstand kortere mellem ”top” og ”bund”.

Når friheden forvaltes dårligt, når toplederen ønsker at drive nye strategier oppefra og med et stærkt toplederfokus, eller når noget går galt, må hierarkiet genetableres (”den klarer du!”).

Hvornår skal hierarkiet bruges?

Hvordan kan det ikke-hierarkiske handlerum styres og ledes?

Hvordan kan toplederen skabe rum for begge dele?

Du har som topleder pligten og retten til at lede organisationen.

- Du skal skabe forståelse i organisationen for, at balancen mellem decentralt ledelses- og handlerum og central styring er dynamisk.
- Du skal kræve ledelse og sikre fokus på resultater og effekter i den centrale styring af den centrale ledelse.
- Du skal tilpasse din ledelsesstil til situationen: Om behovet fx er almindelig daglig drift, eller om der er opstået en særlig situation (”brandinspektør ved en brand”)?
- Du skal vide, hvornår autoriteten i det formelle hierarki er nødvendig, og du skal som topleder kunne begrunde dine valg.
- Du skal være opmærksom på, at organisationen viser vej til de rette beslutningsarenaer.
- Du skal i din ledelse af organisationen skabe fælles mission, vision og værdier og arbejde langsigtet hermed.

5. Alle vil bestemme

Alle i den offentlige organisation har en mening om mål og strategier, og hvordan der skal ledes.

Demokrati og lav magtdistance er særlige kendetegn for dansk organisationskultur. Alle har derfor en mening om organisationens situation, mål, beslutninger osv. I store organisationer, som tilmed ofte er præget af geografisk spredning af medarbejderne, vil toplederen møde mange forskellige meninger om organisationens aktuelle og fremtidige kurs.

Hvordan kan toplederen samle trådene og give kurs og retning for organisationens ledere og medarbejdere samtidig med at mange synspunkter repræsenteres?

”Hvordan kan man være leder i Grundtvigs fædreland!?”

Du skal som topleder sikre, at organisationens mission, vision og værdier er kendte og styrende for adfærden på alle niveauer i organisationen.

- Du skal opsøge og skabe rum for dialog, pluralisme og åbenhed i din organisation.
- Du skal gøre det klart, hvornår beslutningsfasen er åben, og hvornår den ikke er.
- Du skal kræve den tid det tager, at træffe beslutninger på et solidt grundlag.

6. Alt kræver udvikling af organisationen

Der eksisterer et kontinuerligt pres for at levere mere for de samme eller færre ressourcer end i dag.

Der sættes hele tiden nye standarder for, hvad der er god organisationsudvikling, og der lanceres konstant nye koncepter for organisationsudvikling.

Der tilbydes nye løsninger på kendte problemer.

Medarbejderne har krav på, at deres kompetencer og udviklingsmuligheder får optimale betingelser.

Hvordan sikrer toplederen, at organisationen udvikles og er på kvalitets- og effektivitetsmæssigt niveau med de bedste?

Hvordan sikres det, at organisationen er en attraktiv arbejdsplads for nuværende og potentielle medarbejdere?

Du skal løfte ansvaret for at udvikle organisationen.

- Du skal have mandat til at fastlægge organisationens resultatkrav, og du skal bidrage til, at de politiske krav til organisationens ”produkter” er realistiske.
- Du skal sikre, at alle institutioner i din organisation er gearet til at levere ydelser til borgerne i det omfang og i den kvalitet, som svarer til organisationens formål og de politisk fastsatte mål.
- Du skal løfte ansvaret som personalepolitisk leder i organisationen.
- Du har et særligt ansvar for udvikling og rekruttering af ledere i organisationen.

TOPLEDEREN OG OMVERDENEN

7. Alt kræver samarbejde

<p>I det moderne vidensamfund kan offentlige organisationer ikke længere løse alle opgaver selv, men må hele tiden samarbejde med andre organisationer og enheder, interne som eksterne.</p> <p>Offentlige opgaver løses ikke kun af offentlige organisationer i kendte hierarkier, men gennem kontraktstyring og i policy netværk, organisatoriske netværk og partnerskaber med virksomheder og non-profit organisationer i den private sektor.</p>	<p>Hvordan trækker topledere på viden og ressourcer fra andre organisationer i et samarbejde med henblik på at løse fælles problemer og levere brugbare resultater til gavn for borgere og politikere?</p> <p>Hvordan medvirker topledere til at skabe et godt samarbejdsklima mellem forskelligartede organisationer i netværk og partnerskaber?</p> <p>Hvordan undgår topledere, at samarbejder og alliancer i netværk og partnerskaber ikke binder organisationens handlemuligheder og er uden for demokratisk kontrol?</p>	<p>Du skal som topleder sikre at samarbejdsstrategierne og valg af samarbejdspartnere matcher de udfordringer som organisationen står overfor.</p> <ul style="list-style-type: none">• Du skal sikre, at eksterne samarbejder bidrager konstruktivt til den konkrete opgaveløsning.• Du skal sikre, at de eksterne samarbejder, alliancer og partnerskaber, som organisationen indgår i, er velbegrundede, baseret på åbenhed og mandatering.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

8. Alt kan have en international dimension

<p>Internationalisering og globalisering påvirker rammebetingelserne for at udøve offentlig ledelse. EU fylder en stor del af mange offentlige organisationers hverdag, men også strømninger og input fra andre typer af internationale organisationer, f.eks. OECD og deres rapporter, får større og større effekt på alle niveauer og områder af den offentlige sektor i Danmark.</p> <p>Alt måles og vejes i stigende grad ud fra internationale normer og standarder.</p> <p>Sociokulturelt konfronteres den danske offentlige sektor på utallige måder af ”den globale landsby”: Borge/re/medarbejdere pendler over nationalgrænser mellem bopæl og arbejde, krav om særlig mad i institutioner, brug af tørklæder på arbejdspladsen, etc.</p>	<p>Hvordan lader topledere sig påvirke af (nye) internationale strømninger?</p> <p>Hvordan sikrer toplederen, at organisationens resultater er på samme niveau eller bedre, end hvad tilsvarende organisationer i udlandet kan præstere?</p> <p>På hvilken måde lader topledere sig påvirke af internationale strømninger og nye initiativer og regler fra EU?</p>	<p>Du skal som topleder lade dig udfordre af og være opmærksom på, i hvilken forstand de internationale strømninger er relevante for dig, din organisation og dens ydelser ift. omverden</p> <ul style="list-style-type: none">• Du skal sikre, at din organisation anvender inspiration og erfaringer fra udlandet.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

9. Alt kan komme i medierne

<p>Nyhedsmediernes dominans og bevidste iscenesættelse af virkeligheden er øget kraftigt de seneste 10-15 år. Medieinteressen og dens effekter optager stadig mere af toplederens tid.</p> <p>Medierne repræsenterer en organisatorisk udfordring på flere måder:</p> <ul style="list-style-type: none">- ift. den politiske rådgivning- ift. organisationens omdømme- ift. medarbejderne- ift. dag til dag krisestyring	<p>Hvordan skabes balancen mellem at kunne reagere på enkeltsager og tænke langsigtet i forhold til at påvirke holdningsdannelse, som sætter rammerne for politikken?</p> <p>Hvordan kan topledere indtænke medierne i organisationens kommunikation, arbejde og omdømme?</p> <p>Hvilke spilleregler skal gælde for organisationens kontakt med medierne?</p> <p>Hvordan skal arbejdsdelingen være mellem politikernes og topledernes optræden i medierne? Skal topledere have en egen medieprofil?</p> <p>Hvor går grænsen for topledernes brug af medier?</p>	<p>Du skal som topleder sikre, at organisationen er åben overfor, og at dens mission, vision og værdier er synlige i omverdenen</p> <ul style="list-style-type: none">• Du skal tage ansvar for organisationens omdømme.• Du skal sørge for, at organisationen har kommunikationsfaglige kompetencer samt normer og procedurer for mediekontakt – hvordan den er proaktiv eller reaktiv.• Du skal sikre, at medierne ikke bliver brugt som erstatning for ledelse.• Du skal sikre, at beslutningssystemet og handleberedskabet i organisationen giver dig plads, rum og tid til organisationens strategiske udvikling.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

10. Alle beslutninger skal kunne begrundes

<p>Topledernes beslutninger iagttages af politikere, medier, borgere, brugere, de professionelle og andre stakeholdere. Den offentlige topleder er leder i et "glashus" – alle kigger med og alle forventer, at organisationen er fejlfri.</p>	<p>Hvordan, hvornår og i hvilket omfang skal topledere begrunde ledelsesbeslutninger og strategier?</p> <p>Hvordan kombinerer man en forventning om fejlfrihed samtidig med, at udvikling ofte kræver risikovillighed?</p>	<p>Du skal som topleder altid kunne begrunde dine og organisationens beslutninger.</p> <ul style="list-style-type: none">• Du skal som topleder balancere den offentlige organisations behov for på den ene side at kunne begrunde processer, adfærd og beslutninger og på den anden side sikre udviklingskraft og risikovillighed.• Alle beslutninger skal kunne forklares og retfærdiggøres både udadtil og indadtil – både før og efter.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------