

DYNAMIK & DILEMMA

- et privat udspil om god offentlig topledelse

DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *
DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *
DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *
DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *
DYNAMIK OG DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA
* DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK

Debatudspil fra Tænketanken Public Governance 2004
www.sas.com/dk/publicgovernance

SAS Institute leverer software og serviceydelser, så virksomheder kan omforme data fra alle forretningsområder og datakilder til brugbar viden. SAS® software understøtter virksomhedens beslutningsproces ved at optimere både de interne funktioner og kunde- og leverandørforhold. Globalt benytter mere end 40.000 kunder inden for erhvervslivet, den offentlige sektor og uddannelsessektoren software fra SAS, der er verdens største privatejede softwarevirksomhed. I Danmark har SAS over 700 kunder. Gennem 26 år har SAS har sørget for afgørende viden til mennesker, der kræver en hurtig og pålidelig beslutningsproces. SAS leverer "The Power to Know®".

The Power to Know®



INDHOLDSFORTEGNELSE:

Forord	4
Prolog	7
1. Det offentlige ledelsesrum	11
2. Den faciliterende, kommunikerende og personlige topleder	19
3. Public governance: tretten spændingsfelter	23
Epilog	30

FORORD

Dette debatudspil rummer tanker, ideer og konklusioner fra tænketanken Public Governance 2003/2004. Emnet er offentlig topledelse.

Rapporten falder i tre afsnit

I det første - "det offentlige ledelsesrum" - sætter vi scenen og definerer rammerne for offentlig topledelse, og vi pejler os ind på begrebet public governance. Vi diskuterer også de mest markante forskelle mellem vilkår for ledelse i den private og i den offentlige sektor.

I det andet - "den faciliterende, kommunikerende og personlige topledelse" - understreger vi, at ledelsen må medskabe sit konkrete ledelsesrum i en given organisation på et givent tidspunkt, og vi diskuterer profilen af den offentlige topleder og de egenskaber, hun får brug for til at løse sin hovedopgave.

I det tredje - "public governance: tretten spændingsfelter" - gennemgår vi en række spændingsfelter – og dermed de vigtigste dilemmaer – som vi finder afgørende i afdækningen af begrebet public governance på vej mod et bedre lederskab i den offentlige sektor. De er udvalgt, fordi vi selv er optaget af og fanget ind i disse spændingsfelter, og vi ser dem som aktuelle og nærværende udfordringer.

Ole Fogh Kirkeby skrev prologen, som sætter tænketankens emnefelt ind i en samfundsmæssig sammenhæng, mens epilogen rummer et ekstra perspektiv på emnet offentlig ledelse.

Tænketanken Public Governance var samlet første gang i april 2003 og afsluttede sit arbejde i april 2004. Arbejdet i tænketanken skete på grundlag af dette kommissorium:

Tænketanken Public Governance er en midlertidig og frivillig netværksdannelse, hvor en gruppe topledere fra den offentlige sektor udvikler tanker, teorier og normer for ledelse i den offentlige sektor.

Tænketanken er et ideforum for diskussion af lederskabets ændrede vilkår og et ideforum for udvikling af det nye lederskab og vejene frem mod det nye lederskab.

Ambitionsniveauet er, at tænketanken gennem den planlagte proces får formuleret visionen for fremtidens offentlige lederskab og gennem en række konkrete anbefalinger sikrer, at arbejdet efterfølgende kan nyttiggøres.

Hovedopgaven for tænketanken defineres af medlemmerne som en del af processen. Ovenstående foreløbige kommissorium angiver retning og ambitionsniveau for tænketankens arbejde.

Tænketanken holdt syv møder i 2003 og fire møder i 2004. Aktiviteten var frivillig, ulønnet og henlagt til fritiden, og tænketanken var båret af medlemmernes lyst til at udforske og reflektere over egen praksis i en overskuelig gruppe. Møderne havde karakter af elektronisk brainstorm, plenum-diskussioner og gruppearbejde baseret på tænketankens egne beslutninger og prioriteringer. Efter hvert møde har sekretariatet i samarbejde med Ole Fogh Kirkeby ført processen videre efter tænketankens retningslinjer – typisk i form af skriftlige oplæg. I slutfasen opstod skrivegrupper blandt tænketankens medlemmer med henblik på at udforme nærværende debatudspil.

Tænketankens medlemskreds omfattede styrelsesdirektører, amtsdirektører og kommunaldirektører i et ønske om at favne bredt i den offentlige sektor. Medlemmerne har deltaget i tænketanken som privatpersoner med det fællesskab, at alle samtidig havde personlig erfaring som topledere i den offentlige sektor. Dette debatudspil er altså ikke udtryk for nogle organisationers interesse, idet tænketankens medlemmer og arbejdsproces alene må bære ansvaret for styrker og svagheder i dette private udspil om offentlig ledelse.

Vi har fået et stort personligt udbytte af de mange – og vidt forskellige – diskussioner i tænketanken. Vi håber, at vi i skriftlig form evner at formidle noget af dette udbytte til andre, og vi vil se det som en ekstra gevinst, hvis vi på denne måde kunne inspirere kolleger eller andre interesserede. Selve tænketanken har arbejdet på en søgende og legende måde, men det er naturligvis helt op til læseren at vurdere, om den eksperimentelle arbejdsform også afspejler sig i dette debatudspil.

Vi balancerede gennem hele arbejdsprocessen mellem et fokus på ydre vilkår for offentlig ledelse og et indre fokus på personens arbejde i en lederrolle. Sprogligt har vi derfor valgt at balancere mellem det brede og upersonlige med begrebet "offentlig topledelse" og det mere personlige i "den offentlige topleder", som vi for øvrigt i dette udspil konsekvent omtaler i hunkøn. Denne personliggørelse mener vi fremmer formidlingen ved at skærpe fokus på den enkelte leders valg, råderum og handlemuligheder. Men når dette kombineres med begrebet public governance, der rummer et mildt løfte om at angive retningslinjer, spilleregler og konkrete anbefalinger, så er vi måske på vej til at begå hybris af første grad. Lad os derfor en gang for alle slå fast, at vi ikke mener at have fundet de vises sten, og at god offentlig topledelse ikke handler om supermennesker og overlegne personlige kompetencer. Det er ikke personeffekten, som er den eneste og den afgørende. Vores intention med dette udspil er ydmygt at registrere, at nutiden rummer mange, store og spændende udfordringer for den offentlige topleder, og at hun i bedste fald kan gøre sig håb om at facilitere processer, der kan kaldes "god offentlig topledelse". Feltet strækker sig fra det personlige til det samfundsmæssige, og det gælder også dette debatudspil.

For selve initiativet skylder vi en stor tak til salgsdirektør Ole Dalsgaard, SAS Institute, og til professor Ole Fogh Kirkeby, Copenhagen Business School. Begge var med til at holde dampen oppe i tænketanken gennem hele processen. Yderligere fungerede medarbejdere fra SAS Institute og Sven Hauge, Communiqué som sekretariat og rådgivere for os. Også tak for det.

God læselyst.

Suzanne Aaholm, kommunaldirektør i Køge Kommune

Jens Andersen, direktør for Trafikstyrelsen

Lars B. Goldschmidt, markedschef i Dansk Handel & Service og forskningsleder ved Handelshøjskolen

Kim Høgh, kommunaldirektør i Birkerød Kommune

Niels Højberg, amtsdirektør i Fyns Amt

Palle Lund, amtsdirektør i Vejle Amt

Karsten Jakob Møller, generalmajor og chef for Forsvarsakademiet

Claes Nilas, adm.direktør for Hovedstadens Udviklingsråd (HUR)

Elsebeth Tank, direktør for Danmarks Blindebibliotek

PROLOG

Det følgende debatudspil dokumenterer den offentlige leders vilkår, og det sætter samtidig fingeren på relativt nye og problemtætte felter. Felter, som udgør mosaikken til grundfladen i den arena, hvor det nye, offentlige lederskab må og kan stå sin prøve.

Rapporten artikulerer en stemme i det kor, hvis tema er "public governance", men dens motiver stikker dybere. Den handler om at sætte årtiers personlige erfaringer med ledelse i tale i et forum, hvor hver af disse erfaringer stammer fra forskellige steder i samfundets mangfoldige forvaltningsvirkelighed.

Rapporten om corporate governance fra 2002 satte offentligt fokus på ledelsesstrukturerne i det private erhvervsliv, særligt på den ofte ømtålelige magtbalance mellem bestyrelse og ledelse. Dermed er sat en dagsorden, som også forpligter for det offentlige. Men selve dette tema udspringer af trends, der har været længe undervejs, og som er brudt ud i lys lue på flere fronter: For det første præsentationen af konceptet om de tre bundlinjer. For det andet de sidste ti års debatter om temaerne "social ansvarlighed" og "bæredygtighed" som et helt afgørende moment i en virksomheds identitet. Og for det tredje distinktionen mellem de to holdnings- og kompetencekomplekser "management" og "lederskab", hvor legitimitet og moralsk integritet er i centrum.

"Corporate citizenship" går som en rød tråd gennem disse tre temaer. Virksomhedens eller organisationens mulighed for at fremtræde som et lille "statssamfund" med sin egen grundlov sætter en ny dagsorden for godt lederskab. Medarbejderen forpligtes på en anderledes, ny, intim og intens måde, når hun har givet sit tilsagn til virksomheden. Lederen må inkorporere en bred og stærk kreativitet, hun må kunne forlade det metodiske, det værktøjsmæssige, lægge håndværket bag sig, og kunne se kernen i selve ledelsesopgaven som andet og mere end ren strategi. Det er en balancegang på strategiens æg mellem profitten og hensynet til aktionærerne på den ene side, og det, der styrker og skaber fællesskab på den anden. Og det er en opgave, der med ét sætter den private og den offentlige leder i samme båd.

I mange år har politikere, forskere og konsulenter betragtet det som en selvfølge, at de offentlige organisationer skal overtage de ledelsesværktøjer og de organisatoriske strategier, som blev udviklet inden for, og til, det private erhvervsliv. De offentlige forvaltninger har ofte overtaget relativt ufunktionelle eller direkte forældede ledelsesværktøjer. Der har hersket et ensidigt fokus på realisering af "uddelegeringsdoktrinen" gennem en kontraktstyring, hvis interne succeskriterier er rent kvantitative: Varighed af sagsbehandling og anvendelse af "økonomiske" ressourcer. Den tilhørende evalueringskultur er ude af trit med de nye personalepolitiske landvindinger i det private erhvervsliv. Selv det længe anvendte koncept om selvstyrende grupper og projektgrupper i det offentlige er ofte sket uden konsekvent udnyttelse af medarbejderens autonome fantasi og fornemmelsen for forvaltningens særlige problemer og potentialer.

Nu er billedet ved at vende. Den fremsynede, private leder ønsker nu at besidde præcist den kompetence, som er den offentlige leders kernekapacitet. Nemlig at kunne styre helt åbne beslutningsprocesser lige fra deres initiering til deres implementering uden tab af legitimitet. Virksomhederne begynder at åbne deres hermetiske bokse mod offentligheden ved at oplyse om cheflønninger, aktieoptioner, investeringspolitik, leverandørers politiske habilitet og outsourcing-partners humane profil. De gør det med det mål at fremtræde uden moralske pletter, men de underkastes samtidig kravet om processuel legitimitet. Begrebet om stakeholderen, eller interessenten, skaber, hvis det tages for pålydende, kravet om et corporate citizenship internt i organisationen. Men det fordrer yderligere, at virksomheden selv bliver – netop - en markant corporate citizen inden for den nationale, føderale og i sidste instans internationale virkeligheds rammer. Hele fokus på "the corporate image", på omdømmet og de relaterede brandingstrategier kræver, at den private leder kan håndtere en offentlighed.

Det kan hun faktisk lære af den offentlige direktør – den offentlige topleder. Men det betyder ikke, at det offentlige i sin mangfoldighed af organisationer er kommet sikkert i land. Forvaltningen lider af en ældgammel børnesygdom: Ledere forventes ikke principielt at have personalepolitiske kompetencer. Billedet varierer mellem stat, amt og kommune og gælder naturligvis i langt mindre grad på institutionsniveau, hvor lederens opgave ikke er at servicere politikere, men at betjene patienter, klienter og elever via kvalificerede og motiverede medarbejdere. Den offentlige topleders kompetence til planlægning og forhandling er ofte meget stor. I takt med at det statslige ressortområde underopdeles i enheder, der ligger tættere på produktionsdimensionen end på myndighedsudøvelsen og rådgivningen, tvinges toplederne naturligvis til at fokusere på en mere fremsynet iscenesættelse af "markedsopgaver". Det kræver en toptunet organisation.

Den danske forvaltningsstruktur er særegen på verdensplan, dels gennem sin politiske integritet, dels gennem den tillid, den nyder hos befolkningen. Man kan dog stadig registrere uhensigtsmæssige levn fra tidligere tiders embedsmandsvælde, og disse reminiscenser af embedsmandsvælde styrker ikke den demokratiske proces. Eksempelvis er departementchefens mandat i dansk tradition uhørt åbent, og hun har en stor suverænitet i et system, der lader hende næsten urørlig. Dette skaber afhængighed af departementschefen på snart sagt alle andre ledelsesniveauer.

Vi befinder os i en situation, hvor borgeren umærkeligt forvandles fra bruger til forbruger på godt og ondt. Hvis begrebet "forbruger" udtrykker en intensivering af interaktiviteten, så er billedet positivt. Hvis det signalerer en kravsmentalitet, så er billedet negativt. Det lægger i så fald op til en uhensigtsmæssig, markedsorienteret og -dybest set – udemokratisk "benchmarking" mellem det offentliges enheder indbyrdes og mellem det offentlige og det private, om at "levere varen".

Demokrati kræver pligtfølelse, og pligtfølelse kræver kulturel og politisk dannelse. Her kan og bør det offentlige gå i spidsen. Det fordrer et nyt og langt mere markeret, men også differentieret lederskab. At komme den motiverede og kritiske bruger i møde er en meget vanskelig opgave, der ikke kun løses ved at indføre it. Opgaven kræver "paradigmatisk sensibilitet" hos lederen. En sensibilitet, der skal spredes i organisationen i egenskab af en stærk fornemmelse for sammenhængen mellem normativt profilerede holdninger, livsanskuelser eller "ideologier". Lederen skal kunne sætte sin organisation i et beredskab, der gør den i stand til at råde og vejlede brugere omkring de konkrete konsekvenser af deres egne drømme og deres egne behov. Det kræver stort personalepolitisk talent at skabe en organisation, der kommer den politiske forbruger i møde.

Den offentlige topleder skal gå i clinch med politiske bestyrelser, der er valgt på at være uenige. Den private topleder har ikke i samme grad denne medierings-, legitimerings- og formidlingsdimension i sin ledelsesopgave. Scylla og Carybdis for den offentlige leder er den intrikate balance mellem politik, ideologi og saglighed. Denne balance skal skabes i takt med, at hver ny situation flytter om på indholdet af, og forholdet mellem, disse u håndgribelige størrelser og giver et sæt af helt unikke erfaringer. Den giver begrænsninger og frirum for den leder, der har kunnen og mod til at håndtere den.

Den danske kultur befinder sig for øjeblikket i en spændingstilstand. På den ene side mellem krav og autonomi for den enkelte, for grupper og for fag, i alle samfundets virksomheder og institutioner, og på den anden side kravet om stærkt og synligt lederskab. Den danske, demokratiske tradition kan aldrig acceptere stærkt lederskab, der ikke er hundrede procent legitimeringsparat. Andre samfunds langt mere totalitære ledelsesstil, både i det offentlige og i det private, passer ikke til danskerens forventninger. Gudskelov! Stærkt lederskab, der hverken skal være stækket eller hensynsløst, forudsætter derfor et nuanceret, men konsekvent, koncept om medledelse. Her kan Danmark virkelig gå i spidsen. Vi kan blive et standende eksperimentarium for intelligent og empatisk ledelses- og organiseringspraksis i videnssamfundet. Det er det, som både corporate og public governance handler om.

Tænketanken, hvis medlemmer har skrevet dette debatudspil, er blevet til på initiativ af en privat virksomhed, SAS Institute, og Handelshøjskolen i København. At en privat virksomhed og en uddannelsesinstitution indleder et samarbejde omkring offentlig ledelse er i og for sig "naturligt", fordi ledelsesproblematikken – som nævnt ovenfor – teoretisk og praktisk i langt højere grad er blevet artikulert som behov inden for det private.

Handelshøjskolen er jo ifølge sit væsen dedikeret til at fokusere på ledelse og naturligvis også på offentlig ledelse.

SAS Institute har været en naturlig partner i dette forsknings- og artikuleringsprojekt, fordi salget af vidensrelateret software til det offentlige har givet netop denne virksomhed et intensivt kendskab til forvaltningernes differentierede behov. Således er projektet blevet indledt og varetaget af salgsdirektør Ole Dalsgaard, SAS Institutes ekspert i det offentlige, og af Ole Fogh Kirkeby, professor i ledelsesfilosofi på Handelshøjskolen i København.

Vi har været projektets facilitatorer, sommetider forhåbentligt dets inspirationskilde, og ind imellem dets motorer. Men som projektet har taget form er det fuldt og helt blevet de deltagende lederes eget. Således skal det projekt, der nu foreligger, udelukkende ses som resultat af disse lederes egne refleksioner, omsorg og visioner omkring det at kunne være en god offentlig leder. Tankerne i dette forord er da også modnet som konsekvens af min deltagelse i mange spændende diskussioner i tænketankens levetid.

Med disse overvejelser søsætter vi dette debatudspil i håbet om, at det vil kunne bidrage til, om ikke at gøre livet lettere for de offentlige topledere, så i det mindste at få de kommende opgaver og de uanede muligheder til at stå lidt klarere. Godt lederskab er og bliver løsningen på en samfundsopgave, hvis rammer er indskrænkning af ressourcer samtidig med forøgede krav til kvalitet, bevidsthed, gennemsigtighed og kreativitet i serviceringen af det danske samfund.

Fejøl, april 2004
Ole Fogh Kirkeby

1. DET OFFENTLIGE LEDELSESROM

Vi vil i dette afsnit diskutere rammer og vilkår for offentlig topledelse. Definitionen af det "offentlige ledelsesrum" bringer os gennem en sammenligning med vilkårene for ledelse i den private sektor, og vi vil desuden pege på forskelle mellem vilkårene for ledelse i den kommunale og den statslige sektor. Vi tager også en diskussion af forskelle og ligheder i rekrutteringen af toplederen. Overskriften "Det offentlige ledelsesrum" rummer en bevidst dobbelttydighed, for i indkredsningen af det særlige ved ledelse i den offentlige sektor må man hæfte sig ved, at den udspiller sig i offentlighed.

De offentlige topledere i Danmark har en række fælles vilkår, som berettiger til at indkredse, definere og udvikle et kodeks for god offentlig topledelse – public governance. Som den øverste leder i en styrelse, et departement, en kommune, et amt eller en offentlig virksomhed deler man et meget centralt vilkår: Nemlig at udgøre grænsen mellem den politiske ledelse og de offentlige institutioner og virksomheder. Dette fællestræk samler de i øvrigt meget forskellige offentlige topledere som "artsfæller", og det udgør samtidig den afgørende forskel mellem offentlige og private topledere. Og dermed også mellem corporate og public governance.

"Vi må som offentlige ledere erkende, at vi hele tiden skal kunne presse citronen mere. Vi skal have mere ud af medarbejderne inden for en konstant eller nedadgående økonomisk ramme."

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

De offentlige toplederes faktiske virkelighed varierer i praksis ganske meget. Man kan eksempelvis vælge at skelne mellem mindst tre idealtyper af organisationer i den offentlige forvaltning: Den drifts- og produktionsorienterede, den politisk-/administrative-/rådgivningsmæssige og den myndighedsudøvende. Allerede her opstår store forskelle i ledelses-opgaven for den offentlige topleder. Dertil kommer faglige,

juridiske, geografiske, historiske og en lang række andre forskelle.

Embedsmand og direktør i én og samme person. Det er kernen i det særlige ved offentlig topledelse.

Det er på denne baggrund – med disse muligheder og begrænsninger – at man må arbejde med et fælles begreb for god offentlig topledelse. Begrebet public governance skal nemlig dække både kommunaldirektørerne i Danmarks mindste kommuner og departementscheferne på Slotsholmen.

Embedsmand og direktør i samme person

Embedsmand og direktør i én og samme person. Det er kernen i det særlige ved offentlig topledelse og dermed også afgørende for at indkredse begrebet public governance. Det vedvarende dilemma fyldte rum for den offentlige topleder består, fordi hun konstant skal balancere generelle og specifikke forhold i feltet mellem legitimitet (den politiske sfære) og effektivitet (produktionssfæren).

Politik defineres af sine egne rationaler med den legitime valgte politiker i spidsen, mens organisationen bag toplederen skal arbejde forretningsmæssigt og har effektivitet, produktivitet og kvalitet som styrende rationaler. Den offentlige virksomhed skal muligvis nok drives forretningsmæssigt, men det er vigtigt at understrege, at den offentlige organisation kun undtagelsesvis er en forretning.

På tværs af sektorer og brancher er al offentlig ledelse præget af skismaet mellem den offentlige leders samtidige rolle som direktør og embedsmand.

"Vi forventes i stadig højere grad at kunne udfolde den til enhver tid herskende politiske vision. Når vi samtidig har en væsentlig rolle i at sælge visionen, så mister vi troværdighed, hvis vi skifter standpunkt som vinden blæser."

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

Toplederen som embedsmand

Den offentlige topleder forvalter som embedsmand en politisk vilje, der kan være international, national eller regional. Opgaven er at rådgive det politiske system og dermed agere i en politisk sfære. Hun faciliterer den politiske proces før, under og efter den politiske beslutning.

Den offentlige topleder har denne "beslutningsbetjening" som et meget vigtigt – ofte dominerende – element i jobindholdet.

Politikerne er tit og næsten pr. definition uenige om centrale punkter vedrørende virksomhedens opgaver og produktionens tilrettelæggelse. Den offentlige topleder skal ikke desto mindre i rollen som embedsmand understøtte politiske processer, der skaber et konsistent og kommunikerende arbejdsgrundlag for virksomheden, dens aktiviteter, mål og opgaveløsning.

Toplederen som direktør

Den offentlige topleder sætter som øverste chef – administrerende direktør - kursen for organisationen. Lederen har retten og pligten til at styre den løbende driftsvirksomhed, og lederen skal desuden tænke strategisk og offensivt. Derfor identificeres hun i sin organisation og organisationens omgivelser ofte med den lagte linje. Den synlige og værdibaserede ledelse er nødvendig for at producere optimalt.

Den offentlige topleders opgave er at sikre, at politiske ønsker til opgaveløsningen indarbejdes og imødekommes, og at faglig viden hos professionelle medarbejdergrupper nyttiggøres og inddrages.

Danmark har tradition for en høj grad af metodefrihed i de fagprofessionelle grupper inden for sundhed, undervisning, forskning og behandling. Samtidig markerer fagprofessionelle grupper i vid udstrækning

deres synspunkter og interesser i offentligheden, og de kan sagtens vedrøre forholdet mellem ressourceanvendelse, fagligt resultat og etik på enkeltområder. Altså selve ledelsesopgaven.

Den offentlige topleder er derfor ofte på en udfordrende mission med at trække grænser og balancere mellem forskellige hensyn. På den ene side tæller ytringsfriheden for de fagprofessionelle grupper og deres fagpolitiske ønsker om bedst mulige arbejdsvilkår. På den anden side er den nødvendige dialog med - og information af - det politiske niveau vigtig for at kvalificere beslutningsprocesserne.

De mange bundlinjer

Den offentlige topleder skal medtænke en mangesidig bundlinje. Man kan eksempelvis pege på:

- Den forretningsmæssige bundlinje. Den offentlige virksomhed skal have voksende fokus på at reducere omkostninger og på at producere bedst og billigst.
- Den sociale bundlinje. Den offentlige virksomhed har en forpligtelse til at udvise social ansvarlighed og gå forrest med samfundsmæssigt forsvarlige løsninger.
- Den miljømæssige bundlinje. Den offentlige virksomhed skal agere forsvarligt i forhold til natur, miljø og ressourcer.
- Den demokratiske bundlinje. Den offentlige sektor vurderes på sin evne til at sikre, udvikle og formidle demokratiet.

Kompleksiteten opstår, fordi dagsordner skifter, og flere forskellige, udefrakommende "bundlinjer" får betydning for ledelsen og virksomheden i specifikke sager og generelle forhold, og fordi de ændrer sig hastigt over tid.

God offentlig ledelse er, når den offentlige topledelse gennem faglighed, personlighed, menneskelige relationer, dannelse og kulturforståelse lykkes med at forme sit felt og skabe sig et ledelsesrum.

Det offentlige ledelsesrum

Den offentlige topleder befinder sig i et rum mellem politik og produktion. Det er et vilkår, at ledelsesrummet altid er dilemmafyldt. Alle toplederens strategiske udfordringer vil befinde sig mellem det politiske rationale "legitimitet" og det forretningsmæssige rationale "effektivitet". Den offentlige topleder lægger krop til samspillet mellem det politiske niveau og den enkelte offentlige institution eller virksomhed.

God ledelse består bl.a. i at opdyrke og medskabe et ledelsesrum gennem bevidsthed og refleksion over den konkrete ramme for det aktuelle lederjob. God offentlig ledelse opstår, når modsætningen mellem legitimitet og effektivitet ikke blokerer for en udvikling, og hvor organisationen får mulighed for at yde det excellente. Vores hovedsynspunkt er, at god offentlig ledelse er, når den offentlige topleder gennem faglighed, personlighed, menneskelige relationer, dannelse og kulturforståelse – nå ja, lederskab – lykkes med at forme sit felt og skabe sig et ledelsesrum.

Public versus corporate governance

Vi har i dette afsnit peget på det væsentligste særtræk ved offentlig ledelse – nemlig relationen til det politiske niveau. Vi vil i det følgende uddybe forskellene i vilkår for ledelse i den private og den offentlige sektor. Det ligger som en rød tråd gennem dette dokument, at vi for at arbejde med god offentlig ledelse løbende må forholde os til på hvilken måde, på hvilke felter og i hvilket tempo, den offentlige ledelse skal inspireres fra den private sektor.

Nørby-udvalget satte fokus på corporate governance, og vores interesse for public governance er inspireret af Nørby-udvalgets udmeldinger. Der er behov for en særlig definition af public governance. Alene en markant anderledes relation til bestyrelsesniveauet markerer særlige udfordringer og vilkår for den offentlige leder. Listen over principielle forskelle mellem vilkårene for det offentlige lederskab og det private lederskab er ganske lang. Vi har samlet nogle centrale forskelle i skema 1 om vilkår for ledelse.

Skema 1: Vilkår for ledelse. Vi vover det ene øje og forsøger i skemaets form at beskrive nogle overordnede, stiliserede og "grove" forskelle på vilkårene for ledelse i den typiske offentlige virksomhed og den typiske private virksomhed.

Dimension	Offentlig	Privat
Interessentrelation	Stakeholder	Shareholder
Bestyrelsesrelation	Politisk, konfliktfuld	Kollegial, harmonisk
Finansiering	Skat	Salg
Bundlinje	Flerdimensional, politisk	Primært økonomisk
Lederstil	Legitimitets- og konsensusorienteret	Operationelt målrettet
Retsligt grundlag for ledelse	Særlig lovgivning (offentlig ret, kommunal styrelseslov etc.)	Privat ret - markedsmæssig styring
Markedsmekanismer	Udfordringsret, servicestrategier og fritvalgsscenerier supplerer bureaukratisk-politiske modeller	Hjemmebanen!
Løn- og arbejdsforhold	Bureaukratiske processer, langsom udvikling i incitamentstruktur	Markedsmæssig og mere fleksibel løndannelse
Åbenhed	Åbne processer pr. definition	Strategisk valgt åbenhed
Risikohåndtering	Nulfejlskultur	Risikostyring, risikovillighed

Forskellige bestyrelser

Den offentlige topleder har en markant anderledes bestyrelse end sin private kollega. "Bestyrelsen" kan være valgt for at repræsentere vidt forskellige interesser og stakeholders. Det er karakteristisk for amter og kommuner, at bestyrelsesmedlemmerne er valgt på at være uenige. For den statslige topleder er den politiske ledelse karakteriseret ved altid at indeholde et element af politisk opposition, som er født til at være uenig.

Den offentlige topleder er derfor udsat for politisk styring i et konfliktfyldt felt, mens man må formode, at der hersker en større grad af harmoni og enighed mellem den private bestyrelse og direktøren. De er ideelt set sparringspartnere med den fælles opgave at sikre virksomhedens strategiske og forretningsmæssige succes. Den offentlige topleder har ikke denne bestyrelsesrelation og er således mere "ensom". Den offentlige topleder må navigere ud fra skiftende og indbyrdes konfliktende dagsordener i en bred varetagelse af stakeholderinteresser.

Kompromis eller marked

Hvis man ser på finansieringsdimensionen, er der naturligvis stor forskel på offentlig skattefinansiering og privat børsfinansiering og markedsorienteret salg. Der skal åbenlyst forskellige lederindsatser til i de to sektorer. Ledelse med fokus på entydige og operationelle målsætninger trives bedst i private virksomheder. Det offentliges politiske element fører ofte til beslutninger, som er præget af kompromiset, og det må betegnes som et fundamentalt vilkår for den offentlige topleder. Tilsvarende måles offentlige topledere i mindre udstrækning end deres private kollegaer på evnen til at skabe og fremvise konkrete strategier og resultater. Det specifikke resultatkrav fra de politiske opdragsgivere er ofte fraværende i beslutningsforløbet, hvor fokus i højere grad er på offentlig accept af den valgte retning, og netop et specifikt resultatkrav kunne forhindre denne accept.

Den offentlige topledelse skal mestre sammenblandingen af myndighedsopgaver og serviceproduktion, selv om der sker en stadig tydeligere adskillelse i disse år med udfordringsret, servicestrategier, bestiludfør-modeller og fritvalgsscenerier. Den offentlige topledelse skal forvalte bureaukratisk regelstyring og markedsføring på samme tid. I modsætning hertil

har den private topleder et renere markedsrettet fokus.

Den offentlige topledelse har den særlige udfordring i forhold til markedsføring, at enhver ydelse eller afgørelse skal adressere "det samlede marked". Ligebehandlingsprincippet giver principielt ikke mulighed for særlig målretning til bestemte dele af et marked, fordi alle borgere i princippet er brugere af alle ydelser og er lige for enhver afgørelse. Målretningen af ydelserne kan være vanskeligere at kommunikere og tydeliggøre for den offentlige end for den private leverandør.

Præmissen om åbenhed er så fundamental, at den offentlige topleder ofte må udtale sig offentligt uden at have en analyse, en beslutning eller en vurdering af et emne.

Åbenhed i to varianter

Det offentlige har pålagt sig selv en række åbenhedskriterier. Alle dispositioner og overvejelser – store eller små – står til demokratisk debat og er underkastet interessevaretagelse fra interessenter og aktører. Man kan hævde, at den offentlige leder i forhold til den private topleder forvalter en langt højere grad af procesåbenhed. Det kan være vanskeligt for topledere og for den politiske ledelse at skabe et selvstændigt afklaringsrum for idéer og for konsekvenser af beslutninger. Læg hertil åbenhed i forhold til pressen. For den offentlige leder gælder en særlig procesåbenhed og et udvidet dokumentationsbehov, som forudsætter en langsigtet strategisk tænkning. Præmissen om åbenhed er så fundamental, at den offentlige topleder ofte må udtale sig offentligt uden at have en analyse, en beslutning eller en vurdering af et emne.

Dette ledelsesvilkår er markant forskelligt fra vilkårene i den private virksomhed. Afhængigt af firmastrategi og niveau for corporate governance kan strategitænkning ske uden offentlighedens nærmere involvering. Mange dygtige virksomheder vælger naturligvis en meget åben linje i sin eksterne kommunikation, men det sker som et strategisk valg ud

fra en vurdering af fordele og ulemper. Man kan tale om strategisk åbenhed. Det afgørende er, at den offentlige organisation ikke har noget valg.

Risiko og nulfej

Det offentlige organisation forvalter ofte en legal magt, som skal udøves lige for alle og forvaltningsmæssigt korrekt. Dette fører til en udpræget nulfejlskultur. Den offentlige topleder må fokusere på at undgå fejl og må reagere meget stærkt, hvis det alligevel sker.

Dette står i kontrast til private virksomheder, som ofte lever i et mere risikovilligt miljø, hvor man erkender, at der er risici forbundet med en given indsats og derfor indfører risikostyring.

Private topledere succesvurderes af samme grund ikke i nær samme udstrækning på kritiske enkelt-sager. Den private topleder vurderes på et samlet bundlinjeresultat, og risikohåndteringen indgår i et samlet ledelsesberedskab.

Offentlig og privat ledelse i dialog

Managementtankegang og en række styrings-, ledelses- og økonomiværktøjer, hentet fra den private sektor, har nu for alvor slået rod i den offentlige sektor. Det indebærer en meget høj grad af fokus på den økonomiske styring af offentlige institutioner.

Vi låner ligeledes terminologi fra den private sektor, når vi taler om flere bundlinjer, stakeholder og interesser, men flerdimensionaliteten er helt indvævet i offentlig ledelse, og åbenhed og flerdimensionalitet løber så at sige i den offentlige topleders blodbaner. Derfor er der nok snarere tale om en sammensmeltning mellem offentlig og privat topledelse.

"Vi fra staten opfatter, at vi kun har én arbejdsgever, at vi kommer fra et "hele", hvor I fra den kommunale sektor, skal tjene et mere komplekst politisk bagland..."

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

Netop derfor har vi i denne udmelding haft behov for at differentiere mellem corporate governance og public governance. Mens vi i det offentlige tilnærmer os en forretningsmæssig ledelse i produktionssfæren, tager de toneangivende ledere i den private sektor stadig mere farve af den politiske sfæres åbenhed, dilemma- og scenarietænkning.

Udfordringen for den offentlige topleder bliver at skabe den mest frugtbare syntese mellem den offentlige sektors traditionelle kerneværdier og tilbuddet om effektivisering gennem markedsgørelse og forretningsmæssig ledelse fra den private sektor.

**Den statslige forvaltning har rødder i en tid,
hvor embedsmanden kom før politikerne.
I kommunerne er det omvendt. Her kom
politikerne før forvaltningen.**

Statslig og kommunal topledelse

Ledelse udøves i forhold til konkrete opgaver og inden for konkrete rammer. Derfor er ledelseskravet ikke generelt eller abstrakt. Det nødvendige ledelsesrum skal ses i forhold til den specifikke rolle, lederen skal udfylde. Det gælder forskellene mellem den offentlige sektor og den private sektor, men det gælder også inden for hver sektor. Offentlig topledelse er således ikke en homogen størrelse. Den typiske kommunale og den typiske statslige topleder har på en række felter forskellige vilkår for at udøve ledelse og løse opgaven som topleder.

Den statslige forvaltning har rødder i en tid, hvor embedsmanden kom før politikerne. I kommunerne er det omvendt. Her kom politikerne før forvaltningen. Denne historiske forskel rummer måske kimen til de oplevede forskelle i toplederens vilkår. Selv om alle embedsmænd skylder Max Weber og hans forvalteretik en tanke, så ligger her måske en anden grundlæggende forskel mellem statslig og kommunal forvaltningstradition. En række etiske problemstillinger venter på forvalteren, når hun skal handle loyalt mod sine overordnede, mod loven, mod sit fag og mod det omgivende samfund. Statslige og kommunale topledere griber opgaven forskelligt an.

Den kommunale topleder har en tæt berøringsflade "i bredden" med den politiske ledelse. Som oftest har toplederen relationer til hele kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, mens den statslige topleder oftest har en "smal" berøringsflade - nemlig ministeren.

Den kommunale topleders opgave har større vægt på drifts- og serviceopgaver, der giver hele den kommunale forvaltning et stærkt præg af driftsvirksomhed – udover det tilhørende myndigheds- og planlægningsansvar. Ansvar for disse drifts- og serviceydelser er karakteriseret ved et økonomisk ansvar og en omsætning af ofte endog meget stor størrelse.

Omvendt er den statslige topleders opgave i forhold til sin kommunale kollega ofte præget af et mere specifikt ressortmæssigt ansvar med vægt på den myndighedsmæssige- og administrative opgave. I mange tilfælde følges opgaven ikke af nogen driftsvirksomhed af betydning.

Styringsrelationen i staten er kendetegnet ved den direkte politiske styring af den statslige institution gennem ministeren, og denne relation suppleres af en indirekte koordinerende styring, som sker gennem Finansministeriet inden for økonomi- og personalestyring.

Globaliseringen stiller desuden stigende krav til den statslige topleder, som aktivt skal rumme og håndtere ledelsesopgaver og skabe resultater på en international arena, hvor forvaltningstradition og demokratiske spilleregler ofte vil være i større eller mindre konflikt med de danske.

Den kommunale topleder kan i ringere grad "skjule sig" i forhold til det politiske system, fordi hun har politikerne tættere på end sin statslige kollega. Omvendt har den kommunale topleder bedre mulighed for at skabe umiddelbar forståelse i organisationen for, at den lagte kurs er i samklang med den politiske ledelse og ikke er et personligt "felttog".

I den statslige sektor støder man oftere på en kultur, hvor organisationen og dens medarbejdere "glemmer", at de er en del af det politiske system. Medarbejderne er mere tilbøjelige til at identificere toplederens politik og strategi med lederens personlige profil. Hvor lederens linje måske i højere grad afspejler embedsmandens aktive pligt til at føre den politiske vilje ud i livet. Dette forstærkes yderligere af, at

nogle statslige institutioners opgave er – med en betydelig selvstændighed - at udøve myndighed i form af at regulere, afgøre og sanktionere et lovgrundlag.

Den kommunale topleder står i modsætning hertil i spidsen for store markante fagligt baserede organisationer inden for sundhed-, social-, undervisning-, og teknikområdet. Denne ledelseopgave er markant anderledes og rummer flere af de udfordringer, som ledelse af fagprofessionelle miljøer giver en leder.

Rekruttering af offentlige ledere

Ansættelse og udvælgelse af ledere til ledelsesopgaven i store virksomheder med specifikke faglige eller særlige markedsmæssige konkurrencevilkår har i adskillige årtier været et centralt tema i den private sektor. Det er i udtalt grad oplevelsen, at virksomhedens samlede succes hænger snævert sammen med netop rekrutteringen af et direktørniveau med flest muligt topchefkompetencer suppleret med relevant faglig indsigt.

Hovedparten af landets kommuner og amter har udviklet procedurer for grundige rekrutterings- og udvælgelsesprocesser ved ansættelsen af såvel fagdirektører, som øverste administrative direktører. Op gennem 80'erne og 90'erne er et stadigt voksende antal topchefer i amter og kommuner således ansat i åben konkurrence med en vifte af såvel interne som eksterne ansøgere i ansættelsesfelter, der har budt på et stort antal kvalificerede kandidater. Der er i disse år også tradition for at bruge konsulentbistand til at gennemføre disse ansættelsesprocesser, der meget ofte er forankret i politiske udvalg. Samlet set har dette ført til bredere ansøgerfelter på det kommunale niveau, men har også i perioder med få konsulenter på det kommunale marked ført til en høj koncentration af magt og viden i forhold til lederudvælgelser hos et meget beskedent antal private rådgivere.

I staten opslås mange topchefstillinger mere begrænset og besættes ofte internt med kandidater fra samme eller nærtbeslægtede ministerområder. Udvælgelsen sker ofte fra en begrænset kreds af allerede kendte og "karriereparate" mellemledere. Bedømt ud fra stillingsopslag og den typiske fremgangsmåde ved lederansættelser er det fornemmelser, at der fortsat kunne være mere bevidst og

systematisk fokus på de generelle toplederkompetencer. Der kunne være en klarere stillingtagen til i hvilke situationer og ud fra hvilke kriterier, man med fordel kan anvende ekstern bistand ved stillingsbesættelsen.

Derfor bør procedurerne for topchefansættelser kigges efter med udgangspunkt i ønsket om større bredde og mere åben konkurrence i ansøgerfeltet – og større fokus på selve ledelsesudfordringen. Her ligger en væsentlig nøgle til at løfte bevidstheden

om god offentlig topledelse og dermed også kvaliteten af den offentlige ledelse.

På trods af de store forskelle inden for den offentlige sektor vil vi fastholde relevansen af en fælles pejling på begrebet public governance. Det specifikke, som binder de offentlige topledere sammen, er den politiske ledelse og dermed den dobbelte rolle som embedsmand og direktør på samme tid og som samfundets forbindelsesofficer mellem politik og den offentlige produktion.

2. DEN FACILITERENDE, KOMMUNIKERENDE OG PERSONLIGE TOPLEDELSE

I dette afsnit går vi lidt tættere på den enkelte leders specifikke opgave og de fornødne ledelseskompetencer. Vi fremhæver, at ledelsesrummet er særligt og situationsbestemt, og at toplederen selv må analysere behovet for ledelse i den givne organisations aktuelle situation. Vi forsøger i dette afsnit især at pege på særlige, nye krav til den offentlige topleder.

Ingen ledelse praktiseres uafhængigt af det givne mandat, men god ledelse handler bl.a. om at blive medskaber af organisationens rammebetingelser. Det er væsentligt at understrege, at ledelse ikke praktiseres uafhængigt af de givne forudsætninger – det gælder også for den offentlige topledelse. Og som vi har argumenteret for tidligere, opstår den offentlige leders mest afgørende ledelsesrum i relationen mellem den politiske sfære og den produktionsorienterede sfære.

Den offentlige topleder arbejder på grundlag af særlige, specifikke forudsætninger. Disse forudsætninger er så at sige en del af opgaven, selv om de ofte er usynlige for store dele af offentligheden. Ledelsesrummet opleves meget forskelligt fra organisation til organisation og mellem stat, amt og kommune. Hvor topledelsen i særligt grad bidrager til at skabe retning for organisationen, sker det oftest gennem en omfattende og systematisk dialog mellem toplederen og det politiske niveau. Det sikrer et politisk godt gennemarbejdet beslutningsgrundlag og en velorganiseret politisk proces, og toplederen får et tydeligt og sammenhængende billede af ønsker i forhold til organisationen - fra politisk side.

Den enkelte organisation har en historie. Vigtige forudsætninger for ledelsesrummet er traditionen for udvidet faglig dialog mellem topledelse og politisk ledelse på området, den til enhver tid fremherskende tænkning om samarbejde mellem politikere og embedsmænd og erfaringer for lydhørhed hos begge parter.

Denne historie betinger en organisations muligheder for bevidst at omsætte politiske idéer og visioner til virkelighed gennem det konkrete arbejde – bl.a. som topledelse.

Toplederens adgang til "styrings- og ledelsesværktøjer" er ofte afgrænset af og bestemt af tillidsforholdet mellem politisk niveau og topleder. Der er en tendens til øget "regel- og rapporteringsstyring" i organisationer med lav gensidig tillid. I organisationer med høj tillid mellem administrativ og politisk ledelse ser man omvendt en øget anvendelse af ledelsesværktøjer baseret på målsætninger, resultatkrav, økonomisk rammestyring og høj delegation af beslutningskompetencer.

"Vi skal være kompetente: Være i overensstemmelse med os selv, være ægte, være engagerede, ville opgaven. Vil du tænde andre, må du brænde selv!"

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

Det personlige lederskab hos topledere i offentlige virksomheder måles ofte på den enkelte leders evne til at opnå sammenhængende "aftaler" med både det politiske niveau og det fagprofessionelle niveau. Aftaler, der skaber retning og resultater på arbejdspladsen.

Dette lederskab forudsætter som oftest, at man kan understøtte organisationens målretning og opgaveløsning med passende ledelsesinitiativer på en række områder. Det kan f.eks. være:

- Økonomistyring
- Kompetenceudvikling
- Rekruttering og personaleplanlægning
- Organisering, ledelsesstruktur og bemanning
- IT-udvikling og digitalisering
- Interne aftaler, motivations- og resultatfremmende aftaler

Den offentlige topleder oplever i varierende grad at have adgang til disse "ledelsesværktøjer", selv om de er afgørende forudsætninger for et effektivt ledelse.

sesarbejde med fokus på trivsel og resultater. Og der ligger i vores vinkel på public governance, at dette vilkår også er lederens medansvar. Den offentlige topleder må selv analysere og definere behovet for ledelsesrum og ledelsesværktøjer i den givne organisations aktuelle situation.

Ledelse med hoved, hjerte og ben

Vi ser tre nødvendige personlige kompetencer som afgørende i offentlig topledelse:

- Overblik. Evnen til at sætte retning, prioritere konsistent og afstikke strategi internt og i forhold til omverdenen
- Social troværdighed. Engagement, evnen til indlevelse og anerkendelse af andre, evnen til at skabe varige tillidsrelationer og til at sikre åbenhed og dialog
- Gennemslagskraft. Vedholdenhed, energi, robusthed og overbevisningskraft

"Hovedet, hjertet og benene" har nogen kaldt det. Samspillet af disse faktorer giver topledelse med retning, accept og resultater. Overblikket giver offentlige topledere mulighed for at vælge styringsværktøjer og målsætninger. Og måske allervigtigst for at fravælge andre værktøjer. Social troværdighed skaber grundlaget for, at strategierne når frem til et praksisniveau og påvirker medarbejdere og mellemledere. Og gennemslagskraft skal ledelsen bruge til at fastholde strategien.

De individuelle egenskaber eller adfærdsformer er centrale i topledelse, og forekomsten af alle tre dimensioner hos den samme topledelse er betydningsfuldt. Derfor er det afgørende, at toplederen selv erkender grænserne for sin formåen. Der findes ingen supermennesker. Det er den gode topleders opgave at analysere sin egen og sin chefgruppes samlede formåen og etablere et ledelsesmiljø, der kompetent påtager sig 360-graders lederskab.

Kravene til offentlige topledere har i de senere år ændret sig markant fra den traditionelle embedsmandsopgave og tjenstemandsforståelse til i videre udstrækning at svare til kravene til private topledere. Den offentlige sektor rummer dog stadig eksempler på organisationer og ledelsesformer, der har elementer af tidligere tiders embeds- og tjene-

Der er sammenfaldende krav og forventninger til den private og den offentlige topleder om at træde personligt i karakter, men der er vidt forskellige vilkår for at løse opgaven.

stemandsforståelse, som er ude af trit med kravene til personligt lederskab for såvel offentlige som private topledere. Vi mener, at debatten om public governance kan have en gavnlig og produktiv effekt på dette felt. Vi kan benytte begrebet public governance til at udvikle og fastholde toplederens personlige ansvar for at udvikle en passende lederrolle til den givne organisations aktuelle situation.

Offentlige ledes succes måles i vid udstrækning i forhold til processer med fokus på interne og eksterne parter tilfredshed, involvering og mulighed for indflydelse. Fokus er på toplederens proceskompetencer og på hendes "hjertearbejde". Vores ærinde er med disse replikker ikke at markere den offentlige ledelsesopgave som anderledes end - eller særlig - i forhold til den private topleders opgave i denne dimension. Vi konstaterer, at der er sammenfaldende krav og forventninger om at træde personligt i karakter som topleder, men at der samtidig er vidt forskellige vilkår for at løse opgaven.

Den faciliterende topleder

Den offentlige topleders hovedopgave er at sikre, at den offentlige institution eller virksomhed samlet set løser sin opgave. Toplederen skal facilitere udvikling, så den offentlige virksomhed møder sine udfordringer på en optimal måde. Det kan kun ske ved at udnytte ressourcerne hos de mennesker, som udgør organisationen.

Toplederens opgave bliver derfor i særlig grad at facilitere interne processer, hvor øvrige ledere og medarbejdere arbejder med de reelle udfordringer. Målopfyldelsen ligger i organisationens evne til at udvikle gode svar og bæredygtige løsninger, og toplederen skal som person arbejde med at få andre til at arbejde med de vigtigste udfordringer. Lederrollen er iscenesætterens, og et nøglekrav til kompetencen er empati.

Den offentlige sektor får brug for kreativitet i sine overvejelser om produktionens tilrettelæggelse. Kreativiteten skal bruges til at udvikle nye løsninger i takt med, at ændrede produktionsformer i forhold til brugerne bliver et konsekvenskrav. Toplederen kan selv bidrage til den løbende dialog med brugerne med henblik på ændret prioritering og vurdering af tilfredshed. Men her er organisationens samlede kreativitet i fokus, for vi kan ikke spille det nye spil med de gamle regler: Fem nye børnehavklasser giver ikke længere automatisk anledning til fem nye klasseværelser eller fem nye klasselærere og en ny SFO. Nye løsningsmodeller må bringes i spil.

Samfundsændringer i retning af mere individualisering, og mindre sammenhæng stiller krav om ændret opgaveløsning. Nye opgavefacetter skal bringes i spil, og der forudsættes kreativitet og åbenhed i mødet med disse krav, og toplederen skal bidrage til nye samspilsformer baseret på den oplevede ændring. Hverken toplederen som person – eller toplederen isoleret set – kan og skal fostre disse kreative løsninger. Derfor kan man ikke koble direkte fra en organisations behov for kreativitet til toplederens egne kreative evner. Toplederens vigtigste kompetence vil i stedet være at udvikle og frigøre kreativitet hos øvrige ledere, medarbejdere og interessenter. Både behovet for disse nye løsninger – og tempoet hvormed disse behov melder sig – er stigende.

Toplederen skal i den forbindelse fokusere på egne kommunikative kompetencer. Behovet for sammenbinding og fælles retning i arbejdet er større end nogensinde før. Topledere skal kunne lytte til og reproducere den brede vifte af synspunkter og positioner, der kendetegner store faglige organisationer

med mange specialister med forskellig opgavetilgang. Oplever de enkelte medarbejdergrupper sig ikke "set" og inddraget, vil konflikten om den faglige opgaveløsning vokse og medføre omkostninger på effektivitet og resultat.

Derfor skal toplederen til stadighed rumme flere faglige positioner og være i stand til at generere meningsfuld dialog mellem specialister og fagligt forskellige traditioner. Hun skal skabe retning i et miljø med fokus på faglighed snarere end på produktivitet. Komplexiteten i denne opgave er voksende og adskiller sig fra den tilsvarende opgave i en privat virksomhed. Den fælles bevidsthed om den økonomiske bundlinje gælder ikke på samme måde, som det ultimative argument.

Dialogen og evnen til at forstå incitament og frustration hos enkeltmedarbejdere og grupper af medarbejdere kommer til stadighed mere og mere i fokus som organisatorisk bindemiddel. Som kilden til at skabe det meningsfulde arbejde, hvor vi leverer opgaveløsning i forhold til fælles billeder af, hvad den gode ydelse eller den gode opgaveløsning indeholder. Derfor bliver moderne kommunikationsteknikker, storytelling, organiserede dialogforløb med fokus på lytning, handling, fælles retning og åbne dilemmaer afgørende ledelseskompetencer på toplederniveau.

Den leder, der kan tale sproget, det faglige sprog, det "fagkulturelle sprog" – får accept i "kulturen" – og den ledelsesmæssige kultur bliver i stigende grad multikulturel, fordi vi overalt introducerer kravet om tværfaglighed. Vi skal være mangesprogede – og vi skal ikke blot tale sproget, vi skal frem for alt forstå det!

3. PUBLIC GOVERNANCE: TRETEN SPÆNDINGSFELTER

Vi har nu etableret et billede af offentlig topledelse i et rum mellem den politiske sfære og den organisatoriske og produktionsorienterede sfære. Vi argumenterer for, at hastighed og kompleksitet vokser, og at kravene til den offentlige topleder stiger. Hun må for det første selv ind og medskabe ledelsesrummet, og hun får brug for hjerne, hjerte og ben. Lederrollen er i høj grad at være organisatorisk facilitator, og den kræver kommunikation og personlighed af den enkelte topleder.

Vi vil nu lave en pejling af de vigtigste spændingsfelter, som vi mener præger – og vil præge – den fremtidige offentlige topledelse. Vi vil af og til – uden at løfte pegefingre og hævde en særlig status – forsigtigt pege på, hvilke instrumenter og initiativer, som kan være værdifulde i de givne felter. Hvis den fremtidige debat om public governance skal have en reelt positiv indflydelse på kvaliteten af ledelse i den offentlige sektor, så skal den efter vores mening adressere flere af disse felter. Vi berører dilemmaer og temaer, som den offentlige topleder indånder hver dag.

Tænketanken benyttede sig af en åben og udviklende arbejdsform. Derfor førte vores samtaler og perspektiver vidt omkring, hvilket reflekteres i de kommende tretten temaer. På trods af deres forskellighed og uensartethed i højde og drøjde, så håber vi på denne måde at bidrage til at forbedre de resultater, der kommer ud af de kommende års offentlige lederskab.

Vi sidder selv i "saksen" i disse spændingsfelter hver dag, og vores uvilje mod at lave en kogebog for god offentlig ledelse udspringer af ydmyghed over for opgaven. Vi stiller med vilje mindst lige så mange spørgsmål, som vi giver svar.

Den enkelte leder må selv omsætte refleksionen over public governance til god offentlig ledelse i den specifikke og aktuelle organisatoriske ramme.

Den enkelte leder må selv omsætte refleksionen over public governance til god offentlig ledelse i den specifikke og aktuelle organisatoriske ramme.

1. Demokratisk kreativitet

Begrebet corporate governance satte i sin danske klædedragt med Nørby-udvalgets rapport om topledelsen af private virksomheder bl.a. fokus på relationerne mellem ledelse, aktionærer og bestyrelse. På den baggrund kan det videre arbejde med begrebet public governance fokusere på den offentlige sektors interesser. Reelt bliver det en debat om demokrati og om mulighederne for at forandre, forny og forædle samspillet mellem den offentlige sektor og det øvrige samfund. Vi får brug for demokratisk kreativitet, så borgerne ikke blot kommer til orde som brugere og forbrugere af offentlige ydelser.

Den offentlige topleder står med begge ben solidt plantet i et markant dilemma. Uanset om lederen handler eller ej, så vil samspillet med det politiske niveau rumme et element af politisering. Hvordan kan den offentlige leder forny demokratiet og forstærke legitimiteten uden selv at politisere? Hvordan kan man forblive apolitisk i en rolle som den politikforberedende topembedsmand, der måske oven i købet forsøger at fremme og udvikle nye debatformer og nye dialoger med befolkningen?

Den offentlige topleder står med begge ben solidt plantet i et markant dilemma. Uanset om lederen handler eller ej, så vil samspillet med det politiske niveau rumme et element af politisering.

Vi vil anbefale en udredning, som omfatter nye demokrati- og interessentformer og analyserer brugergrupper, repræsentantskaber og egentlige bestyrelseskonstruktioner. Hvilke offentlige organisationer, firmakonstruktioner eller selskaber har en karakter, som berettiger til en nyorientering i forhold til interessenter - f.eks. i bestyrelseskonstruktioner? Sigtet skal være en yderligere professionalisering af ledelsen i de offentlige organisationer og udvikling af deres møde med offentligheden i den offentlige debat. Der er i denne sammenhæng grundlæggende behov for at forny og videreudvikle metoderne for at tilrettelægge den offentlige debat, som vi kender den i dag. Hvordan understøtter vi i højere grad offentlig debat baseret på dialog og lydhørhed - hvor forhandlingen forlades for en stund - for at skabe plads til demokratiets forvaltning af fællesskabet.

2. Finansieringsdilemmaet

Danmark kan ikke øge den nuværende skattefinansiering og ad den vej finansiere befolkningens stigende behov for offentlige ydelser. Dette finansieringsdilemma påvirker den offentlige topledelse nu – og i fremtiden. Topledelsen vil blive mødt med yderligere krav om effektivisering, rationalisering, udnyttelse af ressourcer og udvikling af løsninger på nye og konstruktive måder. Den offentlige topleder bliver uvilkårligt trukket dybt ind i den prioriteringsmæssige debat, og må tage et ansvar gennem åben diskussion af dilemmaerne.

Den offentlige topledelse skal på samme tid tage ansvar for de politiske valgte løsninger og fremstå som en troværdig og engageret leder for de fagprofessionelle medarbejdere. Finansieringsdilemmaet accentuerer med andre ord topledelsens dilemma som formidler mellem det politiske niveau og den øvrige organisation.

"Der er en konstant udspænding mellem borgerønsker til kvalitet, faglige krav til ydelser og de budgetmæssige muligheder. Denne problemstilling er strukturel og har at gøre med ydelseens karakter som - netop - offentlige ydelser."

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

Finansieringsdilemmaet udfordrer lederen på kreativitet i mindst to planer. For det første skal ledelsen finde og udvikle nye og anderledes løsninger på opgaverne under strammere kår, og for det andet får hun brug for kreativitet til at formidle de konflikter og modsætninger, som opstår i den finansielle spændetroje.

3. Ideologifri, forretningsmæssig markedsgørelse

Den offentlige sektor bliver stadig skarpere og mere forretningsmæssigt drevet, men vores organisationer er kun sjældent en decideret forretning. Derfor kan og skal vi ikke ukritisk overtage værktøjer fra den private sektor og samtidig forvente, at de er effektive hos os. Vi skal ideologifrit og forretningsmæssigt vælge de mest passende modeller og værktøjer, og undgå de negative konsekvenser af påtvungne modeller og indforstået sprogbrug. Begrebet public governance kan benyttes til at definere og udvikle egne begreber og unikke erfaringer fra den offentlige sektor.

Markedsgørelsen af dele af den offentlige sektor er et vilkår og en trend med styrke. Markedsgørelsen består aktuelt af instrumenter til sammenligninger og benchmarking – ikke mindst med henblik på efterfølgende konkurrenceudsættelse. Desuden ser vi en stigende bevidsthed om forskellen på at styre eller at udføre en offentlig ydelse. Private virksomheder kan på denne måde også komme til at byde ind gennem udbud og udlicitering.

Der er perspektiver i en nyorientering af kontraktstyring i bredeste forstand. Den offentlige leder kan herigennem få nye retningslinier for sit råderum. Målsætningerne kan fokusere på effekterne af den offentlige produktion, og ledelsen kan indrømme en autonomi til at opnå de ønskede effekter. Kontrakterne skal gå begge veje, således at der fra opdragsgiveren gives en målsætning, og for leverandøren gives mulighed for at levere den ønskede effekt. Nyorienteringen af kontraktstyringen skal bygge på gensidighed.

De offentlige ledere må således være forberedt på omorganiseringer og på konkurrenceudsættelse. Udviklingen stiller krav om kompetencer og sprogbrug, som reflekterer behovet for ny administrativ og økonomisk styring. Men samtidig har den offentlige topledelse et ansvar for loyalt at sikre kontinuiteten over for eksisterende kulturer og opbyggede værdier,

og derfor må nye forretningsmæssige løsninger underkastes en balanceret og ideologifri analyse.

Vi kan ikke eksperimentere uden at fejle, og derfor er den eksperimentelle kultur i direkte modstrid med nulfejls-kulturen.

4. Toplederen og digitaliseringen

Der er sat strøm til den offentlige leders daglige arbejdssituation. Toplederens tilgængelighed er i hastig udvikling, og henvendelser kommer i en lind strøm med forventning om hurtigt svar. Lederen er "hele tiden på". Tilsyneladende har medarbejdere og borgere nu direkte adgang til lederen, men i praksis er det ikke en væsentlig ny demokratisk kanal, fordi døgnet stadig kun har 24 timer. Ledelsens faktiske kapacitet sætter den grænse, som tidligere blev skabt af formaliteter og procedurer. Blot er det nu i højere grad en personlig problemstilling at regulere "trafikken" med interessenterne.

IT er også et værktøj, der forankrer og sætter rammerne om meget betydelige forandringsprocesser i offentlig forvaltning og -opgaveløsning. Det er igen og igen slået fast og dokumenteret, at centrale IT-baserede forandringer og digitaliseringstiltag skal forankres hos topledelsen. Dette synspunkt er ud fra enhver organisatorisk og strategisk betragtning korrekt – og fører i det daglige til at et stort antal topchefer i offentlige organisationer udkæmper et antal kampe primært med deres egen utilstrækkelige detailviden og manglende praksiskindsigt i de særlige kritiske tekniske og organisatoriske forudsætninger for en succesfuld gennemførelse af egen organisations væsentligste IT-satsninger. Hertil kan så lægges topledelsens sædvanlige vanskelighed med utilstrækkelig tidskapacitet.

Der vil være oplagt at påstå, at denne situation ikke er markant anderledes end enhver anden organisatorisk beslutning, hvor ledelsen må konstatere, at den konkrete faglige viden om givne beslutningsforudsætninger er langt større hos medarbejdere og leve-

randører – end i ledelsen – og dermed asymmetrisk fordelt.

Det forholder sig imidlertid sådan, at netop IT-investeringerne er kritiske, - fordi de som oftest er store og som følge deraf kritiske satsninger for organisationen, - fordi de ofte udgør nerven i arbejdsgange og processer, - fordi den branche, der fungerer som rådgiver for topledelsen, i vid udstrækning er umoden på produkt- og rådgivningssiden, og derfor ikke har samme standarder for rådgivnings- og produkt-sikkerhed, som kendes fra andre områder, - fordi netop grænsefladen mellem teknologi og organisation er i spil i forhold til at skabe succesen for projektet, og derfor ofte kun kan sikres og understøttes af netop topledelsen.

Der er med andre ord tale om en meget uheldig kombination af asymmetriske beslutningsforudsætninger og kritisk indsats for topledelsen.

Dilemmaet forbliver i mange tilfælde uløst med deraf medfølgende tilfældige resultater på plus- og minussiden.

Tænketanken vil i den videre debat pege på behovet for en meget systematisk forankring af IT-topledelsesopgaven i et team af direktører, hvor tre basiskapaciteter må være tilstede hos samme person, 1. Faglig forståelse for organisationens grundlæggende opgaveløsning og udfordring – også på detailniveau, 2. Fagligt indseende på IT-området og 3. Direktørkompetencer og direktørkapacitet.

Denne udfordring er ikke enkel – der vurderes at eksistere et underskud af netop denne kombination af kompetencer. Der kan derfor være behov for målrettet at skabe uddannelsesforløb med henblik på kvalificering af netop denne personkompetenceprofil i offentlig ledelse.

Ledelsens faktiske kapacitet sætter den grænse, som tidligere blev skabt af formaliteter og procedurer. Blot er det nu i højere grad en personlig problemstilling at regulere "trafikken" med interessenterne.

5. Eksperimentel kultur eller nulfejls?

Mange offentlige organisationer står over for så væsentlige strategiske udfordringer, at de får behov for at eksperimentere. Gennem velmente forsøg og plads til forandring kan vi udvikle nye måder at løse opgaverne på. Men vi kan ikke eksperimentere uden at fejle, og derfor er den eksperimentelle kultur i direkte modstrid med nulfejls-kulturen. Det handler ikke om overbærenhed over for fejl, men om at skabe det eksperimentelle rum til at lære.

Nulfejls-kulturen er relevant inden for en række offentlige områder – f.eks. på ministerrettede dispositioner, hospitals- og sundhedsvæsen og retsvæsen. På andre områder bør vi have en debat om denne kultur.

"Ledelse er evnen til at agere i et åbent rum, hvor alt, hvad man gør, bliver gennemlyst. Lederen skal vænne sig til at drive ledelse i en "fiskebowle", hvor "offentligheden" står udenfor og ser ind."

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

Er nulfejls-kulturen en klassisk værdi, som bør oprettholdes? Eller ser den overordnede politiske eller administrative ledelse en fordel i nyorientering af praksis, så organisationen helt eller delvist kan eksperimentere med risikostyring i det daglige arbejde?

6. Tid til evaluering

Den offentlige topleder skal bidrage til at dokumentere, benchmarke og vurdere organisationens resultater. Vi tror, at denne tendens er kommet for at blive, men at forandringstempoet sætter grænser for hensigtsmæssigheden af etablerede metoder til evaluering. Forandringer kommer nu så hurtigt, at ledelsesmæssige beslutninger ikke kan afvente dokumentationen fra tidligere gennemførte ledelsestiltag.

Derfor vil vi udvikle nye og varierede former for evaluering – f.eks. selvevaluering i organisationen. Egentlige evalueringsinstitutter kan give evalueringsinstrumentet mere dybde, så det udvider sit felt fra

hårde mål til at omfatte bløde mål som medarbejderdemokrati, værdier, mangfoldighedsledelse og evne til dialog og åbenhed.

Dette perspektiv vil kunne placere den videre diskussion om evalueringsmetoder og evalueringsinstitutter centralt i debatten om public governance og om god offentlig topledelse.

Vi ser et markant behov for at sikre toplederen feedback – både på den konkrete udførelse af ledelsesopgaven og mere personligt på lederens stærke og svage sider. En sådan feedback kan være et element i at drøfte ledelseskonstruktioner med direktionsofbygning og ledelsesteam. De klassiske feedbackværktøjer – medarbejdertilfredshedsanalyser og interessentanalyser – skal stadig anvendes med faste intervaller. Men vi ser også behov for ledervurderingsanalyser, hvor medarbejdere, kollegaer og lederens overordnede rekvirenter, vurderer lederens funktion.

Toplederne skal selv gå forrest i disse analyser og gå forrest med åbenhed og forandringsberedskab, fordi sådanne værktøjer kun får gennemslagskraft i en organisation, hvis toplederen aktivt viser "hjerne, hjerte og ben" for den åbne proces. Bevidsthed om ledelse er en ledelsesopgave!

"Vi kan blive meget bedre i det offentlige til at "dyrke" ledelse som disciplin".

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

7. Den åbne proces som et vilkår

Der er vist et gammelt ordsprog, der siger, at man bør tænke, før man taler. Men det er ikke helt så nemt, som man skulle tro i en åben proces med konflikterende interesser. Det er ikke legitimt, at lederen trækker sig tilbage og venter med at informere. Hun bliver straks spurgt og skal redegøre, før tankerne reelt er samlet og formet til én retning. Roen til afklaring mangler.

Den demokratiske proces er naturligvis et vilkår, som offentlige ledere skal indrette sig på og respektere. Og det er en del af den demokratiske proces i dag, at ikke mindst medier og interessentgrupper er meget tæt på. Der presses på for at få oplysninger med det samme om de beslutninger, som er undervejs, og ikke mindst søger man at influere på disse beslutninger. Det kan føre til, at dialoger bliver til forhandlinger, hvilket ikke altid er konstruktivt.

Den offentlige topleder skal være i stand til at træffe beslutninger og være involveret i beslutningsprocesser i fuld åbenhed. Men vi skal være opmærksomme på, at procesåbenheden kan betyde, at der ikke bliver den fornødne refleksion til at indlægge den tilstrækkelige kvalitet i produktet. Åbenheden rummer en indbygget fare for irrationelle og tunge beslutningsgange, fordi så mange influerer på enten hele produktet eller delprodukter. Og det sker ofte før samspillet mellem den politiske ledelse og den administrative ledelse i organisationen.

Det er derfor en betydelig opgave for den offentlige leder at håndtere denne processuelle åbenhed og facilitere en kvalitativ proces mellem det politiske miljø, det administrative miljø og det offentlige interessenter. Den offentlige leder skal meget hurtigt ved en sags eller et problems opdukken være i stand til at identificere temaer, som giver en debat – en dialog i fuld åbenhed. Samtidig skal der sideløbende arbejdes med indholdet af det endelige output i den samlede proces. Denne oversættelsesopgave mellem forskellige miljøer i en meget tidlig fase af en beslutningsproces er karakteristisk for både statslig og kommunal administration.

Er det et problem for kvaliteten af en proces og i sidste ende for demokratiet, at den offentlige leder ikke altid har den fornødne tid til at tænke, før hun taler?

"Tryghed er ikke længere livslang ansættelse, men livslang udvikling af medarbejdernes kvalifikationer."

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

8. Omdømme, branding og loyalitet

Nye krav til den offentlige topleder fører til nyorientering i dialogen mellem politikere og embedsmænd. Et potentielt dilemma opstår, når toplederen for at løse sin opgave fremfører synspunkter i den offentlige debat og samtidig ønsker at følge et overordnet loyalitetsprincip. Loyaliteten er det afgørende ståsted for den offentlige leder. Men toplederen skal ikke blot transformere de politiske beslutninger til virkelighed, hun skal også have mulighed for at gå tidligt ind og medvirke i den politiske beslutnings tilblivelse. Er dette råderum sikret godt og effektivt nok?

Det offentlige behøver ikke at iværksætte reklamekampagner i traditionel forstand, fordi der inden for det offentlige er mere naturlig tilgang til eksistensberettigelsen. Men der er behov for at tænke i omdømme i en bred forstand. Den eksterne kommunikation handler om helheden af ydelsen, den demokratiske tilgang og måden at udvikle organisationen på.

Konturerne af en anderledes branding fra den offentlige sektor bygger på en fundamental åbenhed om de reelle problemstillinger, scenarier og dilemmaer. Derfor må arbejdet bygge på de værdier, som gælder i den pågældende organisation og styrke de demokratiske processer omkring feltet.

Den voksende betydning af kommunikation bør få direkte indflydelse på den offentlige topleders rollebeskrivelse og uddannelse.

9. Mobilitet eller legitimitet?

Mobilitet blandt offentlige topledere er ønskværdig, fordi den skaber indsigt, horisont, inspiration og forandringsparathed på et erfaringsbaseret grundlag. Lederen, der har arbejdet med forskellige kulturer, forskellige fagmiljøer og forskellige typer af virksomheder, har en bedre forudsætning for en mere hel og rummelig ledelsestilgang end den, der kun har set verden fra én pæl. Større mobilitet kan skabes med flere skift topledere imellem, men det vigtigste er, at toplederen i sin karrierevej har prøvet lidt af hvert.

Vi ser gerne en øget mobilitet, men vi er ikke blinde for bagsiden af mobilitetens medalje. Den interne legitimitet i organisationen er blevet et stærkere og tydeligere krav til en bæredygtig topledelse, og offentlige

virksomheder er ofte baseret på fagligt stærke miljøer, som skærper udfordringen med at skabe den ledelsesmæssige legitimitet. Måske fordi den formelle autoritet nedbrydes og erstattes af social autoritet, er personificeret ledelse sat på lystavlen: At være "én af os" - og ikke bare være én udefra, der er på kort gennemrejse. Toplederen behøver en grad af skæbnefællesskab med sin organisation for at kunne gennemføre en udvikling af den, men naturligvis ligger der i dette skæbnefællesskab også en risiko for at gro fast og ikke se behovet for at ændre og udvikle. Derfor skal vi diskutere balancen mellem kravet til toplederens mobilitet og kravet til toplederens legitimitet. Er det nok at tale sig til en øget mobilitet, eller kræver det en fastlagt strategi fra politisk hold? Kan de traditionelle jobskifter suppleres af mere systematiske, kortvarige udvekslingsordninger?

**"Vi skal passe på ikke at drukne i faglige sager.
Vi skal holde fast i vores ledergen."**

Citat fra tænketankens elektroniske brainstorm

10. Inspiration ude eller nærvær hjemme?

Mobilitet giver lederen kvalifikationer, der til dels også kan opnås med berøringsflader til andre ledere. Det er nødvendigt, at lederen ikke bare gennem det, der "automatisk" falder af, men også mere systematisk, opsøgende dyrker sådanne tværgående kontakter.

Med ret konstante intervaller opstår en klassisk debat i offentligheden om, hvorvidt offentlige topledere bør deltage i netværk og fora, hvor erfaringer og indsigt i ledelsesopgaver udveksles, bl.a. også med erhvervsledere. Fra kritisk hold fremføres, at den offentlige leder burde blive "på sin pind" uden at dyrke omgang med andre, som man kan risikere at komme i en konkret myndighedsrelation til - for ikke at "få snavs på fingrene".

Selv om kravene til habiliteten selvfølgelig skal respekteres, og der bør være gennemsigtighed i de kontakter, den offentlige leder systematisk har gen-

nem udvalg og formelle netværk, er den citerede kritiske holdning gennemsyret af opfattelsen af lederen som embedsmand - ikke **som** direktør. Den sidstnævnte rolle fordrer et stærkt behov for udveksling af erfaringer og indsigt fra virksomhedsledelse mere bredt. Gennem debatten om public governance ser vi muligheder for at sikre, at den offentlige topchef kan udfylde begge roller tilfredsstillende og fortsat kan deltage i diverse foraer med fokus på ledelse generelt uden at blive skudt urene motiver i skoene. Noget andet er så, at lederen skal være bevidst om balancen mellem behovet for eksternt samvær og inspiration og det grundlæggende interne behov for at være til stede i organisationen blandt kolleger og medarbejdere. Dilemmaet ytrer sig ikke i timetal, men mere på lederens mentale nærvær, som hun bedømmes internt på. Toplederen må ikke være så meget "på farten", at hun ikke fungerer som et kontinuerligt samlingspunkt derhjemme - både i konfliktløsning og som den fremmeste i engagement.

Ledelsesteams er en naturlig måde at forsøge at skabe komplementære kompetencer og funktioner, også i denne sammenhæng, men det kan ikke erstatte betydningen af en topleders synlighed.

11. Fagmand eller generalist

Lederne har ofte en juridisk, økonomisk eller samfundsvidenskabelig uddannelse, og de højtuddannede medarbejdere i organisationen har samme faglige baggrund. Toplederen bliver derfor mødt med forventningen om at være fagligt suveræn eller af antagelser om, at rollen som generalist er valgt ud fra motiver, som ikke vækker generel anerkendelse i organisationen.

Over for denne fagligt baserede kultur står professionen som leder. Dette noble håndværk skal udvikles, styrkes og italesættes - f.eks. gennem efteruddannelser, der styrker ledelseskompetencerne. Men dilemmaet eksisterer fortsat: Det synes ofte at være faglige kriterier - evne til sagsbehandling - der anvendes til at bedømme ledere i stedet for kompetence til udvikling, coaching og ledelse af mennesker.

Det aktuelle fokus på public governance skal bidrage til, at ledelse som fag bliver bedre konsolideret i samfundet som helhed.

12. Opgør med individualiseringen af ledelse

Hele ideen i ledelse er at få andre til at overgå det, de ellers ville have gjort uden ledelse. Den kompetente leder forstår sin funktion som et patchwork af forskellige bidrag – som en dirigent, der får det bedste ud af en gruppe musikere.

Navnlig kontakten til et ofte konfliktfyldt politisk niveau viser den enkelte leder, hvor stor afhængigheden er af andre mennesker, strukturer og interesser. Og hvor relativt lidt hun kan ændre gennem egne, isolerede valg. Ledelse er uløseligt knyttet til kommunikation, og toplederen kan udøve den største indflydelse i samspillet med de nærmeste i organisationen – et ledelsesteam.

Gode offentlige institutioner og virksomheder skaber bæredygtige løsninger på konflikter mellem forskellige interesser. Løsningen af den opgave stiller interne krav til god offentlig ledelse. Den bæredygtige løsning skal udvikles af organisationens samlede kompetence, og ledelsen skal facilitere og frigøre disse ressourcer hos andre mennesker.

Derfor kan fokus på public governance i bedste fald føre til et mere nuanceret billede af hele feltet "ledelse", som i alt for høj grad trafikeres af myter om stålsatte, arbejdsomme og strategiske genier. Ganske vist fremhæves disse supermænd ofte for deres store netværk, men individcentreringen er massiv i karrierelivets "storytelling". Var det Christian IV, der byggede København?

"Individcentreringen er massiv i karrierelivets "storytelling". Var det Christian IV, der byggede København?"

Vi er ikke i tvivl om det produktive i en ledelsesstil, hvor andre mennesker medtænkes og gives en aktiv rolle i løsningen af den samlede ledelsesopgave. Vi ser det som en af forudsætningerne for at frisætte kreativitet og engagement i medarbejderne. Hvordan kan offentlig ledelse for alvor effektiviseres gennem respekt for dette basale perspektiv på ledelse?

13. Refleksion som livsbetingelse

Toplederen kan ikke basere sin ledelse på faglige egenskaber og faglig viden. Det er ikke tilstrækkeligt med økonomiske styringsredskaber, når ledergerningen kræver kommunikation, personlighed, åbenhed og procesbevidsthed. Vi har tidligere brugt udtrykket, at den offentlige topleder lægger krop til mødet mellem den politiske sfære og produktionens sfære, og at denne opgave kræver hjerne, hjerte og ben.

Men hvad betyder det i praksis? Det kan for eksempel betyde, at det har personlige konsekvenser at sidde i bestemte positioner på givne tidspunkter, hvor lederen som person bliver slidt, brugt og måske kasseret i en politisk rolle. "Vil du tænde andre, må du brænde selv", blev et mundheld under vores arbejde i tænketanken – måske netop fordi denne sentens peger på en mulig rå konsekvens af at lægge krop til organisatoriske og politiske spil.

Hvordan forbereder og kvalificerer man sig til den del af opgaven samtidig med, at man passer en travl hverdag med politikere, brugere, borgere, medarbejdere og andre interessenter? Første skridt ligger måske i at erkende det personlige element i opgaven. Denne erkendelse i kombination med lederens medansvar for at skabe det nødvendige ledelsesrum fører til behovet for at opbygge rum til personlig refleksion og udvikling. Altså at sætte i system at arbejde med sin egen person af hensyn til ledelsesopgaven. En leder, som vil skabe et forandringsberedskab, må nødvendigvis starte forandringen hos sig selv for at tage og vise lederskab.

Skabelsen af dette individuelt definerede og personlige frirum er måske kerneelementet i "god offentlig ledelse", fordi ledelsesopgaven altid er forskellig og altid reflekterer en specifik organisations aktuelle situation.

EPILOG

I dette lille skrift sætter vi ord på dynamik og dilemmaer, der efter vores opfattelse kendetegner "public governance" i disse år. Især har vi valgt at lægge vægt på legitimitet, åbenhed og troværdighed som vilkår og stærke krav til god offentlig topledelse. Vi peger samtidig på, at disse krav nu i stadigt større omfang bliver almene for alle ledere – også i den private virksomhed.

Vi åbner dermed for et fornyet perspektiv for udviklingen af ledelse i Danmark i et fællesskab med den private sektor. Vi tror, at vi med vore erfaringer fra et tæt samarbejde med det politiske system og fra politisk styrede organisationer og virksomheder kan bidrage konstruktivt i udviklingen af god "corporate governance" og være med til at udvikle svar på de udfordringer, ledelse af private virksomheder står overfor.

Samtidig har vi taget til efterretning, at vi i Danmark står med en særlig kultur omkring ledelse, der er kendetegnet ved en meget lav magtdistance mellem ledelse og medarbejdere og ved evnen til at kunne bevare ansvar og engagement, selv om der er generel usikkerhed om mål og retning. Særlige forudsætninger giver Danmark gode muligheder for at møde de meget store krav om fortsat forandring og omstilling, som den globale udvikling stiller.

Vi har muligheder for at frisætte medarbejdernes kompetencer og engagement. Men samtidig rummer den særlige danske kultur omkring ledelse også en fare for, at vi ikke kan forholde os nøgternt og realistisk til de globale forandringer, der hele tiden sætter nye dagsordener for Danmarks mulighed for fortsat at kunne opretholde et velfærdssamfund på internationalt topniveau.

Vi har erkendt udfordringen og bidrager gerne til at løbe videre med stafetten. Vi er af den overbevisning, at vi i Danmark har særlige muligheder for at udvikle god ledelse i et tæt samspil mellem det offentlige og det private – og at vi samtidig vil have muligheder for at udvikle god ledelse, der også internationalt vil kunne gøre en forskel!

Dette lille skrift er vores bidrag.

TÆNKETANKENS MEDLEMMER

Suzanne Aaholm, kommunaldirektør i Køge Kommune. Tidligere bl.a. socialdirektør i Høje-Taastrup Kommune, forvaltningsdirektør i Farum kommune, konsulent i PLS Consult og medarbejder i Finans- og Miljøministeriet. Uddannet cand.polit. fra Københavns Universitet. Født 1959.

Jens Andersen, direktør for Trafikstyrelsen. Tidligere bl.a. direktør for Banestyrelsen, direktør for Arbejdstilsynet, bestyrelsesformand for Center for Teknologistøttet Uddannelse, direktør i Dansk Arbejdsgiverforening, ministersekretær i Finansministeriet. Uddannet cand. scient. pol. Født 1953.

Lars B. Goldschmidt, markedschef i Dansk Handel & Service samt forskningsleder ved Handelshøjskolen i København. Tidligere bl.a. direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen, direktør i Dansk Industri og kontorchef i Miljøstyrelsen. Uddannet civilingeniør (kemi) og PhD fra DTU samt PhD fra Handelshøjskolen i København. Født 1955.

Kim Høgh, kommunaldirektør i Birkerød Kommune. Tidligere bl.a. direktør i Hørsholm Kommune, udviklingschef i Københavns Kommune og afdelingsleder på Københavns Universitet. Uddannet cand.mag. fra Københavns Universitet samt MPA fra Handelshøjskolen i København. Født 1955.

Niels Højberg, amtsdirektør i Fyns Amt. Tidligere bl.a. direktør i Ringkjøbing Amt, kommunaldirektør Ringkjøbing Kommune, sekretariatschef i Ringkjøbing Amt. Uddannet cand.scient.pol et art fra Århus Universitet samt M.Phil. fra Glasgow University. Født 1954.

Palle Lund, amtsdirektør i Vejle Amt. Tidligere bl.a. sundhedsdirektør, socialdirektør og kontorchef i Fyns Amt. Uddannet cand.rer.soc. fra Odense Universitet. Født 1951.

Claes Nilas, adm. direktør for Hovedstadens Udviklingsråd (HUR). Tidligere bl.a. direktør for Udlændingestyrelsen, afdelingschef i Indenrigsministeriet og ministersekretær i Justitsministeriet. Uddannet cand.jur. fra Københavns Universitet. Formand for Nordisk Administrativt Forbund. Født 1957.

Karsten Jakob Møller, generalmajor, chef for Forsvarsakademiet. Tidligere bl.a. chef for NATO's militære forbindelsesmission i Moskva, Forsvarsattaché i Rusland, Belarus og Ukraine, chef for Nordisk-Polske brigade i Bosnien, chef for Jyske brigade, direktør for Forsvarets Forskningstjeneste, kontorchef i Forsvarsministeriet. Født 1947.

Eisebeth Tank, direktør for Danmarks Blindebibliotek. Tidligere bl.a. kulturchef i Køge Kommune og arbejdende formand for Bibliotekarforbundet. Uddannet MPA fra Handelshøjskolen og bibliotekar. Født 1954.

DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *

DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *

www.sas.com/dk/publicgovernance

DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *

DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *

DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA * DYNAMIK & DILEMMA *



SAS Institute A/S
Købmagergade 7-9
DK-1150 København K.
Tlf.: 7028 2870
Fax: 7028 2991

SAS Institute A/S
Kr. Kielbergsvej 3
DK-8660 Skanderborg
Tlf.: 7028 2870
Fax: 7028 2634

www.sas.com/dk