



# **STATSLIG TOPLEDELSE ANNO 2020**

**RAMMEVILKÅR,  
UDFORDRINGER OG  
KOMPETENCEBEHOV**

10 perspektiver  
fra danske forskere

# Indhold

<b>Forord</b>	<b>3</b>
<b>Abstracts</b>	<b>4</b>
<b>Der skal to til tango, men hvem skal føre og hvordan?</b> Jacob Torfing, Roskilde Universitet	<b>9</b>
<b>Fællesoffentlig ledelse og toplederkompetencer</b> Carsten Greve, Copenhagen Business School	<b>27</b>
<b>Fremtidens offentlige toplederroller kræver nye kompetencer</b> Anders Raastrup Kristensen, Københavns Universitet Michael Pedersen, Copenhagen Business School	<b>40</b>
<b>Fremtidens statslige topleder – forbundet og agil</b> Claus Elmholdt, Aalborg Universitet	<b>56</b>
<b>Topembedsmænds kompetencer i det politiske rum – integration, adgang, relationer og institutionelle rammer</b> Heidi Houlberg Salomonsen, Aarhus Universitet Anders Ryom Villadsen, Aarhus Universitet	<b>71</b>
<b>Fra målingsledelse til meningsledelse</b> Lene Holm Pedersen, Københavns Universitet	<b>88</b>
<b>Strategisk ledelse – det lange seje træk</b> Kurt Klaudi Klausen, Syddansk Universitet	<b>99</b>
<b>Hvad med fagligheden?</b> Peter Bjerre Mortensen, Aarhus Universitet	<b>113</b>
<b>Gaveøkonomi – en ny ledelsesvej til grøn omstilling</b> Niels Thyge Thygesen, Copenhagen Business School	<b>126</b>
<b>Kompetenceprofiler for statslige topledere</b> Ann-Louise Holten, Københavns Universitet	<b>143</b>
<b>Bilag A. Departementschefprofilen fra 2015</b>	<b>154</b>

# Forord

Danmark har en velfungerende offentlig sektor, hvor offentligt ansatte skaber værdi for borgere og virksomheder under komplekse og hastigt omskiftelige omverdensvilkår. I takt med ændringer på f.eks. sociale, økonomiske, teknologiske, sundheds- og miljømæssige områder skabes nye betingelser for den offentlige sektor, som igen påvirker krav og forventninger til den øverste ledelse.

Topledelse i den offentlige sektor har været debatteret i en årrække med bl.a. »Kodeks for God Offentlig Topledelse« og Ledelseskommisionens 28 anbefalinger, hvoraf flere var rettet mod topledere. Senest blev der i 2019 lanceret en Ledelses- og Kompetenceaftale, der har til formål at styrke vilkårene for ledere og medarbejdere i den offentlige sektor.

Som en del af Ledelses- og Kompetenceaftalen skal Medarbejder- og Kompetencestyrelsen udforme kompetenceprofiler for statslige topledere. Formålet med kompetenceprofilerne er at skabe større klarhed over de krav og forventninger, som de statslige topledere generelt skal imødekomme for at leve op til deres ledelsesansvar. Profilerne skal sætte retning for topledelse i staten – og kan anvendes til rekruttering, udvikling og vurdering af topledere.

For at styrke det videnskabelige fundamentet for kompetenceprofilerne har Medarbejder- og Kompetencestyrelsen indhentet ti bidrag fra forskere inden for feltet. Forskerne har med afsæt i hver deres forskningsmæssige ståsted givet deres bud på udfordringer, rammevilkår, krav og forventninger til statslig topledelse anno 2020.

Vi håber, at forskerbidragene i denne publikation samlet og hver for sig vil igangsætte debat og refleksioner om statslig topledelse.

God læselyst!

**Signe Friberg Nielsen, direktør  
Medarbejder- og Kompetencestyrelsen**

# Abstracts

## **Der skal to til tango, men hvem skal føre og hvordan?**

Jacob Torfing, Roskilde Universitet

Den tidligere så populære New Public Management-model for offentlig ledelse, der fokuserede på styring og effektivisering, har overlevet sig selv. I stedet er begrebet samskabelse blevet et buzzword, som vinder stadig større indpas. Samskabelse indebærer, at flere aktører fra både det offentlige, det private, NGO'er osv. arbejder sammen om at løse fælles problemer. Det stiller også nye krav til offentlige topledere. Ledelse handler ikke længere kun om at håndtere en række underordnede medarbejdere og servicere politikere. En moderne offentlig topleder skal evne både at lede nedad, opad, på tværs af organisationer med samarbejdspartnere og sågar nogle gange lede ved at lade andre overtage roret. Det kræver i høj grad relationelle kompetencer foruden de DJØF-faglige. Her kan mobiliseringsledelse vise vejen til mere succesfulde, innovative ideer, der skaber offentlig værdi. Jeg fremsætter i dette bidrag seks teser, der opsummerer de krav, den nye ledelsesforståelse stiller til topledernes kompetencer.

## **Fællesoffentlig ledelse og toplederkompetencer**

Carsten Greve, Copenhagen Business School

Fællesoffentlige problemer kræver fællesoffentlig ledelse. Offentlige topledere skal forberede sig selv, deres organisationer, medarbejdere og samarbejdspartnere på dette grundlæggende ledelsesvilkår i 2020'erne. Med klimakrisen og den fælles indsats for at løse klimaproblemer er det blevet soleklart, at flere opgaver ikke kan klares af individuelle organisationer alene. I den offentlige sektor ser vi opkomsten af fællesoffentlige strategier. Fællesoffentlig værdi skabes bedst i partnerskaber mellem mange aktører på tværs af organisatoriske grænser, herunder samarbejde med den private sektor. Der sker hele tiden organisatorisk og ledelsesmæssig læring i de fællesoffentlige processer. Offentlige topledere skal fokusere på at skabe fælles værdier i hele den offentlige sektor, øge kapabiliteten til at lave fælles strategier med andre, og de skal agere responsivt og adaptivt gennem at skabe et databaseret grundlag for at kunne identificere fælles, fremtidige udfordringer.

## **Fremtidens offentlige toplederroller kræver nye kompetencer**

Anders Raastrup Kristensen, Københavns Universitet

Michael Pedersen, Copenhagen Business School

Den offentlige topleders ledelsesopgave ændrer sig radikalt i disse år. Den klassiske faglighed erstattes af offentlig værdiskabelse som grundlaget for ledelse. Det er vigtigt at give sin ledelsesforståelse et realitetstjek, når ledelsesopgaven grundlæggende er ændret. Hvis lederen ikke har skiftet ledesspor, risikerer hun nemt at afspore sin organisation eller selv blive kørt ud på et sidespor. Artiklen beskriver forandringen i de ledelsesroller, som den offentlige topleder skal varetage som strategisk leder, faglig leder, driftsleder og personaleleder, og hvad forandringerne kræver af nye kompetencer. Vi har skrevet artiklen for at udfordre og provokere den offentlige topleder til at tænke over sin ledelsesopgave. Toplederen skal turde udfordre sin forståelse af ledelsesopgaven. Hun må aflære tidligere forståelse af ledelse for at give plads til nye ideer til, hvordan hun skal lede i fremtiden. Artiklen giver lederen forståelse for de forandringer, hun står over for, og hvad de vil kræve af hende, så hun kan teste, om hun er klar til fremtidens offentlige ledelsesopgave.

## **Fremtidens statslige topleder – forbundet og agil**

Claus Elmholt, Aalborg Universitet

Skattesager. Klimaforandringer. Senest coronakrisen. Nye komplekse problemer tegner en ny virkelighed for statens topledere, som bliver nødt til at udvikle andre kompetencer for at kunne lykkes med at indfri politikernes målsætninger i fremtiden. Helt konkret peger jeg på tre klynger af kompetencer, som vil veje tungt for fremtidens statslige topledere. Den første, udvikling af robusthed og innovation, fokuserer blandt andet på toplederens evner til at tænke innovativt og udnytte et bredt netværk af policy-interessenter til at arbejde mere hen imod samskabelse. Den anden kompetenceklynge fremhæver metakompetencer frem for specifikke enkeltkompetencer – altså overordnede kompetencer, som toplederen kan skrue op eller ned for alt efter den konkrete ledessituation. Den tredje kompetenceklynge handler om agil og distribueret ledelse, dvs. evnen til at holde fokus på opgavens værdi for borgerne i stedet for traditionelle organisatoriske hierarkier og fagbureaukratier. Ved hjælp af disse tre kompetenceklynger bliver fremtidens statslige topledelse bedre rustet til at agere på fremtidens problemer.

## **Topembedsmænds relation til det politiske niveau og integration af faglig og politisk rådgivning**

Heidi Houlberg Salomonsen, Aarhus Universitet

Anders Ryom Villadsen, Aarhus Universitet

Topembedsmænd skal være kompetente ledere for deres medarbejdere og samtidig kunne rådgive skiftende regeringer. Det er en stadig vigtigere opgave for statslige topembedsmænd at kunne integrere faglig og politisk rådgivning. Det danske system er på flere måder anderledes end lande, vi normalt sammenligner os med, og det er vigtigt at forstå, hvilke krav det stiller til topembedsmænd i det danske statslige embedsværk. I dette notat fremhæves både nyere danske undersøgelser, men også en række forskningsresultater fra den internationale forskningslitteratur til at forstå topembedsmændens rolle som rådgiver. Der peges på, at det er afgørende, at topembedsmænd kan integrere både faglig og politisk rådgivning, og vi fremhæver nogle af de kompetencer, der er vigtige i den forbindelse. Til slut præsenteres tre opmærksomhedspunkter.

## **Fra målingsledelse til meningsledelse**

Lene Holm Pedersen, Københavns Universitet

Den weberianske embedsmand arbejder inden for rammerne af det politiske mandat, men behovet for aktiv meningskabelse og mobilisering af opbakning stiger. Derfor er der behov for at vurdere offentlige topledere kompetencer ud deres evne til at skabe opbakning til organisationens mål både hos medarbejdere og i omgivelserne. Særligt tre tendenser ændrer de kompetencer, der efterspørges hos offentlige topledere: romantisering og individualisering af ledelse, udviklingen i offentlige værdier samt et paradigmeskift fra ledelse styret af målinger til ledelse styret af meningskabelse. I tillæg til at kunne lede via målingsværktøjer er der behov for en øget orientering imod den faktiske værdiskabelse. Topledere i staten bør således have fokus på at sikre den offentlige værdi, organisationen er sat i verden for at skabe – hvad end det er uddannelse, klimaforandringer eller socialt udsatte. Behovet for ledelsesmæssig aktivisme bunder til dels i, at der er brug for at mediere mellem den enkeltes behov for mening og den organisatoriske kompleksitet. Men det mest centrale er selvfølgelig, at der er behov for de værdier, som det offentlige skaber, og her skal lederen bidrage med en aktiv fortolkning af, hvad det er for en politisk og social forandring, organisationen skal skabe.

## **Strategisk ledelse – det lange seje træk**

Kurt Klaudi Klausen, Syddansk Universitet

Når den politiske vilje skal forfølges i store og komplekse systemer, er koncernstrategier og deres implementering en nødvendighed, og toplederne må påtage sig roller som brobyggere, entreprenører, institutionsbyggere og meningsskabere. Hvis der sker en dekobling mellem den politiske intention og koncernstrategiernes implementering udstiller det ledelsessystemets inkompetence. Bidraget om strategisk ledelse af professor Kurt Klaudi Klausen understreger endvidere, at det lange seje træk er hvad der adskiller strategisk ledelse fra drift og kriseløsning, og at det kræver en lang række egenskaber og kvalifikationer at holde fast i det lange sigte, når man i det offentlige, samtidig skal tilpasse sig nye politiske tiltag, der modsvarer nye udfordringer. Når strategisk manøvrering er en nødvendighed, bliver det så meget des vigtigere at skabe meningsfulde begrundelser og at mestre strategisk kommunikation, som et spørgsmål om at appellere til både hjerne og hjerte til det kognitive men også til det emotionelle.

## **Hvad med fagligheden?**

Peter Bjerre Mortensen, Aarhus Universitet

Med afsæt i den såkaldte »departementschefprofil« diskuterer dette notat, hvilke krav der stilles og bør stilles til departementschefer og andre statslige toplederes faglige kompetencer. I den danske model er embedsværket, inklusiv toplederne, underlagt et faglighedskrav, men hvad det krav reelt indebærer og kunne indebære fortjener mere opmærksomhed, end det hidtil har fået. Faglighed handler i denne sammenhæng ikke kun om grundlaget for ministerrådgivningen, men også om den faglighed, der knytter sig til styring, organisation og ledelse af styrelse eller departement. Hovedpåstanden i notatet er dels, at en stærk faglighed er afgørende for, at de store politiske ambitioner kan omsættes til virkelighed, dels at fagligheden – både i den ene og den anden form – er under pres.

## **Gaveøkonomi – en ny ledelsesvej til grøn omstilling**

Niels Thyge Thygesen, Copenhagen Business School

Forskningsbidraget henvender sig til dig, der ønsker at gå forrest i en af dette århundredes største ledelsesudfordringer: den grønne omstilling. Indtil videre har langt de fleste overvejelser været pengeøkonomiske. Hvordan skal den grønne omstilling finansieres? Hvordan skal den nedbrydes i opgaver? Og hvem som budgetansvarlige skal varetage opgaverne? Men sjældent tænker vi over, at der findes en gaveøkonomi, som løfter omstillingskraften og organiseringskraften i sådan en grad, at vores grønne fremtid måske står og falder med denne økonomi. Økonomien er gaveøkonomien. Og dens potentiale er enormt, hvis den udfoldes kompetent. Gaveøkonomier udgør værdiskabende fællesskaber og består i, at man giver og dermed selv får adgang til det, som andre giver. Tager vi gaveøkonomiens potentiale i betragtning, og dens evne til at udnytte ressourcerne maksimalt, så udgør et strategisk styret arbejde med dette potentiale en ny vej til at gennemføre omstillingen. Derfor tilbyder bidraget et overordnet bud på strategisk topledelse i staten, der baserer sig på gaveøkonomi, og som kan aktivere dens grønne værdi.

## **Kompetenceprofiler for statslige topledere**

Ann-Louise Holtén, Københavns Universitet

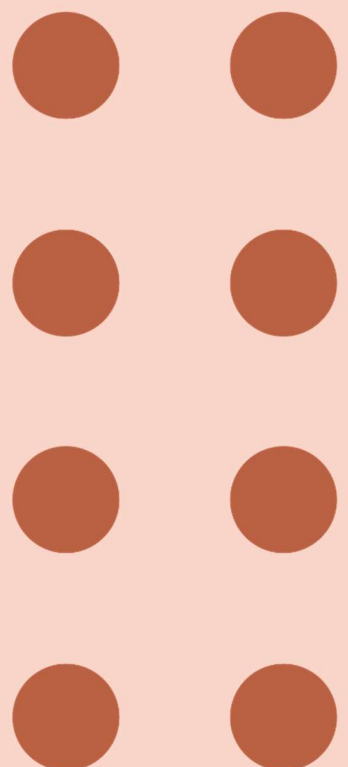
Alle ledere bliver stillet i komplekse situationer med store mængder af data, omskiftelige betingelser og forandringer. Det gælder også de offentlige topledere, der ofte skal have mange forskellige bolde i luften på samme tid. Derfor giver det mening at efterspørge mere overordnede kompetencer – metakompetencer – når man rekrutterer topledere. Hvis man ikke tager hensyn til, hvad en kompleks og foranderlig kontekst kræver af en leder, vil man risikere at rekruttere på et svagt eller modsætningsfyldt grundlag. I sidste instans kan dette betyde, at man ikke rekrutterer og udvikler de kandidater, der har de bedste forudsætninger for at udøve god og relevant ledelse. Grundlæggende handler det om, hvordan man ser på ledelse og god ledelse. Nogle vil mene, at ledelse kan defineres meget konkret og specifikt fx via evnen til at udføre specifikke opgaver inden for et konkret område. Men måske skal vi løfte blikket og navigere efter nogle mere overordnede kompetencer, nemlig metakompetencer. Metakompetencer gør det muligt for en leder at navigere i sin ledelsesrolle. Det er kompetencer, der i sig selv indebærer en stillingtagen til hvornår, hvordan og hvorfor forskellige færdigheder skal anvendes. Ved at fokusere på metakompetencer bliver det muligt at undersøge en leders potentiale for at anvende og udvikle god ledelse og overføre den til en konkret kontekst.



# Der skal to til tango, men hvem skal føre og hvordan?

Krav til en statslig topleders kompetenceprofil  
i en samskabelseskontekst

Jacob Torfing  
Roskilde Universitet



## Abstract

Den tidligere så populære New Public Management-model for offentlig ledelse, der fokuserede på styring og effektivisering, har overlevet sig selv. I stedet er begrebet samskabelse blevet et buzzword, som vinder stadig større indpas. Samskabelse indebærer, at flere aktører fra både det offentlige, det private, NGO'er osv. arbejder sammen om at løse fælles problemer. Det stiller også nye krav til offentlige topledere. Ledelse handler ikke længere kun om at håndtere en række underordnede medarbejdere og servicere politikere. En moderne offentlig topleder skal evne både at lede nedad, opad, på tværs af organisationer med samarbejdspartnere og sågar nogle gange lede ved at lade andre overtage roret. Det kræver i høj grad relationelle kompetencer foruden de DJØF-faglige. Her kan mobiliseringsledelse vise vejen til mere succesfulde, innovative ideer, der skaber offentlig værdi. Jeg fremsætter i dette bidrag seks teser, der opsummerer de krav, den nye ledelsesforståelse stiller til topledernes kompetencer.

I det klassiske bureaukrati var de administrative topledernes rolle først og fremmest at værne om det liberale demokrati og den offentlige sektors integritet, sikre overholdelsen af politisk fastsatte love og regler og sørge for, at de offentlige medarbejdere valgte de rette midler til at nå de politisk fastsatte mål (Andersen et al., 2017).

Den strategiske udvikling af den offentlige sektor var begrænset, og politikskabelsen stod politikerne for. Toplederne skulle alene forestå implementeringen af love og politiske beslutninger gennem regelstyring og centraliseret hierarkisk kontrol og gøre det på en måde, der sikrer stabilitet, forudsigelighed, retssikkerhed og gennemsigtighed.

Kritikken af den bureaukratiske stivhed, bekymringen for de fagprofessionelles autonomi og præstationer samt den manglende interesse for resultatsiden skabte et voksende behov for reformer. De kom prompte. Fra 80'erne og frem skyllede en tsunami af New Public Management-reformer ind over den offentlige sektor (Hood, 1991).

Det stillede nye krav til offentlige topledere. De skulle nu træde i karakter som strategiske ledere, afklare deres ledelsesrum og udnytte dette rum til at udvikle den offentlige sektor, så den blev stadig mere effektiv. Medarbejderne skulle motiveres til at præstere noget mere ved hjælp af transaktions- og transformationsledelse. Samtidig skulle nye effektivitetsfremmende styringsmidler som fx mål- og rammestyring og konkurrenceudsættelse tages i brug. Toplederne fik desuden ansvar for udviklingen af den offentlige sektor.

Politikerne skulle derfor styre mere på afstand og give mere plads til den administrative topledelelse. Karismatiske topledere skulle vække henslumrende offentlige bureaukratier fra deres tornerosesøvn, og hvis det lykkedes, skulle de belønnes med lønbonus og forfremmelse.

Efter 40 år med bureaukratisk styring tilsat en god portion New Public Management er der igen opbrud i styringstænkningen. New Public Management har bidraget positivt til at skabe en strammere økonomistyring, en forøget ledelseskraft, mere systematisk organisationsudvikling, et tydeligere fokus på resultater og en større lydhørhed over for borgernes ønsker og behov.

Samtidig står det klart, at New Public Management ikke har indfriet sit gyldne løfte om at levere mere og bedre service for færre penge (Hood og Dixon, 2015). Til gengæld har den skabt en række utilsigtede negative effekter i form af målforskydninger, suboptimering, faldende motivation, mere bureaukrati og øget fragmentering (Andersen et al., 2017). Dertil kommer, at man — som så ofte før — ser et faldende udbytte over tid, når der introduceres nye styringsformer.

Samtidig byder nye styringsformer i form af bl.a. New Public Governance sig til med et løfte om at genskabe motivationen hos medarbejderne gennem tillidsbaseret ledelse, skabe en mere sammenhængende styring gennem tværgående samarbejde i teams, netværk og partnerskaber og mobilisere nye ressourcer ved at sætte stikket i borgere og samfund med henblik på at samskabe innovative løsninger (Osborne, 2006, 2010).

Samskabelse er ét af de nye 'buzzwords', der for tiden inspirerer til nytænkning i den offentlige sektors styreform. For at undgå forfladigelse og misbrug af begrebet er det nødvendigt at definere samskabelse kort og præcist som en proces, hvor forskellige offentlige og/eller private aktører inkl. brugere, borgere og foreninger indgår i et ideelt set ligeværdigt samarbejde, der identificerer og definerer fælles problemer og designer og implementerer nye løsninger, som bidrager til at skabe offentlig værdi.

Det vigtige i samskabelsesprocesser er den tidligere involvering af relevante og berørte parter. Den tidlige involvering bidrager til at skabe en mere præcis og nuanceret problemforståelse, stimulerer udviklingen af innovative løsninger og skaber et bredt ejerskab til disse, som understøtter implementeringen.

Samskabelse har særligt vundet indpas i kommunerne, hvor man i den grad har kniven på struben rent økonomisk, og behovet for at mobilisere nye ressourcer og skabe innovation er stort. Kommunerne involverer brugere og frivillige i produktion af borgerrettet service; virksomheder, organisationer og foreninger i udviklingen af nye løsninger på presserende problemer; og medarbejderne i udvikling af offentlige arbejdspladser, der skaber trivsel, effektivitet og værdi for borgerne.

I den stigende anvendelse af samskabelse er kommunerne godt hjulpet af nærheden med borgere og lokale foreninger og det lokale ansvar for produktion af service og offentlig styring. Samskabelse vinder også frem i det regionale sundhedsvæsen, mens udviklingen i staten går mere trægt. Der er endnu kun få og spredte eksempler på samskabelse i centraladministrationen og de statslige organisationer. Den traditionelle bureaukratiske styringstænkning og NPM har tilsyneladende stadig et fast tag i ministerier og styrelser.

Dette forskningsformidlingsnotat beskriver, hvordan det nye fokus på samskabelse udfordrer den offentlige ledelsestænkning i almindelighed og den administrative topledelses opgaver og kompetencer i særdeleshed. Først beskriver jeg baggrunden for det nye

fokus på samskabelse og forskellen på samproduktion og samskabelse. Derefter analyserer jeg konsekvenserne af samskabelseskonceptet for ledelsestænkningen og de statslige topledere ledelsesindsats. Til sidst opsummeres de nye kompetencer, som fremtidens statslige topledere skal besidde for at kunne lede fremtidens offentlige sektor. En sektor, der langsomt, men sikkert er ved at udvikle sig fra at være en 'almægtig autoritet' og en 'effektiv serviceleverandør' til en 'arena for samskabelse', der skaber mødesteder for offentlige og private aktører, som i fællesskab bidrager til den offentlige værdiskabelse.

### **Samskabelse er på alles læber**

Samskabelse er på alles læber og breder sig som en løbeild i den offentlige sektor. Metoden er da også ganske simpel. Det hele begynder med et fokus på de problemer og opgaver, der er behov for at løse. Næste skridt består i at finde ud af, hvem der kan hjælpe med at løse problemet eller opgaven, og hvordan disse aktører kan motiveres til at bidrage til en fælles løsning. Sidste punkt er at sikre fremdrift gennem løbende evaluering og faciliterende ledelse og sørge for, at den fælles løsning bliver afprøvet og revideret, indtil den virker i praksis og kan opskaleres.

Samskabelse er værdiskabende samarbejdsprocesser, der finder sted i midlertidige arenaer. Disse arenaer understøttes af mere eller mindre permanente platforme, der tiltrækker relevante og berørte aktører og stiller ressourcer, viden og erfaringer til rådighed. På den måde sænkes transaktionsomkostningerne ved samarbejdet (Ansell og Gash, 2017). Det nye bibliotek DOK1 i Aarhus, INSP i Roskilde og SYMB i Kalundborg er eksempler på fysiske platforme, der skaber nye arenaer for samskabelse.

Det amerikanske website Next Door er et godt eksempel på en digital platform, der faciliterer igangsættelsen af lokale samskabelsesprojekter ved at forbinde borgere, foreninger og myndigheder, så de kan finde sammen om løsningen af et givet problem eller en bestemt opgave i deres nabolag. Offentlige organisationer vil på sigt kunne udvikle sig til platforme, der i stedet for at gøre alting selv skaber mødesteder for relevante og berørte parter, der kan og vil samskabe løsninger.

Der er i hovedsagen *tre grunde* til, at samskabelse vinder frem i den offentlige sektor i Danmark såvel som i udlandet (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019).

Den *første* er, at den offentlige sektor er fanget i et krydspres mellem borgernes stigende forventninger til offentlig service og de knappe offentlige ressourcer. I mange år har der været satset ensidigt på at anvende eksisterende ressourcer mere effektivt gennem rationaliseringer, produktivitetsforbedringer og grønthøsterbesparelser. I dag er der en voksende interesse for at supplere disse tiltag med nye initiativer, der har til formål at mobilisere nye ressourcer ved at involvere brugere, borgere, frivillige, civilsamfundsforeninger, interesseorganisationer og private virksomheder i samskabelse af offentlig værdi.

Den *anden* grund er, at samfundet står over for en række komplekse problemer som fx klimakrise, bandevold, ulighed i sundhed, beskæftigelsesproblemer i udkantsområder, faldende uddannelsesniveauer m.v. Det er problemer, der er svære at få hold på, som præges af målkonflikter, og hvor der ikke findes nogen standardløsninger. Der er derfor

brug for tværgående og innovative løsninger, som bedst skabes ved at inddrage en bred kreds af offentlige og private aktører, der kan udfordre og forstyrre vanetænkningen og skabe fælles læringsprocesser og banebrydende løsninger.

Den *tredje* grund er, at borgerne har ændret sig. Uddannelsesrevolutionen og det antiautoritære ungdomsoprør betyder, at borgerne i dag er mindre underdanige end tidligere og samtidig langt mere kompetente, kritiske og selvtillidsfulde (Dalton and Welzel, 2014). Deres forventninger til deres demokratiske deltagelse er stigende, og mange af dem vil gerne deltage mere direkte og aktivt i beslutninger, der berører deres liv, end det repræsentative demokrati traditionelt har givet mulighed for.

Samtidig peger forskningen på, at offentlige ledere kan styrke og kvalificere deres samfundsledelse ved at være i tæt dialog med kritiske følgere (Nye, 2008; Lees-Marshment, 2015). Sammenholdes borgernes ønske om en mere direkte og aktiv deltagelse med de offentlige lederes gevinst ved at have mere dialog med borgere og interessenter, fremkommer der en vigtig begrundelse for at samskabe politiske løsninger.

De gule veste i Paris er et godt eksempel på, hvad der sker, hvis man ikke skaber løsninger i fællesskab. De reagerede negativt og voldsomt på en fransk præsident, som insisterede på at lave top-down-klimaløsninger, der hverken var diskuteret eller forhandlet med befolkningen, og som vender den tunge ende nedad. I fremtiden vil skabelse af demokratisk legitimitet i stigende grad være afhængig af evnen til, at man samskaber politiske løsninger.

Når samskabelse er veludført og lykkes, kan det føre til mere og bedre service, større innovationskraft, fælles ejerskab til nye løsninger og mere demokratisk deltagelse på outputsiden af det politisk-administrative system. Når samskabelse mislykkes, kan det føre til snak uden handling, ødelæggelse af offentlig værdi på grund af inkompetence eller selvtægt, skæv deltagelse af ressourcestærke 'Tordenskjolds soldater', øgede transaktionsomkostninger i forbindelse med facilitering af konfliktfyldte processer og nye projekter, som det offentlige forventes at betale (Brandsen, Steen og Verschuere, 2018).

Vellykket samskabelse er betinget af nye former for styring og ledelse, som forsøger at påvirke processer og resultater uden at falde tilbage på klassiske former for kontrol og ordregivning (Ansell og Torfing, 2014). Den store udfordring for offentlige topledere er i denne forbindelse at sikre et konstruktivt og flydende samspil mellem det politiske niveau, organisationens interesser og de samskabende samfundsaktører (Hopman, 2015).

### **Fra samproduktion til samskabelse**

Samskabelsesbegrebet er hverken udviklet af nørdede forskere eller smarte konsulenter, men stammer fra den private servicesektor, hvor man for flere årtier siden opdagede, at den værdi, der skabes for brugeren undervejs i processen, forøges, hvis brugeren deltager aktivt i produktionen og leveringen af den pågældende service. Konsekvensen af denne opdagelse var, at servicedesignere begyndte at betragte kunderne som en værdifuld partner i samproduktionen af service. Borgernes behov og ressourcer blev betragtet som vigtige ingredienser i udviklingen af produkter i den private servicesektor.

Eftersom den offentlige sektor er meget serviceintensiv, var det oplagt at importere samskabelseskonceptet til *offentlige serviceorganisationer*. Her har der på sin vis altid været en form for samskabelse, i og med at modtagerne af offentlig service inden for uddannelses-, sundheds- og socialområdet på den ene eller anden måde har bidraget til værdiskabelsen. Skoleelever skal lave lektier, patienter skal op for at komme sig hurtigt, og ledige skal søge job.

De senere år er forventningerne til borgernes samproduktion af velfærd imidlertid steget kraftigt og i nogen grad blevet sat i system. Ældre hjælper andre ældre med at lære at bruge en computer nede på biblioteket. Hvis de har svært ved at klare sig selv, får de ikke længere automatisk tilbudt en plejehjemsplads, men tilbydes i første omgang hjælp til at klare sig længere i eget hjem gennem mobiliseringen af deres sociale netværk.

Ender de alligevel på plejehjem, kan Cykling uden Alder medvirke til at øge deres mobilitet og livskvalitet, når de frivillige piloter giver dem en tur i den kommunalt indkøbte rickshaw. På et plejecenter i Guldborgsund byggede lederen, medarbejderne, pårørende og lokale landsbyboere i fællesskab en kolonihave med et fint lille hus, hvor der før lå en parkeringsplads, hvilket betød, at der kom flere besøgende og blev skabt et nyt fællesskab. Samproduktionen tager i sandhed mange forskellige former.

Den *forskningsmæssige interesse* i samproduktion og samskabelse tog fart i tiden efter 2005, hvor mange begyndte at lede efter et alternativ til New Public Management. Nobelpristageren i økonomi Elinor Ostrom havde ellers allerede gennem en årrække plæderet for anvendelsen af samproduktion og samskabelse i den offentlige sektor (Ostrom, 1973, 1990, 1996). Hun havde således vist, at politiets kriminalitetsbekæmpelse, indsatsen mod overfiskning, udrulningen af sanitære løsninger i storbyer og undervisningen i skolerne blev mere effektiv og fik større kvalitet, hvis den var et resultat af samproduktion og samskabelse.

Samproduktion og samskabelse bruges ofte synonymt, men det er vigtigt at skille de to begreber fra hinanden. Det vil nemlig hjælpe til at gøre det klart, at hvor samproduktion har stor betydning for frontlinjen, så har samskabelse stor relevans for den administrative topledelse.

Forskningen rummer mange forskellige definitioner af samproduktion, men Brandsen og Honigh (2016) insisterer på at definere samproduktion som en proces, der alene involverer en serviceproducent og en servicemodtager, der begge gør brug af deres erfaringer, kompetencer og ressourcer i produktionen af en specifik service. Fx gør vi os som brugere af postvæsnet den ulejlighed at tilføje postnummeret til adressen på de breve, vi sender, for derved at lette postvæsnets arbejde med at sortere og uddele posten. Det er samproduktion af postservice.

Der har gennem tiden været en tendens i forskningen til at *udvide såvel antallet af de deltagende aktører som genstanden for samproduktion* (Ansell and Torfing, 2020). Osborne og Strosch (2013) taler således om 'udvidet samproduktion', der i tillæg til samproduktionen af serviceydelser involverer relevante og berørte aktører i udviklingen af nye samlede serviceløsninger eller i innovative planlægningsprocesser. Andre forskere har talt om

samproduktion af offentlig politik i et samspil mellem borgere, politikere og administratorer (Ansell og Torfing, 2017). Det er måske nok at strække begrebet om samproduktion for langt.

Den efterhånden alment accepterede løsning er derfor at skelne mellem *samproduktion* af individuelle serviceydelser i relationen mellem serviceproducenter og servicemodtagere og samskabelse af offentlig værdi mere generelt gennem inddragelse af en bredere kreds af offentlige og/eller private aktører i politiske, administrative og samfundsmæssige beslutningsprocesser, hvorigennem problemer defineres, og løsninger designes og implementeres (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019). I praksis er det dog svært at sige præcist, hvor samproduktion stopper, og samskabelse begynder; og samproduktion kan i nogen forstand betragtes som en simpel form for samskabelse, eftersom service skaber offentlig værdi.

### **Samskabelse udfordrer den offentlige ledelsestænkning**

Samskabelsesprocessernes tværgående, interorganisatoriske og kreative karakter udfordrer den etablerede offentlige ledelsestænkning. Med afsæt i New Public Management har vi gennem mange årtier fortalt offentlige ledere, at de skal koncentrere sig om at lede deres egen organisation og egne medarbejdere gennem en kombination af pisk, gulerod og prædikener med henblik på at nå specifikke og på forhånd givne resultatmål.

Samskabelse kalder imidlertid på en ny ledelsestænkning, der fokuserer på en tidlig og ligeværdig involvering af relevante og berørte aktører i samarbejdsprocesser, der skaber nye og hidtil uopdagede løsninger. Forskningen har i de senere år udviklet en række nye relationelle ledelsesteorier, der på hver deres måde fokuserer på ledelse af tværgående samarbejde og samskabelse:

1. *Netværksledelse* bestræber sig på at skabe et netværk af gensidigt afhængige aktører, rammesætte netværkets arbejde, understøtte samarbejdsprocessen bl.a. gennem konfliktmediering og eventuelt selv deltage i netværkssamarbejdet for at skubbe beslutningsprocessen i en bestemt retning (Klijn and Koppenjan, 2015). Netværksledelse omtales undertiden som metastyring af selv-regulerende netværk (Sørensen og Torfing, 2009).
2. *Horisontal ledelse* har til formål at lede tværgående teams bestående af 'peers' fra forskellige forvaltninger og organisationer, som lederen ikke har nogen formelle hierarkiske ledelsesbeføjelser overfor, og som derfor skal ledes gennem højintens kommunikation, der skaber motivation, fælles forestillinger og fælles fodslag (Gittel, 2001).
3. *Distributiv ledelse* handler om at dele forskellige former for ledelsesansvar ud til sine samarbejdspartnere—også selvom de befinder sig længere nede i systemet eller uden for ens egen organisation. Dermed øges den samlede ledelseskraft, samtidig med at der er flere, der tager ansvar for processen og resultaterne (Bolden, 2011).



4. *Integrationsledelse* forsøger at integrere aktører fra den private og offentlige sektorer i samarbejdsdrevne styringsprocesser, der gør det muligt at opnå resultater, som ingen af de deltagende aktører selv kan skabe. Integrationsledere skal både igangsætte og motivere det tværgående samarbejde, beskytte samarbejdsprocessens integritet, skabe plads til nytænkning og sikre fremdrift og implementering (Crosby og Bryson, 2010).
5. *Ledelse af samarbejdsdrevet innovation* bestræber sig på at bringe de 'rigtige' aktører sammen, skabe et konstruktivt samarbejde baseret på fælles problemforståelse og forskellige perspektiver samt katalysere ud-af-boksen-tænkning ved at skabe en passende forstyrrelse, så aktørerne ikke udvikler tunnelsyn, men har øje for nye muligheder (Torfing, 2016).

Der er stort overlap mellem alle disse nye *relationelle ledelsesteorier*, som er fælles om at gøre op med forestillingen om den heroiske leder, der alene og ved egen kraft vækker halvdøde organisationer til live ved at samle medarbejderne om realiseringen af en ny og skarp vision.

De nye relationelle ledelsesteorier bør reflekteres i kompetenceprofilen for offentlige topledere, fordi topledere i stigende omfang vil have til opgave at producere effektiv og demokratisk styring i en verden, hvor magt, kompetencer og ressourcer er spredt på tværs af organisationer, sektorer og styringsniveauer. En offentlig leder, der lukker øjnene for det fragmenterede styringslandskab og betydningen af samarbejde og relationsskabelse, har ikke store chancer for at lykkes. Gode samarbejdsevner og et blik for den strategiske betydning af gode samarbejdsrelationer er i dag alfa og omega for offentlige topledere.

### **Topledelse som drivkraft for samskabelse**

Ledelseskommisionen definerer ledelse som bestræbelsen på at opnå resultater sammen med eller gennem andre. Derved fanges både traditionel hierarkisk ledelse og de mere relationelle ledelsesformer. Som 'leadership pipeline'-tænkningen understreger, har ledere på forskellige organisatoriske niveauer forskellige ledelsesopgaver. Topledere er kendetegnet ved, at de er involveret i politisk ledelse, og ved at de både leder andre ledere, hele organisationen og dens omgivelser.

Topledere leder således ikke kun nedad (ledere og medarbejdere), men også opad (politikere), på tværs (interministerielle netværk) og udad (relevante og berørte parter inden for et givet område). I tillæg til disse forskellige former for hands-on-ledelse har statslige topledere en meget vigtig hands-off-ledelsesopgave, der handler om den strategiske ledelse af forandringsprocesser i offentlige organisationer. Sidst, men ikke mindst må offentlige topledere lede sig selv og deres omgivelser ud fra et bestemt mind-set. Som vi skal se, forandrer den øgede vægt på samskabelse alle disse ledelsesformer.

#### *Topledelse nedad*

Samskabelseskonceptet påvirker topledelses nedadrettede ledelse på to forskellige måder. Toplederne skal nemlig både samskabe retningen og kerneopgaven med medarbejdere og ledere længere nede i organisationen og understøtte lavereplacerede ledere i at praktisere en mere tillidsbaseret ledelse, der skaber plads til samarbejde og innovation



på alle niveauer i organisationen. Samskabelse er således både et middel og et mål for den nedadrettede topledelse.

Med afsæt i den højt besungne transformationsledelse, der søger at skabe en fælles retning for både ledere og medarbejdere og definere organisationens kerneopgave, er det vigtigt for toplederne at skabe dialog med både medarbejdere og personaleledere om de overordnede mål og om definitionen af kerneopgaven.

Det er udtryk for en gammeldags og ineffektiv ledelsestænkning at tro, at topledelsen egenhændigt kan definere organisationens opgaver og målsætninger og bagefter sikre medarbejdernes opbakning til udførelsen af disse.

Faktisk har topledere i private og offentlige organisationer ofte ikke noget klart billede af, hvad organisationens mål er, og hvordan de bedst nås. Men de kan udvikle en vision og mission og rammesætte indsatsen hen ad vejen gennem dialog med ledere og medarbejdere på alle niveauer og ved hjælp af input fra omgivelserne. Hvis ikke opgaver og målsætninger samskabes gennem dialog og samarbejde, vil det være utrolig svært at ramme rigtigt i forhold til de problemer og udfordringer, som organisationen står over for, og vanskeligt at skabe opbakning til realisering af visionen. Transformationsledelse skal med andre ord samskabes for at få den ønskede effekt.

Topledelsen har også et ansvar for at understøtte ledere på alle niveauer i at revidere de omfattende kontrol- og målesystemer, der er bygget op de sidste 30 år, og sørge for, at resultatmål og dokumentationskrav opleves som påvirkelige, meningsfulde og i samklang med fagligheden.

Samtidig skal personalelederne understøttes i at lede med udgangspunkt i en vidtstrakt tillid til medarbejdernes villen og kunnen - sådan at der længere nede i organisationen skabes plads til, at medarbejderne kan tænke selv, opdyrke vigtige samarbejdsflader på tværs af organisationer og faggrænser og bruge de lokale praksisfællesskaber som omdrejningspunkt for borgerinddragende innovationsskabelse. Samtidig skal det dog sikres, at tillidsbaseret ledelse er forenelig med det legitime krav om kontrol med eksempelvis budgetoverholdelse, sygefravær og brugertilfredshed (Bentzen, 2018).

#### *Topledelse opad*

Topledere skal ikke kun lede nedad, men også opad, idet faglig og politisk rådgivning af politiske ledere indgår i deres opgaveportefølje. Den politiske rådgivning handler ikke kun om strategisk og taktisk rådgivning af ministeren om håndtering af politiske sager og lancering af nye politiske initiativer, men også mere generelt om at bistå de ledende og folkevalgte politikeres politikudvikling. Det handler selvfølgelig først og fremmest om departementschefens rådgivning af ministeren, men kunne i princippet også handle om facilitering af politikudvikling i og omkring relevante forligskredse og Folketingets politiske udvalg.

Ny forskning peger på, at politisk ledelse styrkes gennem en bred dialog med relevante eksperter, organisationer, foreninger og borgergrupper (Lees-Marshment, 2015; Ansell og Torfing, 2017; Sørensen 2019). Politisk ledelse kan defineres funktionelt som formulering af en klar problemdiagnose, udvikling af nye og bedre løsninger og mobilisering af støtte og opbakning til gennemførelse af disse.

Alle disse tre funktioner styrkes gennem tilvejebringelse af input fra de politiske leders kritiske og kompetente følgere. Problemet er bare, at de politiske partier ikke længere har karakter af brede, vidtfavnende bevægelser med masser af medlemmer. Folkevalgte politikere og ministre har derfor ikke længere den samme adgang til dialog med borgere og samfund via deres parti, som de havde tidligere.

Politikudvikling skal derfor samskabes gennem etablering af særlige arenaer med deltagelse af relevante og berørte parter, og topledere har en vigtig opgave med at etablere og understøtte disse samskabelsesarenaer. Det kan bl.a. handle om at rådgive om, hvem der skal deltage i samskabelsesprocessen, hvordan mandatet skal formuleres, hvordan eventuelle konflikter håndteres, samt hvordan nye fælles ideer og visioner omsættes til konkret politik. I den procesmæssige understøttelse af denne form for politisk samskabelse er topledernes evne til at lave en præcis stakeholder-analyse, designe platforme og arenaer for samarbejde og facilitere samarbejde vigtige kompetencer.

Et eksempel på en eklatant mangel på kompetent politisk samskabelse er Thorning-regeringens håndtering af betalingsringen, hvor man forsømte at bruge tid og kræfter på at gøde jorden og tænke løsningen godt igennem i dialog med diverse lokale interessenter. Resultatet er, at København i dag er en af de eneste europæiske hovedstæder, der ikke har etableret emissionsbegrænsende betalingsring. Den nuværende regerings etablering af et klimapartnerskab med en række af de største virksomheder peger i en anden og mere positiv retning og demonstrerer behovet for ledelsesmæssig understøttelse af samskabelse.

I et land som Danmark med stærke traditioner for korporatistisk organisationssamarbejde er det mest den borgerinvolverende samskabelse af politiske forslag og løsninger, der er udfordringen. I Gentofte Kommune arbejder kommunalbestyrelsen systematisk med borgerinddragende politikudvikling i nye såkaldte Opgaveudvalg, hvor politikere og borgere sammen takler kommunens største problemer og udfordringer og efterfølgende fremlægger de samskabte løsninger for kommunalbestyrelsen til vedtagelse (Sørensen og Torfing, 2019). Andre kommuner i både Danmark og Norge har sidenhen indført 'Gentofte modellen', og det samme har Region Hovedstaden, mens andre regioner står på spring.

Det er sandsynligvis kun et spørgsmål om tid, før Folketing og regering får øjnene op for gevinsten ved samskabt politik. Beskæftigelsesministeren har allerede ytret ønske om øget borgerdialog. En samskabelsesproces organiseret som en række styringslaboratorier vil muligvis kunne skabe en fælles fortælling om, hvordan jobcentrene kan levere den service, som de ledige og virksomhederne efterspørger. Sådant en proces kræver, at den administrative topledelse bistår ministeren i facilitering af åbne innovationsprocesser og hjælper med at omsætte diverse input til en ny fælles strategi.

#### *Topledelse på tværs*

Topledere skal også kunne lede 'på tværs' ved at facilitere tværministerielle teams og grupper, der består af aktører fra andre ministerier og offentlige organisationer, som de ikke har nogen formelle ledelsesbeføjelser overfor. De store komplekse samfundsproblemer går ofte på tværs af de ministerielle områder og kan derfor kun takles gennem tværministerielt samarbejde.

Ledelse af sådanne tværgående samarbejder mellem aktører på samme niveau kræver 'bløde' relationelle ledelseskompetencer (Nye, 2008) og evne til at agere som 'boundary spanners' (Williams, 2002; Kapucu, 2006, Meerkerk og Edelenbos, 2018).

Boundary spanners er netværksledere, der er gode til at forstå, oversætte og formidle viden, ekspertise, begreber og synspunkter mellem aktører fra forskellige organisationer og sektorområder, sådan at der skabes betingelser for fælles kommunikation og samskabelse af løsninger. Kravet til kompetenceniveauet for boundary spanners stiger betragteligt, når private aktører og borgere inviteres med i tværgående teams og samarbejder.

I den danske offentlige sektor, hvor alle ledere skal stå på mål for hvert deres budget og resultatmål, og samarbejde undertiden betragtes som en risikabel luksus og en invitation til kassetænkning og blame-games, er det helt afgørende, at topledere kan: 1) omsætte det politiske mandat fra regeringen til en fælles dagsorden, som alle parter kan se sig selv i; 2) tale den gensidige afhængighed mellem parterne frem, så de centripetale kræfter i samarbejdet bliver stærkere end de centrifugale; og 3) udvikle økonomi- og målstyringssystemer, der tilskynder tværgående samskabelse.

#### *Topledelse udad*

Topledere skal naturligvis også kunne lede samskabelse af nye politiske, administrative og styringsmæssige løsninger med relevante og berørte aktører inden for deres eget sektorområde og i visse tilfælde fra andre tilgrænsende sektorer. Det kalder på kompetencer inden for netværksledelse, integrationsledelse og ledelse af samarbejdsdrevet innovation. Topledere skal være gode til at invitere, facilitere, katalysere og sikre fremdrift i tværsektorielt innovationssamarbejde, der skaber offentlig værdi.

Det kræver fagligt overblik og sektorkendskab at bringe de 'rigtige' spillere på området sammen og skabe et konstruktivt samarbejde. Det kræver også en stor portion mod og et blik for fremtidige muligheder frem for nuværende begrænsninger at udfordre vane-tænkningen på området og få en bred interessentgruppe med på nye ideer.

Endelig kræver samskabelse i brede netværk og partnerskaber, at toplederne både har integritet i forhold til at arbejde loyalt i forhold til den fælles problemløsning, og at de kan navigere i spændingsfeltet mellem det politiske mandat, organisationens kapacitet og den offentlige interesse.

Den udadgående ledelse handler også om at være proaktiv og sikre støtte og opbakning til organisationen ved at forme omgivelsernes forestillinger og opfattelser og tage eventuel kritik i opløbet gennem samtale og dialog. Toplederne skal med andre ord være med til at brande organisationen ved at deltage i netværk og samarbejder, der bidrager til at italesætte organisationens rolle, funktion og præstationer. Konkret kan det handle om deltagelse i ledelsesnetværk og andre fora, hvor der kan skabes goodwill over for organisationen. Brandingen skal naturligvis ske i tæt parløb med ministeren, som skal tage sig af den politiske branding.

### *Topledelse som strategisk forandringsledelse*

Topledernes ledelse af egne ledere og medarbejdere (nedad), de politiske principaler (opad), topledere i andre organisationer (på tværs) og brede aktørnetværk (udad) er en form for hands-on-ledelse, hvor topledere forsøger at påvirke andre aktører til at bidrage til formulering og realisering af organisationens overordnede mål og opgaver.

Toplederne skal imidlertid også udøve *hands-off*-ledelse ved proaktivt at udvikle, forme og indrette deres organisation, så den både fungerer effektivt og fremstår legitim. I en samskabelseskontekst kan det bl.a. handle om at skabe en fladere og mere agil organisation, fremme tværgående projektbaseret samarbejde, fremme afbureaukratisering, opbygge systemer for kompetenceudvikling og videndeling, styrke det eksterne samarbejde og skabelse af en innovationsfremmende organisationskultur, der præmierer nysgerrighed og ser fejl som en kilde til læring.

*Strategisk forandringsledelse* er uhyre vanskelig. Offentlige organisationer er, ligesom store supertankere, svære at få til at skifte retning. Vejen til succes går gennem samskabelse af organisationsforandringer, som skal ske gennem inddragelse af organisationens ledere og medarbejdere. Undertiden bruges begrebet samskabt styring om bestræbelsen på at inddrage strategiske lederfora, særligt udpegede task forces og decentrale refleksionsgrupper bestående af medarbejdere og mellemledere i udviklingen af morgendagens offentlige sektor. Topledere vil desuden efter manges vurdering kunne få meget mere ud af de eksisterende samarbejdsudvalg, hvis de tør sætte en anden dagsorden og skabe nye mødeformater.

### *Topledelse som mind-set*

Topledelse er ikke kun et spørgsmål om hands-on- og hands-off-ledelse, men også om selv at besidde og bidrage til at sprede et bestemt ledelsesmæssigt *mind-set*, som både understøtter den individuelle og kollektive ledelsesindsats.

I en samskabelses- og innovationskontekst er der brug for topledere, som i højere grad fokuserer på at udnytte og forøge de forhåndenværende muligheder og ressourcer til at designe nye og bedre løsninger og afprøve dem i praksis, end på at lave omstændelige analyser og risikovurderinger med henblik på at træffe en sikker beslutning (Boland og Collopy, 2004).

Der skal med andre ord i forhold til topledernes mind-set skrues lidt ned for den traditionelle djøf-faglighed baseret på lange notater og rapporter, der skubbes rundt fra skrivebord til skrivebord i jagten på den endegyldige beslutning, og op for den sociologiske fantasi og politiske nysgerrighed og for skabelsen af 'fast learning' gennem empati, idégenerering, afprøvning af prototyper og samarbejdsdrevet implementering.

Michlewski (2008) og Bason (2014) har identificeret fem centrale elementer i det mind-set, som man typisk finder hos ledere, der har succes med at samskabe innovative løsninger, der skaber offentlig værdi:

6. De er empatiske og forsøger altid som udgangspunkt for forandring og nytænkning at spore sig ind på, hvad både medarbejdernes og brugernes behov, ønsker og drømme er.

7. De er rummelige og kan se tingene ud fra mange forskellige perspektiver og har ikke problemer med at kombinere et indefra-og-ud-blik på deres organisation med et udefra-og-ind.
8. De fokuserer på muligheden for at udvikle og afprøve nye kreative ideer, som de utrætteligt arbejder strategisk på at omsætte i praksis.
9. De er nysgerrige over for andres ideer og omfavner enhver mulighed for at arbejde sammen med andre og at prøve nye ting af for at se, hvordan det virker i praksis.
10. De prøver at gøre fremtiden konkret ved at skabe konkrete billeder på, hvordan det kunne være eller måske blive, hvis man ændrer på de eksisterende løsningsformer og funktion.

### **Mod et nyt begreb om mobiliseringsledelse**

Fællesnævneren for de nye relationelle ledelsesgreb og -kompetencer er mobiliseringsledelse. Ledelse handler ikke kun om at styre organisationen og motivere medarbejderne, men om at mobilisere og involvere relevante og berørte parter inden for og uden for organisationen i definitionen af problemer, opgaver og målsætninger og udviklingen og realisering af løsninger, der skaber værdi for samfundet, og samfundet værdsætter.

Opskriften på mobiliseringsledelse kan sammenfattes i fem hovedpunkter:

1. Fokuser på den organisatoriske eller samfundsmæssige udfordring, der kalder på udøvelse af mobiliseringsledelse.
2. Overvej, hvilke aktører der har relevante erfaringer, ideer eller ressourcer og derfor kan bidrage til at skabe en løsning på denne udfordring; og find ud af, hvilke fælles resultater og effekter der kan motivere dem til at deltage i en samskabelsesproces.
3. Gå i gang med at udvikle en fælles fortælling om udfordringens vigtighed og muligheden for at finde en løsning, som alle de forskellige parter kan se sig selv i.
4. Skab en passende arena for samarbejdet og afklar, hvem der skal facilitere og understøtte dette, så deltagernes omkostninger ved at bidrage til samskabelsen minimeres.
5. Bidrag til at gøre løsningen så konkret som muligt, så den kan omsættes til en prototype, der efter gentagne afprøvninger og revisioner kan opskaleres og skabe den ønskede effekt.

Mobiliseringsledelse skal udøves på alle niveauer i den offentlige sektor, men toplederne har en særlig rolle i forhold til at udvikle og sprede det nye ledelseskoncept og gå forrest og agere rollemodeller, når bolden rent styrings- og indsatsmæssigt ligger hos dem.

### **Nye kompetencekrav til statslige topledere i lyset af samskabelse**

Forskningen i samskabelse er i vækst, og der er efterhånden en del bud på, hvordan offentlige ledere kan styre og lede samskabelse (se Torfing, 2016 for en sammenfatning). Der er dog endnu ikke lavet forskning i, hvilke kompetencekrav samskabelse stiller til statslige topledere. Følgende seks teser er derfor et allerførste forsøg på at opsummere og drage konsekvenserne af ovenstående refleksioner.

**Tese 1:** I en offentlig sektor med fokus på gevinsterne ved samskabelse af løsninger er det vigtigt, at statslige topledere har et strategisk blik og en klar forståelse for værdien af internt og eksternt samarbejde og kan se, hvornår ressourcemobiliserende samarbejdsprocesser er påkrævede og formålstjenlige, og hvornår de ikke er. De skal både kunne agere i en politisk kontekst, en hierarkisk organisatorisk kontekst og i samskabende netværk og partnerskaber og kunne skabe synergi mellem de politiske prioriteringer, organisationens behov og kapaciteter og de samskabende netværksarenaer.

**Tese 2:** Topledere skal have stærke proceskompetencer både i forhold til at kunne rådgive ministeren og andre politiske ledere om, hvornår hvem skal involveres i hvilke former for samskabelse, på hvilket grundlag og med hvilket muligt resultat, og i forhold til selv at sætte sig i spidsen for tværgående samarbejde og samskabelse af styringsløsninger med eksterne parter. Proceskompetencerne omfatter blandt andet:

- Kompetence i forhold til at kunne lave en klar og præcis stakeholder-analyse, der afgrænser deltagerkredsen i samskabelsesprocesser og populært sagt 'sætter holdet'
- Evne til at rammesætte samarbejdet, så der både gives en præcis retning og samtidig sikres den fornødne plads til samskabelse og innovation: Det handler i højere grad om at kunne stille det rigtige spørgsmål end at komme med svaret
- Evne til at understøtte samarbejdet ved hjælp af organisatoriske platforme, institutionelle arenaer og relationel ledelse med fokus på visionær motivationsskabelse, facilitering, tillidsskabelse og konflikthåndtering, katalysering af nytænkning, sikring af fremdrift, transparent beslutning og efterfølgende implementering
- Kompetence til at agere boundary spanner og bringe forskellige parter med forskellige perspektiver og videnformer sammen i en konstruktiv dialog.

Det er toplederens ansvar at sikre, at organisationen rummer alle disse proceskompetencer. Det kan bl.a. ske gennem målrettet rekruttering, lederuddannelse og etablering af attraktive karriereveje, så det ikke kun er ledere, som laver 'sikker drift', der forfremmes.

**Tese 3:** Topledere skal selv have gode individuelle samarbejdsevner i forhold til at kunne lytte empatisk, stille spørgsmål og skabe enighed ved at håndtere forskelle på en

konstruktiv måde, der skaber et fælles grundlag for udvikling af løsninger på fælles problemer og opgaver.

**Tese 4:** Topledere skal have gode kommunikative kompetencer, som sætter dem i stand til at gå ud i organisationen og skabe dialog med ledere og medarbejdere, der giver input til udvikling af en velfunderet vision, strategi og mission og skaber støtte og opbakning til strategiske organisationsforandringer.

**Tese 5:** Topledere skal have organisationspolitiske kompetencer til at igangsætte positive tillidsspiraler i organisationen og balancere tillidsbaseret ledelse med legitime behov for kontrol med nogle få centrale parametre, sådan at der skabes plads og mod længere nede i organisationen til at arbejde både på tværs og ud af huset og mobilisere relevante og berørte parter i samskabelse af offentlig værdi.

**Tese 6:** Topledere skal mestre kunsten at give retning til og skabe rum for innovation og understøtte samarbejdsdrevne innovationsprocesser ved at gøre op med nulfejlkulturen og sprede et ledelsesmæssigt mind-set karakteriseret ved empati, rummelighed, kreativitet, nysgerrighed og en stadig bestræbelse på at gøre fremtiden konkret.



## Referencer

Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. og Torfing, J. (2017), *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, København: DJØF Forlaget.

Ansell, C. og Gash, A. (2017), 'Collaborative platforms as a governance strategy', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 16-32.

Ansell, C. og Torfing, J. (Red.) (2014), *Public Innovation through Collaboration and Design*, London: Routledge.

Ansell, C. og Torfing, J. (2017), 'Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance', *Public Management Review*, 19(1): 37-57.

Ansell, C. og Torfing, J. (2020), *Public Governance as Co-Creation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bason, C. (2014), 'Design Attitude as Innovation Catalyst', i C. Ansell og J. Torfing (Red.), *Public Innovation through Collaboration and Design*, London: Routledge, 209-228.

Bentzen, T. Ø. (2018), *Tillidsbaseret styring og ledelse*, København: DJØF Forlaget.

Boland, R. J. og Collopy, F. (2004), 'Design matters for management', i R. J. Boland og F. Collopy (Red.), *Management as Design*, Stanford: Stanford University Press, 3-18.

Bolden, R. (2011), 'Distributed leadership in organization', *International Journal of Management Reviews*, 13(3): 251-269.

Brandsen, T. og Honigh, M. (2016), 'Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions', *Public Administration Review*, 76(3): 427-435.

Brandsen, T., Verschuere, B. og Steen, T. (Red.) (2018), *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*, London: Routledge.

Crosby, B. C. og Bryson, J. M. (2010), 'Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 211-230.

Dalton, R. J. og Welzel, C. (Red.) (2014). *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hood, C. (1991), 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69(1): 3-19.



Hood, C. og Dixon, R. (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less?*, Oxford: Oxford University Press.

Hopman, N. (2015), *Next Public Leadership*, Leiden: Leiden Leadership Centre.

Kapucu, N. (2006), 'Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination'. *The American Review of Public Administration*, 36(2): 207-225.

Gittell, J. H. (2001), 'Supervisory span, relational coordination and flight departure performance: A reassessment of post-bureaucracy theory', *Organization Science*, 12(4): 468-483.

Klijn, E. H. og Koppenjan, J. F. (2015), *Governance Networks in the Public Sector*, London: Routledge.

Lees-Marshment, J. (2015), *The Ministry of Public Input: Integrating Citizen Views into Political Leadership*. New York: Springer.

van Meerkerk, I. og Edelenbos, J. (2018), *Boundary Spanners in Public Management and Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Michlewski, K. (2008), 'Uncovering design attitude: Inside the culture of designers', *Organization Studies*, 29(3): 373-392.

Nye Jr, J. (2008), *The Powers to Lead*, Oxford: Oxford University Press.

Osborne, S. P. (2006), 'The New Public Governance?', *Public Management Review*, 8(3): 377-387.

Osborne, S. P. (Red.) (2010), *The New public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.

Osborne, S. P. og Strokosch, K. (2013), 'It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives', *British Journal of Management*, 24(S): 31-47.

Ostrom, E. (1973), 'On the meaning and measurement of output and efficiency in the provision of urban police services', *Journal of Criminal Justice*, 1(2): 93-111.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1996), 'Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development', *World Development*, 24(6): 1073-1087.

Sørensen, E. (2019), *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2009), 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance', *Public Administration*, 87(2): 234-258.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2019), 'Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities?', *Scandinavian Political Studies*, 42(1): 25-49.

Torfing, J. (2016), *Collaborative Innovation in the Public Sector*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Torfing, J., Sørensen, E. og Røiseland, A. (2019), 'Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward', *Administration and Society*, 51(5): 795-825.

Williams, P. (2002), 'The competent boundary spanner', *Public Administration*, 80(1): 103-124.

### **Supplerende læsning**

Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. og Torfing, J. (2017), *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, København: DJØF Forlaget.

*Giver en oversigt over de forskellige styringsparadigmer og deres ledelsesbefalinger.*

Crosby, B. C. og Bryson, J. M. (2010), 'Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 211-230.

*Giver en kort og klar fremstilling af ledelsesudfordringerne i en samskabelseskon tekst.*

Torfing, J. og Triantafillou, P. (2017), *New Public Governance på dansk*, København: Akademisk Forlag.

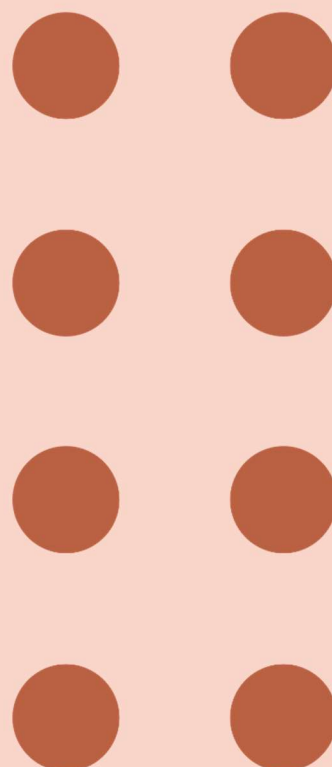
*Giver en samlet og letlæst introduktion til New Public Governance og de dertil knyttede forestillinger om ledelse.*

Sørensen, E. og Torfing, J. (2009), 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance', *Public Administration*, 87(2): 234-258.

*Giver en kort oversigt over de metastyringsgreb, som ledere kan tage i brug for at skabe effektiv og demokratisk netværksstyring.*

# Fællesoffentlig ledelse og toplederkompetencer

Carsten Greve  
Copenhagen Business School



## Abstract

Fællesoffentlige problemer kræver fællesoffentlig ledelse. Offentlige topledere skal forberede sig selv, deres organisationer, medarbejdere og samarbejdspartnere på dette grundlæggende ledelsesvilkår i 2020'erne. Med klimakrisen og den fælles indsats for at løse klimaproblemer er det blevet soleklart, at flere opgaver ikke kan klares af individuelle organisationer alene. I den offentlige sektor ser vi opkomsten af fællesoffentlige strategier. Fællesoffentlig værdi skabes bedst i partnerskaber mellem mange aktører på tværs af organisatoriske grænser, herunder samarbejde med den private sektor. Der sker hele tiden organisatorisk og ledelsesmæssig læring i de fællesoffentlige processer. Offentlige topledere skal fokusere på at skabe fælles værdier i hele den offentlige sektor, øge kapabiliteten til at lave fælles strategier med andre, og de skal agere responsivt og adaptivt gennem at skabe et databaseret grundlag for at kunne identificere fælles, fremtidige udfordringer.

## Fælles problemer kræver fællesoffentlig ledelse

En række problemer kan ikke løses af enkelte organisationer – heller ikke ministerier – alene. Klimakrisen er nok det tydeligste eksempel herpå. Der er også mange andre emner: Hvordan kan vi forhindre, at unge dropper ud af uddannelsessystemet? Hvordan kan vi sørge for, at færre unge har mistro i skolen? Hvordan skal sundhedsvæsenet bedst behandle borgere, der skifter mellem at skulle modtage behandling på sygehuse og lokalt i kommunen? En lang række problemer i vores samfund er blevet komplekse og består af såkaldte ”wicked problems” – problemer, hvor der ikke lige er en let løsning<sup>1</sup>.

En del af forskningen i offentlig ledelse og styring har været optaget af denne problemstilling i et stykke tid. Der er brug for fællesoffentlig ledelse for at løse fælles problemer (Greve, 2019a). Det betyder, at ledere skal interessere sig for at indgå i fællesskaber (Ospina, 2017). Organisatorisk har vi dog skabt en offentlig sektor med mange enkeltstående organisationer. Det er der ved at blive lavet om på, så der kommer mere sammenhæng og nærhed (OECD, 2019a). Der er forskellige bud på, hvilke konsekvenser situationen med komplekse problemer har for den måde, vi leder offentlige organisationer og indretter vores demokrati.

Nogle taler om mere ansvarlig statslig styring kombineret med en god service til borgerne. De vil give staten en større rolle, men uden kun at gå tilbage til gamle weberske dyder. Andre ser en rolle for mere inddragelse af regioner og kommuner og andre typer af organisationer samt af borgerene, så deres kompetencer bruges bedre. Endelig er der nogle, der sætter deres lid til, at samfundet bliver mere gennemsigtigt og effektivt, når vi digitaliserer. Digitaliseringen har dog også sine skyggesider med øget kontrol og overvågning. De forskellige styringsparadigmer i den offentlige sektor giver bud på, hvad offentlige ledere kan prioritere ud fra (Andersen m.fl., 2017; Torfing et.al., 2020).

<sup>1</sup> Eksemplerne henter inspiration fra undervisningen på Master of Public Governance-uddannelsen i faget ”Fællesoffentlig ledelse” efterår 2019. Tak også til professor MSO Anne Reff Pedersen, Institut for Organisation, CBS, for gode kommentarer.

Det fælles lejrball, som de fleste forskere og offentlige ledere kan varme sig omkring, er, at offentlige ledere i stigende grad mere skal sigte på at skabe offentlig værdi fremfor kun at skabe mangfoldige resultatmål, som ingen alligevel kan overskue omfanget af. Idéen om, at offentlige ledere i deres dagligdag går efter at skabe offentlig værdi, blev første gang lanceret af Mark Moore (1995, 2013), som er en amerikansk forsker i offentlig ledelse og styring på Harvard. Moore stillede det enkle spørgsmål: Hvad er det egentlig, offentlige ledere laver, når de går på arbejde hver dag og prøver at løse samfundets mange problemer? Moores svar var, at de er en form for ”opdagelsesrejsende”, der søger at skabe offentlig værdi for politikerne, borgerne og hele samfundet. Når de er ”opdagelsesrejsende”, er det, fordi lovgivningen ikke altid er lige præcis med beskrivelse af, hvilke opgaver der skal løses i den offentlige sektor og hvordan.

Desuden kan offentlige ledere selv være innovative og generere nye idéer, som kan bidrage til værdiskabelsen. Dokumentation viser, at offentlige ledere og medarbejdere skaber mange innovative løsninger på væsentlige samfundsproblemer i fællesskab (Center for Offentlig Innovation, 2019; OECD, 2019d).

De mange fælles eller tværgående problemer gør, at der stilles nye krav til offentlige ledere for at kunne fungere effektivt. Offentlige ledere har ikke mere alle svarene, ligesom politikerne heller ikke har det. Mange andre aktører – interesseorganisationer, borgere, virksomheder, NGO’er m.v. – arbejder alle på at komme med løsninger på samfundsproblemer. Dermed er offentlige ledere i mindre grad ”ledere, der skal have følgere”, men mere ledere, der indgår i forskellige fællesskaber og partnerskaber med andre. Det forstod Mary Parker Follett, en af organisationsforskningens pionerer (Child, 2013). Parker Follett udtrykte det på denne måde: ”Den bedste leder beder ikke folk om at følge ham/hende, men følge det fælles mål. Den bedste leder har ikke følgere, men mænd og kvinder, der samarbejder med lederen” (Follett i Follett, Metcalf og Urwik, 2003 (1942), s. 253, min oversættelse).

Den nyeste forskning har i den grad taget handsken op og peget på følgende:

1. Fællesoffentlig værdi skabes bedst i partnerskaber mellem mange aktører på tværs af organisatoriske grænser, herunder samarbejde med den private sektor.
2. Værdiskabelsen ledes strategisk, så strategisk offentlig ledelse bliver en kernedisciplin for offentlige ledere. I den offentlige sektor ser vi opkomsten af fællesoffentlige strategier.
3. Offentlige ledere etablerer eller indgår i eksisterende og nye samarbejdsinstitutioner for at koordinere den fællesoffentlige indsats.
4. Offentlige ledere skal vænne sig til, at den fælles indsats ikke kun vurderes af Rigsrevisionen eller i medierne, men af en mangfoldighed af evalueringsinstitutioner.

Det er vigtigt, at der hele tiden sker organisatorisk og ledelsesmæssig læring i de fællesoffentlige processer.

Når samfundet bliver mere komplekst, er der flere sager for politikerne og lederne at tage sig af. De amerikanske forskere Orren og Skowronek (2017) har for nyligt lanceret en spændende tese. Vi lever i en ”policy state” eller på dansk: en politik-stat. Politikerne i staten har til stadighed travlt med at lave politik om dette og hint. Det er der i grunden ikke noget mærkeligt i, da det jo er politikernes job. Det bemærkelsesværdige er, at de barrierer, der før skulle holde politiske impulser tilbage, som retsstaten og de strukturer og institutioner i staten, som sikrer demokratisk kontinuitet, i stadig stigende grad bliver set på som forhindringer eller ”forhandlingsbrikker”, der blot skal omgås. Det kan virke som en provokerende hypotese, og forfatterne skriver da også med udgangspunkt i USA. Kan vi genkende noget af det i Europa og Norden? Samtidig er det godt, at viljen til fælles løsninger eksisterer. Coronakrisen viste dette med alt tydelighed.

Mange udfordringer har karakter af ”megaforandringer”, som Darrell West (2016) fra den amerikanske tænketank Brookings har beskrevet dem. Ud over klimakrisen og coronakrisen, som blev helt evident for enhver ved indgangen til 2020, er udfordringer med digitaliseringen af den offentlige sektor og vores brug af data og temaet om data-sikkerhed for alvor kommet på vores netinde som borgere.

### **Offentlige topledere skaber og indgår i fællesoffentlige strategier**

Der er en nyere tendens i den offentlige sektor til at udarbejde fællesoffentlige strategier. Digitaliseringsstyrelsen har sammen med Danske Regioner og Kommunernes Landsforening udarbejdet den ”Fællesoffentlige digitaliseringsstrategi”. Det har parterne gjort siden 2001. Den seneste fællesoffentlige digitaliseringsstrategi gælder for 2016-2020. Logikken er klar: Fælles digitale løsninger for borgerne i Danmark kræver en fælles indsats. Det ville ikke nytte noget med en lokal udgave af en NemID-løsning. Sådanne løsninger skal varetages i fællesskab. Også med den private sektor i form af bankerne. Eksemplet med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi viser, hvordan forskellige organisationer og niveauer i den offentlige sektor går sammen om at løse et fælles problem.

Der er flere og flere fællesoffentlige strategier. I sundhedsvæsenet arbejder man efter ”Sundhedsaftalen 2019-2023”. På sundhedsområdet er der i øvrigt flere fællesoffentlige strategiske indsatser, herunder ”Kræftplan IV”. Der er også den fælles indsats for ”Nationale mål for sundhedsvæsenet” (Sundheds- og Ældreministeriet, Danske Regioner og KL 2019). Politiet er også styret gennem flerårsaftaler, og Rigspolitiet i Danmark udarbejder nationale strategiske analyser for at vide, hvordan den fælles værdiskabelse bedst kan varetages. Rigspolitiet (2017) er her gået foran med en omfattende ”National Strategisk Analyse”. På politiets område er der også udarbejdet en national cybersecurity-strategi, som skal hjælpe med at løse det fælles problem, som cyberkriminalitet udgør.

Eksemplerne antyder, at vi i stigende grad arbejder med fællesoffentlige løsninger på vanskelige samfundsforordringer. Hvad betyder det for offentlige ledere? Det betyder, at de skal lægge flere kræfter i at arbejde strategisk med de udfordringer, de står over for.

At arbejde strategisk kræver mere analyse og mere viden, men også mod til at træffe vigtige beslutninger. Samtidig er det meste af strategiforskningen i den offentlige sektor enig om, at strategier er dynamiske og ikke statiske. Strategier skal udøves aktivt, ikke kun fungere som strategidokumenter isoleret set. Derfor er offentlig ledelse også strategisk offentlig ledelse.

Strategisk offentlig ledelse handler om at skabe offentlig værdi for borgerne, virksomhederne og samfundet. Siden Mark Moore fokuserede på den enkelte offentlige leders mulighed for værdiskabelse, har interessen for strategisk offentlig ledelse samlet sig om, hvordan der skabes værdi i fællesskab mellem mange aktører, der arbejder for den samme sag. De amerikanske professorer John Bryson, Barbara Crosby og deres kollegaer har igennem noget tid søgt at anviser, hvordan det fællesoffentlige strategiske arbejde for bedre værdiskabelse kan foregå (Bryson, Crosby og Stone, 2006, 2015).

Bryson m.fl. har opstillet en procesmodel for de fællesoffentlige strategiaktiviteter:

1. Grundbetingelserne angiver de udfordringer og vilkår, som et givet policy-område har. Det kan eksempelvis være de fælles PISA-undersøgelser, der eksisterer som vilkår for måling af skoleelevernes færdigheder.
2. Ledelse og proces: Dernæst er der fokus på de konkrete ledelsesstrategier og de processer for inddragelse af andre aktører, som lederne anvender.
3. Struktur og styring: Der er også brug for at se på de ”governance-strukturer”, som findes for et samarbejde, og se på selve organiseringen af samarbejdet. Er der f.eks. en formel bestyrelse eller styregruppe for samarbejdet, som lederne skal referere til?
4. Kontekst og magtrelationer: Lige meget hvor lige et netværk eller et partnerskab tilstræbes at være, vil der være forskel på de ressourcer, som aktørerne har til rådighed. Aktørerne vil også have forskellige formelle og uformelle magtpositioner, der skal tages hensyn til. Derfor må enhver analyse af et netværk eller et partnerskab ikke være blind for de magtrelationer og den specifikke kontekst, som et samarbejde etableres inden for.
5. Endelig er der den konkrete fællesoffentlige værdi, som samarbejdet skal frembringe. Hvem definerer, hvad der giver værdi? (se også gennemgangen af processen i Greve, 2019b: kapitel 2).

En af de forskere, der mest intenst beskæftiger sig med ledelses- og styringsstrategier i statslig regi, er professor Alasdair Roberts fra University of Massachusetts Amherst i USA. Alasdair Roberts' indfaldsvinkel er, at forskningen i offentlige organisationer i stigende grad interesserer sig for mikroproblemer helt nede i de enkelte organisationer og ikke formår at løfte blikket for at se på de store strategiske linjer, som offentlige ledere også er ansvarlige for.

Alasdair Roberts (2018) er dels fortrøstningsfuld på demokratiets vegne, fordi den demokratiske stat historisk har vist sig i stand til at overkomme kriser i styringen. Demokratiets institutioner er robuste nok til at kunne finde på nye løsninger på nutidens samfundsudfordringer også, mener Roberts. Desuden peger Alasdair Roberts i sin nye bog *Strategies for Governing* (2019) på behovet for at analysere landenes overordnede styringsstrategier, som f.eks. ”den nordiske model” over for f.eks. en amerikansk eller kinesisk styringsstrategi. Dermed fastholder Roberts et overordnet styringsansvar for staten. Offentlige ledere er dermed ikke kun netværksaktører, men påtager sig en ledende rolle i netværk og partnerskaber.

OECD er en organisation, der er optaget af at skabe fællesoffentlige strategier. OECD (2019b) har udarbejdet et bud på, hvordan medlemslandene i fællesskab kan lave sammenhængende strategier for bedre bæredygtighed (Policy Coherence for Sustainable Development). OECD (2019d) har også udarbejdet en fælles erklæring om, hvordan landene kan arbejde konstruktivt med offentlig innovation på tværs i den offentlige sektor (Declaration on public sector innovation).

### **I Danmark finder vi sammen i fællesoffentlige samarbejdsinstitutioner**

I Danmark har vi gode forudsætninger for at arbejde fællesoffentligt. Vores arbejdsmarked har i over 100 år været kendt for sine samarbejdsinstitutioner. Den økonomiske politik er i vid udstrækning også en forhandlet økonomisk politik, hvor politikerne samarbejder med arbejdsmarkedets parter. Tidligere brugte vi udtrykket ”forhandlingsøkonomi” om det danske samarbejds-gen (Pedersen og Nielsen, 1989). Vores parlamentariske tradition og tilstedeværelsen af mange partier i Folketinget gør som bekendt, at regeringer sjældent har absolut flertal, men må basere sig på et bredt samarbejde med Folketingets partier. Gennem samarbejdsinstitutioner på arbejdsmarkedet og vores praktiske erfaring med ”det samarbejdende folkestyre” er samarbejdsinstitutioner et kendt fænomen i den danske stat.

Problemet er, at vi i mange år har splittet den offentlige sektor op i mindre enheder og via New Public Management gjort hver af dem til individuelle ”resultatcentre”. Desuden er der nogle gange for skarp opdeling mellem, hvad der er EU's, statens, regionernes og kommunernes ansvar, når fællesoffentlige problemstillinger skal behandles. Den offentlige sektor skal dermed vendes væk fra de senere års fokus på optimering af enkelte organisationers præstationer og markedsafprøvning over imod muligheden for optimering af det fælles bedste.

Når problemer bliver stadig mere et fælles anliggende, er der mindre grund til, at de kun skal løses af enkelte organisationer eller enkelte sektorer alene. De årlige økonomiaftaler mellem regeringen og hhv. KL og Danske Regioner er blevet til robuste samarbejdsinstitutioner, hvor der indgås aftaler om en bred vifte af forskellige temaer i den offentlige sektor. Der tales ikke kun om økonomi i snæver forstand, men også om kvalitet, sammenhæng og nærhed i den offentlige sektor, og der laves delaftaler, der rækker flere år frem.



En af måderne at gå til etablering af fælles samarbejdsinstitutioner er at tænke på dem som arenaer for positiv koordination. Positiv koordination kræver, ud over at undgå konflikter, også at skabe løsninger, der kan komme alle involverede aktører til gode (Peters, 2018: 2). En type fora for fælles koordinering er gennem netværk og partnerskaber. Et policy-netværk kan skabe mulighed for koordinering mellem en lang række aktører fra forskellige organisatoriske niveauer i den offentlige sektor (Peters, 2018: 5). Et policy-partnerskab kan defineres på følgende måde:

“Partnerskaber er den frivillige relation mellem organisationer i to eller flere sektorer, der i en fælles indsats deler information, ressourcer, aktiviteter, handlingsevne, risici og beslutningstagen med det formål at opnå fælles resultater, der ville have været vanskelige eller umulige at opnå for en organisation alene” (Forrer, Kee og Boyer, 2014, på baggrund af definition fra Bryson, Crosby og Stone, 2006: 44 – her citeret fra Greve, 2019b: 22).

Samarbejde om fælles problemer foregår dermed oftere i netværk eller partnerskaber mellem en række gensidigt afhængige aktører. Den danske regering har netop i efteråret 2019 etableret en række klimapartnerskaber, hvor regeringen går sammen med repræsentanter fra dansk erhvervsliv om at forsøge at tackle klimakrisen. I Danmark har flere af de større reformindsatser i de senere år også været tænkt som arenaer for partnerskaber om fælles problemer. Folkeskolen, sundhedsområdet, arbejdet for et sikkert samfund er alle områder, hvor der er søgt etableret partnerskaber, og hvor der foregår en national dialog om emner, som berører organisationer og borgere.

Derfor bliver design af samarbejdsinstitutioner en væsentlig opgave for den fællesoffentlige ledelsesindsats (Barzelay, 2019). Netop et grundigt og omhyggeligt design af policy og institutioner kræver analyse og forståelse for andre organisationers interesser og motivation for samarbejde.

### **Fællesskabets bedømmelse af den fælles værdiskabelse**

Hvis tendensen går på, at lederne indgår i fællesoffentlige strategier, og de arbejder tættere sammen i forskellige former for samarbejdsinstitutioner, hvordan kan politikerne i Folketinget og diverse revisionsinstanser samt medierne og borgerne holde øje med, om arbejdet udføres tilstrækkelig godt? Fællesskabets bedømmelse af den fællesoffentlige værdiskabelse er en af de større udfordringer for vores demokrati. Der er forskellige måder at stille aktørerne til ansvar på og en mangfoldighed af fora, hvor regnskabsafleggelsen og den organisatoriske læring kan foregå.

Det skal sættes i kontrast til den mere enkle model, da hver minister kun var ansvarlig for, hvad der foregik internt i et ministerium. Her burde Folketinget og Rigsrevisionen i princippet have bedre mulighed for at fastlægge et ansvar, hvis noget gik galt, og også at skabe mulighed for at drage læring af hændelserne for fremtiden. Når mange aktører formulerer fællesoffentlige strategier og arbejder sammen på kryds og tværs i fællesoffentlige samarbejdsinstitutioner, kan billedet godt blive lidt mere mudret.

Forskningen har undersøgt denne problemstilling i et stykke tid, efterhånden som netværk, partnerskaber og fællesoffentlige løsninger bliver mere udbredt. Der er en vis enighed om, at de enkelte resultatmål forstået som output-mål ikke kan stå alene som grundlag for bedømmelsen af, om indsats er gået godt eller skidt. Der skal også måles på de sociale outcomes/slutmål; det, som Moore vil karakterisere som den fælles værdi, som parterne i et samarbejde blev enige om, var målet med samarbejdet. Det er naturligvis også vigtigt, at de formelle politiske mål, som politikerne eller organisationer i fællesskab har opstillet, bliver indfriet. Endelig er det vigtigt, at de formelle juridiske krav om retfærdighed og fairness efterleves (Moore, 2013).

Forskningen peger også på, at der er kommet mange flere institutioner, der har til opgave at vurdere og bedømme indsatsen fra offentlige organisationer (Lewis, O'Flynn og Sullivan, 2015). Blandt andre den amerikanske professor Stephen Page (2015) har foreslået, at tre kriterier især bringes i spil:

- **Et politisk mandatkriterium:** Lever opgaveleveringen op til de politiske mål, som blev opstillet fra begyndelsen af indsatsen?
- **Et proceskriterium:** Har processen været tilstrækkelig gennemskuelig, og har processerne været tilstrækkeligt inddragende, så alle berørte parter er blevet hørt?
- **Et substanskriterium:** Er parterne i et samarbejde enige om, at der er skabt offentlig værdi? Andre forskere har desuden påpeget, at formelle vurderingsinstitutioner skal suppleres med uformelle og relationelle måder at skabe ansvarlighed på (Piatak, Romzek, LeRoux og Johnston, 2018). Det sidste stiller høje krav til gensidig tillid – også i et land som Danmark med meget social kapital.

Opgaven med at skabe ansvarlighed/accountability for løsninger i partnerskaber er en af de største udfordringer for at få fællesoffentlig ledelse til at lykkes i fremtiden. Her er der et særligt område, hvor der er brug for mere forskning.

### **Hvad er den offentlige topleders rolle inden for fællesoffentlig strategisk ledelse?**

Der er meget at bygge videre på for offentlig topledelse i Danmark. Kodeks for offentlig topledelse i 2015 havde 9 robuste anbefalinger, hvoraf anbefaling nr. 4. lød: ”Du skaber en organisation, som handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor” (Forum for offentlig topledelse, 2005). Det er denne anbefaling, som kan danne udgangspunkt for det videre arbejde med de offentlige toplederes arbejde med fællesoffentlige strategier, og nyere forskning inden for staters problemløsning anbefaler det samme (Roberts, 2019; Maine, de Jong og Fernandez-Monge, 2020).

De fællesoffentlige problemer giver anledning til at have en række kompetencer klar: Det er kompetencer til strategisk ledelse, kommunikation, viden om offentlige styrings-

paradigmer, kompetencer til kontinuerlig udvikling af organisationen, reform- og forandringskompetence samt kompetence til at skabe muligheder for innovation samtidig med, at sikker drift er i højsædet.

Det er også, hvad OECD (2019c) lægger op til i sin seneste publikation om ”public service leadership and capability”, hvor der fokuseres på 1) at skabe fælles værdier i den offentlige sektor, 2) at øge kapabiliteten til at lave strategier og 3) at agere responsivt og adaptivt for at imødegå fælles udfordringer.

Det første element handler om at gå forrest og være med til at sikre et fælles værdigrundlag. Det gør topledere i samspil med politikerne naturligvis – og med andre deltagere i den demokratiske proces. Fællesoffentlig ledelse handler dermed også om at agere ansvarligt i et demokrati (”political astuteness”) (Hartley m.fl., 2015; Hartley, 2018). Vilje til policy-læring og organisatorisk læring er også væsentligt, når værdiskabelsen skal vurderes og beslutninger være legitime.

Den offentlige sektor er i konstant bevægelse gennem reform og forandring. Den kontinuerlige forandring betyder, at der er brug for en kontinuerlig dialog om den offentlige sektors resultater og offentlige værdiskabelse (Greve og Pedersen, 2017). Som Mark Moore (2013) argumenterer for, vil arbejdet med værdiskabelse forudsætte, at der finder læring sted, når resultaterne af f.eks. folkeskolereformen, indsats for bedre cybersikkerhed eller nye måltal for sundhedsvæsenets udvikling tikker ind. En opgave for offentlige topledere bliver derved at gå aktivt ind i læringsprocessen om den positive eller negative værdiskabelse, der finder sted i den offentlige sektor.

Det andet element fokuserer på at kunne skabe strategier sammen med andre. Når toplederen ikke længere kun skal beskæftige sig med sin egen organisation, men er afhængig af organisationens samarbejde med andre aktører, er en af rollerne at vurdere, hvilke fællesoffentlige strategier der skal vælges til og fra. Flere gange vil der være en mulighed for toplederen for selv at tage initiativ til en ny fællesoffentlig indsats, men lige så ofte kan det være, at den fællesoffentlige strategi er påbegyndt andre steder fra. Her bliver opgaven så at tilpasse organisationen til at være samarbejdspartner for andre. Den offentlige topleder skal være en person, der tager ansvaret for at understøtte organisationens mulighed for fælles værdiskabelse med andre. Derfor er forberedelse af samarbejdet med andre altid væsentligt.

Det tredje element handler om evnen til at omstille sig og samtidig bevare overblikket i samarbejdsfora. Det indebærer uddelegering og aftaler om mandater og samarbejdsvilje. Det kan være dræbende for fællesoffentlige samarbejder, hvis organisationerne kun sender ”repræsentanter” med meget stramme mandater, som ikke kan rokkes ved gensidigt samarbejde over tid. Derfor er organiseringen i den hjemlige organisation nødt til at være tunet ind på, at samarbejde med andre er et grundvilkår for enhver organisation, der arbejder på fællesoffentlige præmisser. Responsivitet opnås også gennem at have tilstrækkelig analysekapacitet, som kan organiseres ”in-house”, i samarbejde med andre eller ved at indgå i forskellige analysenetværk og samarbejde med videninstitutioner. Der

skal udarbejdes grundige og databaserede analyser af kommende udfordringer. En af de vigtigste opgaver for offentlige topledere er at kunne identificere kommende udfordringer, der kræver fælles løsninger.

### **Afsluttende bemærkning**

Med klimakrisen og den fælles indsats for at løse klimaproblemer er det blevet soleklart, at flere opgaver ikke kan klares af individuelle organisationer alene. Fællesoffentlige problemer kræver fællesoffentlig ledelse. Offentlige topledere skal forberede sig selv, deres organisationer, medarbejdere og samarbejdspartnere på dette grundlæggende ledelsesvilkår i 2020'erne.

## Referencer

Andersen, Lotte Bøgh; Greve, Carsten; Klausen, Kurt Klaudi & Torfing, Jacob. 2017. Offentlige styringsparadigmer. Konkurrence og sameksistens. Kbh: Djøf forlag. (engelsk udgave: Public Governance Paradigms er udkommet 2020).

Barzelay, Michael. 2019. Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline. Cheltenham: Edward Elgar.

Bryson, John; Crosby, Barbara & Bloomberg, Laura. Red. 2014. Public Value and Public Administration. Washington D.C: Georgetown University Press.

Bryson, John; Crosby, Barbara & Stone, Melissa Middleton. 2006. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature". Public Administration Review, special issue, 44-55.

Bryson, John; Crosby, Barbara & Stone, Melissa Middleton. 2015. "Designing and Implementing Cross Sector Collaboration: Needed and Challenging" Public Administration Review 75(5), 647-663.

Center for Offentlig Innovation. 2019. Innovationsbarometeret. Nyt, sammen, bedre. En håndbog om innovative samarbejder i den offentlige sektor. Kbh: Dansk Psykologisk Forlag.

Child, John. 2013. "Mary Parker Follett" i Witzel, Morgen & Warner, Malcom. Red. The Oxford Handbook of Management Theorists. Oxford: Oxford University Press.

Follett, Mary Parker; Melcalf, Henry & Urwik, L. 2003 (1942): Dynamics of Administration. The Collected Papers of Mary Parker Follett. London: Taylor & Francis.

Forum for offentlig topledelse. 2005. Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark. Kbh.

Greve, Carsten & Pedersen, Anne Reff. 2017. Reform og forandring. Kbh: Gyldendal.

Greve, Carsten. 2019a. Fællesoffentlig ledelse. Hvordan offentlige ledere skaber sammenhæng i den offentlige sektor. Kbh: Djøf forlag.

Greve, Carsten 2019b. Løsninger i partnerskab. Offentlig-privat samarbejde. Kbh: Gyldendal.

Hartley, Jean. 2018. "Ten Propositions About Public Leadership". International Journal of Public Leadership 14(4), 202-217.

Hartley, Jean; Alford, John; Hughes, Owen; and Yates, Sophie. 2015. "Public Value and Political Astuteness in the Work of Public Managers: the art of the possible", *Public Administration*, 93(1), 195-211.

Lewis, Jenny; O'Flynn, Janine & Sullivan, Helen. 2015. "Accountability: To Whom, in relation to What, and Why?" *Australian Journal of Public Administration* 73(4), 401-407.

Maine, Quinton; de Jong, Jorrit; Fernandez-Monge, Fernando. 2020. "State Capabilities for Problem-Oriented Governance", *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 33-44..

Moore, Mark. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, Mark. 2013. *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

OECD. 2019a. *Governance at a Glance 2019*. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OECD. 2019b. *Recommendations of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*. OECD/Legal/0381.

OECD. 2019c. *Recommendations of the Council on Public Service Leadership and Capacity*. OECD/Legal/0445.

OECD. 2019d. *Recommendations of the Council. Declaration on Public Sector Innovation*. OECD/Legal/0450.

Orren, Karen & Skowronek, Stephen. 2017. *The Policy State. An American Predicament*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ospina, Sonia. 2017. "Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies", *Public Administration Review*, 77(2) 275-287

Page, Stephen; Stone, Melissa M; Bryson, John & Crosby, Barbara. 2015. "Public Value Creation by Cross- Sector Collaboration: A Framework and Challenges of Assessment" *Public Administration* 93 (4), 715-732.

Pedersen, Ove K. & Nielsen, Klaus. 1989. "Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. Mod et nyt paradigme?" i Klausen, Kurt Klaudi & Hviid Nielsen, Torben, red. *Stat og marked*. Kbh: Djøf forlag, 173-226.

Peters, B. Guy. 2018. "The Challenge of Policy Coordination" Policy Design and Practice. 1(1), 3-36.

Piatak, Jaclyn; Romzek, Barbara; LeRoux, Kelly; and Johnston, Jocelyn. 2018. "Managing Goal Conflict in Public Service Delivery Networks: Does Accountability Move Up and Down, or Side to Side?" Public Performance and Management Review 41(1), 152-176.

Regeringen, KL og Danske Regioner. 2016. Et stærkere og mere trygt digital samfund. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020. Kbh: Finansministeriet.

Rigspolitiet. 2017. National strategisk analyse. Kbh: Rigspolitiet.

Roberts, Alasdair. 2018. Can Government Do Anything Right? Cambridge: Polity Press.

Roberts, Alasdair. 2019. Strategies for Governing. Cornell: Cornell University Press.

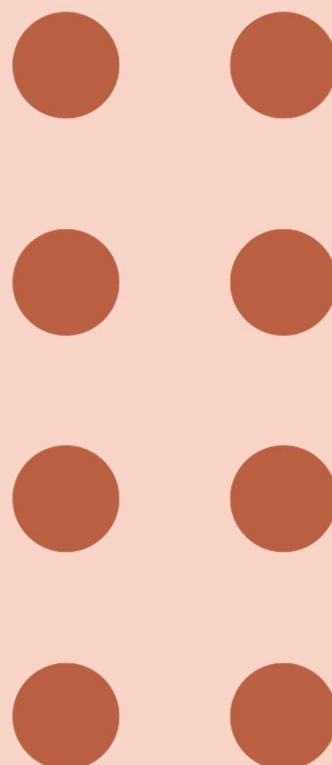
Torring, Jacob; Andersen, Lotte Bøgh; Greve, Carsten & Klausen, Kurt. 2020. Public Governance Paradigms. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

West, Darrel. 2016. Megachange: Economic Disruption, Political Upheaval and Social Strife in the 21<sup>st</sup> Century. Washington DC: Brookings.

# Fremtidens offentlige topleder- roller kræver nye kompetencer

Anders Raastrup Kristensen  
Københavns Universitet

Michael Pedersen  
Copenhagen Business School





## Abstract

Den offentlige topleders ledelsesopgave ændrer sig radikalt i disse år. Den klassiske faglighed erstattes af offentlig værdiskabelse som grundlaget for ledelse. Det er vigtigt at give sin ledelsesforståelse et realitetstjek, når ledelsesopgaven grundlæggende er ændret. Hvis lederen ikke har skiftet ledesspor, risikerer hun nemt at afspore sin organisation eller selv blive kørt ud på et sidespor. Artiklen beskriver forandringen i de ledelsesroller, som den offentlige topleder skal varetage som strategisk leder, faglig leder, driftsleder og personaleleder, og hvad forandringerne kræver af nye kompetencer. Vi har skrevet artiklen for at udfordre og provokere den offentlige topleder til at tænke over sin ledelsesopgave. Toplederen skal turde udfordre sin forståelse af ledelsesopgaven. Hun må aflære tidligere forståelse af ledelse for at give plads til nye ideer til, hvordan hun skal lede i fremtiden. Artiklen giver lederen forståelse for de forandringer, hun står over for, og hvad de vil kræve af hende, så hun kan teste, om hun er klar til fremtidens offentlige ledelsesopgave.

Hvad skal offentlige topledere kunne i fremtiden? Der er ingen tvivl om, at det er en lang smørrebrødsseddel af kompetencer og kvalifikationer, der samlet tegner et billede af en ledelsesmæssig supermand eller -kvinde. Der sker i disse år en række ledelses- og styringsmæssige forandringer i den offentlige sektor, som er drevet af en grundlæggende tendens til at sætte borgerne frem for fagligheden i centrum for offentlig værdiskabelse (Moore, 1995; Stoker, 2006).

Bevægelsen væk fra en styring og ledelse, der kredser om og er organiseret gennem faglighed, medfører en række autoritetstab for den offentlige toplederrolle både på det driftsmæssige, faglige, personalemæssige og strategiske område. Samtidigt giver bevægelsen hen imod en borgerorienteret ledelse og styring den offentlige topleder nye og andre muligheder for at få ledelsesmæssig autoritet. For at offentlige topledere kan være klar til fremtiden, er det væsentligt, at de er i stand til at bygge bro mellem de to styrings- og ledelsesforståelser samt forstå, hvad den nye borgerorientering kræver af deres egen forståelse af ledelsesrollerne.

Vi vil i denne artikel beskrive de grundlæggende forandringer, der sker i de fire klassiske roller, offentlige topledere har som driftsleder, faglig leder, personaleleder og strategisk leder. Først ser vi på, hvordan de klassiske forståelser af disse fire ledelsesroller er udfordret, og hvordan rollerne set fra et borgerperspektiv mister autoritet. Derefter beskriver vi de kompetencer, som offentlige topledere skal besidde for at generobre den ledelsesmæssige autoritet i forhold til de fire ledelsesroller.

## Topledelsens tofrontskrig

Offentlige organisationer har været – og er stadigvæk – grundlæggende bygget op som fagbureaukratier (OT, 2017). Fagbureaukratiet er kendetegnet ved, at medarbejderne er

højt specialiserede og inden for nogle faste rammer har store frihedsgrader til selvstændigt at foretage skøn (Kaspersen og Nørgaard, 2015). Koordineringen af organisationen sker gennem standardisering af faglighed. Toplederens rolle er i teorien at være den person i organisationen med den største faglige forståelse for arbejdsopgaverne og området.

Internt skal toplederen kunne afklare og bestemme prioriteringer og løsninger i forhold til sin faglige indsigt og viden. I teorien skal alle arbejdsopgaver afklares og vurderes af den øverste leder i fagbureaukratiet. Eksternt skal toplederen besidde politisk tæft til at vurdere og fortolke tendenser og interesser i omverdenen, der har betydning for organisationens arbejde. Toplederen skal være i stand til at kunne formidle denne viden til resten af organisationen.

Organisering og ledelse af offentligt arbejde har overordnet været centreret om faglighed. I stigende grad er faglighed som organiserings- og ledelsesprincip dog blev udfordret de seneste 40 år. Slaget om faglighed som autoritet i offentlig sektor er en tofronts-krig.

På den ene side har der været en front mod faglighed siden 1980'erne, hvor de faglige skøn i stigende grad er blevet tilsidesat til fordel for økonomiske kalkuler (Kaspersen og Nørgaard, 2015). Denne front har fået betegnelsen New Public Management (Hood, 1991; 1995). Fronten er stadig trukket skarpt op, og kampene finder sted overalt i den offentlige sektor, men især sygehusene og folkeskolen er kendte kamppladser. Her oplever de faglige frontlinjemedarbejdere, at deres selvbestemmelse bliver knægtet af djøf-ernes økonomiske regneark, der laver deres arbejde om til en funktionel og kvantitativ orienteret pølsefabrik (Kaspersen og Nørgaard, 2015; Sørensen et al., 2016).

I 1990'erne blev der åbnet en anden front, hvor borgerne blev sat i centrum. I første omgang kunne fagpersoner puste ud ved denne front – det var bare noget, de skulle sige, og ikke noget, de skulle gøre. Men gennem de sidste 20 år er presset på denne front steget – borgerne kræver handling (Stoker, 2006; Pedersen, 2011; Pedersen og Klausen, 2004).

For topledere har tofrontskrigen også været krævende. Hvor toplederne før havde autoritet gennem deres faglige viden og evner som embedsmand, har toplederne de sidste 20 år ikke bare varetaget en administrativ rolle, men har i stigende grad skullet påtage sig en rolle som en forandringsleder, der tør udfordre de faglige dogmer i organisationen. Topledernes kunnen var før defineret som fagspecifikke kompetencer inden for ressortområdet og generelle embedsmandskompetencer.

Disse kompetencer er siden da blevet suppleret af evnen til at lede og styre komplicerede forandringsprocesser, herunder fusioner i effektiviseringsens navn. Endvidere er der kommet et større fokus på økonomiske og kontraktlige styringskompetencer. På borgerfronten skal topledere i dag have en tæt kontakt til og kunne styre en omverden i

form af politikere, leverandører, borgerpaneler, medier, virksomheder, interesseorganisationer og fagforeninger mv. Her bliver den centrale kompetence at kunne omsætte og forhandle de politiske visioner med omverdenen og få dem omsat til en værdifuld praksis for interessenterne.

### **Udfordring af topledernes autoritet**

Forandringerne i ledelsen og organisering af offentlige arbejdsopgaver har medført, at topledernes autoritet i fire centrale ledelsesroller udfordres.

For det første mister toplederne *faglig autoritet*, når de politiske beslutningsprocesser hyppigere afkobles fra embedsværkets ekspertise, hvor den faglige viden bliver tilsidesat til fordel for politikernes eller andres holdningsbaserede viden (OT, 2017). Den klassiske embedsmandsfaglighed suppleres af behov for faglig viden om effektivisering i form af viden om digitalisering af driftsopgaver (eksempelvis RPA i sagsbehandlingsprocesser) og teknologisk indsigt til at levere værdi på nye og mere omkostningseffektive måder i borgerkontakten (eksempelvis velfærdsteknologi) (KN, 2016).

Der er ligeledes fokus på, hvordan tværgående udfordringer såsom klimaudfordringer og ændret demografi kan løses. Autoriteten flyttes fra viden om det faglige ressortområde til strategisk viden om, hvordan organisationen kan bidrage til at løse eller håndtere tværgående udfordringer. Her er det strategiske spørgsmål: Hvordan kan organisationen positionere sig i relation til andre offentlige institutioner og interessenter i forhold til udfordringerne? (KN, 2016).

For det andet mister toplederne *driftsmæssig autoritet*, når de hierarkiske styringsmodeller erstattes af eller suppleres med samskabelses- og partnerskabsmodeller, hvor autoriteten er distribueret til interessenter og samarbejdspartnere (OT, 2017). Autoriteten til at styre fortællingerne via få kanaler er udfordret af et mere komplekst mediebillede og fremvæksten af sociale medier, der giver mulighed for en mere mangeartet og direkte kontakt mellem borgere, interessentgrupper og politikere (KN, 2016). Samtidigt udfordrer fokuset på innovation og udvikling topledernes autoritet, da andre ledere, medarbejdere, borgere og andre interessenter inviteres til at komme med ideer til innovation og udvikling.

For det tredje udfordres toplederens *personaledelsesrolle*, når det stabile fagbureaukrati som organisationsform er under pres på grund af en øget projektilgang til arbejdet. Topledere må distribuere ledelsesautoritet til den øverste ledergruppe og videre ud i organisationen til fagligt specialiserede projektledere. Hvor toplederen før kunne fremstå som en rollemodel i kraft af sin faglige indsigt i ressortområdet, skal toplederen i dag kunne være personlig rollemodel gennem sin evne til at kunne agere hurtigt og agilt i forhold til en ”generelt øget forandringshastighed” (KN, 2016: 2).

For det fjerde sættes den *strategiske autoritet* hos toplederrollen under pres, når toplederens autoritet ikke blot kan hvile på at være politikernes forlængede arm. Den offentlige organisation er ikke længere bare til for politikerne, men befinder sig i et strategisk

krydspres mellem forskellige interessenters ønsker og forventninger (OT, 2017). Toplederen kunne tidligere tillade sig at være en administrator af politiske ønsker og behov. Den strategiske ledelsesopgave handlede om at besidde politisk tæft, som hun skulle bruge til at oversætte politiske ønsker til administrative processer og opgaver. I dag skal toplederen kunne sætte en dagsorden, der kan rumme politiske ønsker, samtidigt med at andre offentlige myndigheders, private virksomheders og interesseorganisationers behov bliver inddraget.

Disse autoritetstab ændrer toplederens kompetenceprofil. De klassiske toplederkompetencer, såsom implementering af politiske beslutninger (OT, 2017), regulering og kontrol af lovgivning (KN, 2016) og faglig indsigt i sagsområdet, ændres (Pedersen og Klausen, 2004). Disse primære *reaktive* kompetencer skal tilføjes *proaktive* kompetencer såsom udadvendthed (KN, 2016), interessentvaretagelse og samskabelse med andre aktører (OT, 2017) og evnen til at skabe sammenhæng mellem det overordnede fælles formål og aktiviteter (LK, 2018).

Billedeligt talt styrer toplederen ikke organisationen fra baglokalet, men er rykket helt ud i frontlinjen. Det strategiske overblik skabes ikke ved at få tingene på afstand, men ved at være tæt på borgerne og andre interessenter og forstå, hvad de opfatter som værdifuldt i organisationens arbejde og ydelser til dem. Toplederen skal kunne omsætte og konkretisere værdiforståelsen i konkrete løfter, der kan fungere som en tillidsbundet kontrakt mellem organisationens interessenter.

Organisationens faglighed skal udvikles i tæt dialog med omverdenen gennem en indsigt om, at organisationen ikke eksisterer i kraft af dens faglige overlegenhed. I stedet skal organisationen indgå i dialoger om, hvad der er en værdifuld viden og faglighed for dens omverden, og evne at omsætte denne værdiforståelse i opbygningen af organisationens samlede faglige formåen. Ydermere skal toplederen kunne sætte driften som den strategisk vigtigste agenda, da det er her, visioner omsættes til hverdagens handling hos ansatte og oplevelser for interessenter.

Den perfekte offentlige topleder er selvfølgelig den, der både har den klassiske faglige forståelse for arbejdet, kan levere dette arbejde billigt og effektivt og gør det på en måde, så borgerne smiler og sender taksigelser til politikerne. Selvom der måske skulle findes et par personer med disse ekstraordinære kompetencer i Danmark, så må vi nok sige, at de er en begrænset ressource i forhold til det antal af offentlige topledere, der er brug for.

Derfor skal toplederrollen omdefineres. I næste afsnit går vi i dybden med de kompetencer, som topledere skal have i forhold til de fire ledelsesroller.

## **Strategisk ledelse**

Toplederens fornemste opgave er i samarbejde med sit ledelsesteam at definere og bestemme organisationens formål. Topledelsen skal kunne forstå sin egen organisation ud

fra et omverdensperspektiv. Den skal kunne sætte sig i brugernes og andre interessenters sted, så den kan forstå, hvordan den som organisation skaber værdi for omverdenen. Offentlig værdi skal defineres af offentligheden (Stoker, 2006).

Strategisk betyder dette et skift fra et 'indefra og ud'-perspektiv til et 'udefra og ind'-perspektiv. Denne værdiforståelse fra omverdenen kan være meget forskellig fra den traditionelle værdiforståelse i en offentlig virksomhed. I den strategiske kommunikation skal det eksempelvis overvejes, hvilke mål og resultater der skal tillægges strategisk værdi, og som organisationen skal være stolte af. Mange ledere taler eksempelvis om væksten i antallet af ansatte som et succeskriterium. Fra brugernes perspektiv er det ikke nødvendigvis værdifuldt, at der er blevet flere ansatte, hvis de ikke oplever en forbedring af ydelserne eller services.

Traditionelt har strategisk ledelse handlet om politisk tæft. Toplederen skal være i stand til at afkode den politiske stemning og muligheder for selv at kunne handle på denne, så der kan sættes en retning for organisationens aktiviteter. Denne policy-forståelse af strategi er stadigvæk central, men det er væsentligt at forstå, at det er en mere kompleks interessentgruppe, der skal forstås og balanceres end blot politikerne.

Samtidigt er det et centralt skifte, at denne forståelse på grund af kompleksiteten i omverdenen i højere grad må være baseret på data end toplederens mavefølelse. I dag er det væsentligt, at topledere i samarbejde med andre kan sætte systemer op for monitorering og styring af relationerne til omverdenen. Det er eksempelvis image- og omverdensanalyser. Disse er dog ikke altid nok, da de kan have en tendens til at være reaktive. Derfor skal topledere være i stand til at have systemer, som kan afkode mulige tendenser, der proaktivt skal handles på i fremtiden.

Hvor det traditionelle ledelsesinformationssystem gav informationer om, hvad der foregik i organisationen, og om organisationen leverede på de opsatte målsætninger, skal fremtidens systemer også være i stand til at afkode forandringer i omverdenen tidligt, så der kan opbygges funktioner og fagligheder, der kan modsvare disse nye udfordringer.

Hvor den offentlige topleder traditionelt har kunnet have en mere tilbagetrukket og skjult, strategisk rolle, skal den moderne topleder turde være strategisk tydelig i sin kommunikation. Toplederen er ikke længere en grå eminence, der arbejder strategisk gennem andre, men er selv en strategisk aktør og kommunikator. Her er det en central udfordring for toplederen at afklare og forhandle sit strategiske mandat med den politiske ledelse.

Det er ikke muligt at skelne skarpt og klart mellem den politiske formulering af ideer og vision og den politiske eksekvering af disse, når politikudviklingen og eksekvering sker i et samarbejde med en række eksterne aktører. Når den strategiske eksekvering fastholdes i en styringskæde fra politiker over embedsmænd til de operationelle borgernære offentlige medarbejdere og ledere, ender ledelsen med at stå med nogle nærmest uendeligt lange styringskæder.

Samtidigt indeholder de arbejdsopgaver, der adresseres i fronten af den offentlige sektor, ofte såkaldte ”wicked problems”, der nødvendiggør samarbejde med en række forskellige aktører for at kunne blive håndteret. De hierarkiske styringskæder er mange steder blevet suppleret af tværgående initiativer og projekter. Det er problematikker som integration, klima, tryghed og sikkerhed, sundhed og trafikale trængsel, der ikke lader sig løse i de traditionelle bureaukratiske styringsformer.

Toplederrollen har i disse samarbejder ikke en given autoritet ved at være øverst i den hierarkiske styringskæde. Derimod skal toplederen være i stand til at skabe tillidsbaserede relationer med de aktører, der er nødvendige at kunne samarbejde med for at kunne håndtere udfordringerne (Kettl, 2002). Det er igennem tillid fra disse forskellige aktører, at toplederen kan etablere sig som en ledelsesmæssig autoritet.

Det er dog afgørende, at toplederne ikke misforstår denne form for autoritet med en traditionel hierarkisk autoritet, da de vil opleve, at den tillidsbaserede autoritet, de vil kunne opnå, vil forsvinde som dug for solen, hvis de påtager sig en hierarkisk autoritet i samarbejdsrelationerne.

Topledere skal kunne styre arbejdet med udfordringerne gennem relationsopbygning med relevante aktører. De skal være opmærksomme på, at styringen ikke bare kan ske i form af kontrakter og budgetter. Toplederen skal overordnet set være med til at definere de udfordringer, organisationen står over for, og hvordan organisationen kan bidrage til at løse dem.

## **Personaleledelse**

Umiddelbart kan det virke underligt at pointere personaleledelse som en central ledelsesrolle for topledere. De har typisk kun direkte personaleledelse over få andre ledere i organisationen. Men de moderne topledere skal kunne agere som indirekte ledere for alle i organisationen. Topledere skal være gode til at få deres ledelse til at ske gennem ledelse af ledere. De skal kunne tænke ledelse i relationer i stedet for at se ledelse som noget individuelt. Lederskabet er altid delt. Denne udøvelse af ledelse sker i den direkte relation til de underordnede ledere, hvor det er afgørende, at toplederen har tætte diskussioner om deres ledelsesfokus, prioriteringer af opgaver og generelle retning for projekter og indsatser.

Den traditionelle ledelsesfigur med uddelegering af autoritet og selvbestemmelse i den fagbureaukratiske organisation skal suppleres af en tættere ledelsesmæssig sparring om konkrete indsatser og områder. Populært sagt skal lederne ikke ledes på rammer, som de selv kan udfylde, men ledes på den retning, de sætter for opgaver og prioriteringer. Konkret kan det eksempelvis være at diskutere prioriteringen af nuværende opgaver og indsatser i forhold til de overordnede strategiske målsætninger. Toplederne skal sørge for, at organisationen er forpligtet på et fælles overordnet formål og de indsatser og mål, der er udarbejdet for at realisere dette overordnede formål.

Autoriteten øges ikke længere ved at fortætte magten, som det er kendetegnet ved bureaukratiet. Ledelse skal distribueres. Topledere kan nemt risikere at blive en flaskehals, da opgaverne for moderne topledere er for omfattende til, at de kan løses af én person. Den kaskalignende superfaglige administrator, der høvler papirbunker med notater, er død (Kaspersen og Nørgaard, 2015). Lige meget, hvor stor kapacitet, eller hvor meget denne person kan ligne en 20-armet blæksprutte, så vil personen være en begrænsning for organisationens udvikling.

Fremtidens topleder formår at samle, udvikle, dyrke og lede et ledelsesteam, der består af personer med forskellige faglige kompetencer og personlige egenskaber. Når topledere skal sammensætte et ledelsesteam, er det centralt, at dette ledelsesteam ikke kun skal afspejle ledelsesautoritet i organisationen - som det er tilfældet, når ledelsesteamet afspejler de højest placerede ledere i organisationen.

Der kan være brug for at supplere eller erstatte nogle af disse øverste ledere med ledere på organisatorisk lavere niveauer, hvis de vurderes at besidde bedre kompetencer og personlige egenskaber til at realisere organisationens strategiske mål. Det kan eksempelvis være en topledelse, der indser, at den ikke besidder den store viden om digitalisering, hvorfor den vælger at indlemme andre ledere i organisationen, der besidder disse kompetencer.

Traditionelt har topledere i fagbureaukratiet kompenseret for manglende kompetencer ved at inddrage rådgivere i ledergruppen. Denne tilgang kan stadig bruges, men rådgivere vil ikke have fingeren på pulsen i forhold til eksekvering af målene. Samtidigt kan antallet af rådgivere udfordre eksekveringsevnen i organisationen, da det øverste ledelsesteam kommer til at bestå af for mange personer. Topledere må kunne afveje fordelene ved at arbejde ud fra organisationens formål med de administrative ledelsesudfordringer, der er ved, at det klassiske hierarki i fagbureaukratiet bliver udfordret, når ledere på lavere niveauer kan indgå i det øverste ledelsesteam.

Toplederen er en rollemodel for resten af organisationen. Alles øjne hviler på hende. Toplederen skal være bevidst om, hvordan andre oplever handlinger, adfærd og væremåder. Det kan være, hvem toplederen taler uformelt med i og uden for organisationen, eller om at være fysisk synlig i hele organisationen. Toplederen skal særligt være opmærksom på at kommunikere, hvad organisationen skal være stolt af, og hvilke værdier organisationen skal være anerkendt for udadtil.

Her spiller brug af andre former og metoder til kommunikation en central rolle. Det kan eksempelvis være brug af videoer i kommunikationen til organisationen, hvor der kan skabes et større nærvær og kommunikeres følelser på en anden måde end gennem den traditionelle skriftlige kommunikation. Samtidigt udgør sociale medier en anden mulighed for kommunikation, der både kan bruges eksternt og internt til at skabe mulighed for kommunikation ad andre linjer end de hierarkiske linjer i organisationen. Toplederen skal være opmærksom på, hvilke typer af sociale medier der bruges som



platform for kommunikation og skal kunne gennemtænke sociale medier som kommunikationsform, da det er en dialogbaseret kommunikation, der kræver et stort nærvær for at fungere optimalt.

### **Faglig ledelse**

Den faglige ledelse forsvinder ikke for den moderne topleder. Den offentlige topleder skal ikke være det faglige fyrtårn på enkeltsager, men have sans for, hvad organisationen skal være god til for at levere på det formål, den har. Det strategiske blik på organisationens faglighed kræver, at toplederen får kortlagt de organisatoriske kapabiliteter, som handler om, hvad organisationen er anerkendt for og god til at gøre (Yeoung and Ulrich, 2019). Den faglige ledelse fra et toplederperspektiv handler om at sammensætte organisationens forskellige ressourcer på en måde, som skaber den værdi, interessenterne ønsker.

Dette perspektiv med organisatoriske kapabiliteter fokuserer ikke blot på, om fagligheden som sådan er høj blandt medarbejderne, men også på, om organisationen har de rette fagligheder i forhold til den værdi, der skal leveres uden for organisationen. Værdi er styrende for, hvilke former for viden og kompetencer organisationen skal besidde og kunne levere på.

I den forstand er den faglige ledelse altid baseret på en værdiledelse. Hvor værdiledelse i 1990'erne handlede om at finde ud af, hvem vi er, og hvilke værdier vi har, handler en moderne værdiledelse om, at topledelser bestemmer, hvilke værdier organisationen skal være anerkendt for af dem, som organisationen er til for. Værdiledelsen skal ske udefra og ind, da det er brugerne og aftagerne, der i sidste instans bestemmer, om produkter eller services er værdifulde.

Offentlige organisationer er under et hårdt pres, da de har mange forskellige interessenter med forskellige værdiønsker til dem. Der er en fare for, at organisationerne drukner i kompleksitet, hvis de forsøger at imødekomme alle disse ønsker og forventninger. Evner topledere ikke at arbejde med kompleksitet, er risikoen, at den skubbes ned gennem ledelseslagene, hvor det i sidste instans bliver den enkelte medarbejder, som skal håndtere dilemmaer og paradokser mellem eksempelvis ønsker fra borgerne, ønsker til faglig kvalitet og personlige præferencer.

Topledere skal turde reducere kompleksiteten i omverdenens forventninger og krav således, at omverdenen bliver nemmere at håndtere og styre for organisationen. Desværre er fagbureaukratiets grundlæggende operationsmodi, at den øger sin egen kompleksitet for at håndtere en øgning i kompleksiteten i omverdenen (Acar og Aupperle, 1984). Konkret kommer denne kompleksitet for eksempel til udtryk i offentlige strategier, hvor der ofte laves strategier for hvert område, der skal håndteres, men hvor der ikke bruges tid på at reducere kompleksiteten ved at koordinere strategierne i forhold til hinanden.



Greve Kommune er en undtagelse. Her fandt de ud af, at de havde over 100 aktive strategier, hvorfor de siden har forsøgt at reducere antallet af disse, da de indså, at de mange strategier gjorde styringen umulig.

Hvis vi tager et eksempel fra den private branche, så har Ikea været ekstremt god til at styre kompleksiteten i omverdenen ved at definere tre værdier, den vil være anerkendt for af sin omverden. Disse værdier er betalelig, tilgængelighed og lækkert design. I forbindelse med undervisning og oplæg har vi ofte spurgt deltagerne, om de er kunder i Ikea. Næsten alle har en ting fra Ikea derhjemme. Så spørger vi om, hvad de vil anerkende Ikea for som kunder? Ofte svarer deltagerne med de tre værdier, som Ikea vil anerkendes for, inden for 30 sekunder.

Det er ikke tilfældigt. Ikea arbejder benhårdt på at styre kundernes forventninger. Der er ingen, der forventer, at produktet skal holde evigt. Ikea reducerer kompleksiteten ved at afstemme omverdenens forventninger til interne opgaveløsninger og -forståelser i organisationen. Alle medarbejdere er styret af disse værdier i deres arbejdsløsninger frem for faglige eller andre hensyn. På den måde gøres tværfagligt samarbejde mellem en designer og en logistikchef også lettere, da de kan tale sammen om og lade opgaveløsningen være styret af, om en ny stol kan gøres betalelig, tilgængelig og laves i et lækkert design.

Offentlige organisationer er ofte ikke lige så gode til at styre forventningerne fra omverdenen. Når borgere eksempelvis møder offentlige institutioner, kommer de med et hav af forventninger og ønsker. Ofte er disse forventninger i modstrid med politiske ønsker og forventninger. De offentlige strategier fejler ofte i at reducere denne kompleksitet. Der tales i stedet for om eksempelvis paradoksledelse, som om kompleksiteten er et vilkår, der ikke kan reduceres gennem god strategisk ledelse.

Udgangspunktet for at reducere kompleksitet er at se organisationen udefra. Prøv at tænke på, når du selv er bruger af en offentlig ydelse. Det kan være, at du skal på sygehuset. Du ser sygehuset som en enhed. Når du arbejder på sygehuset, ser du alle de forskellige afdelinger og specialer. Indefra ser du kompleksiteten. Blikket udefra kan altså hjælpe til at reducere kompleksiteten. Den strategiske ledelsesudfordring er at turde reducere alle interessernes forskellige blikke udefra på organisationen til et internt strategisk blik.

Toplederen skal i den sammenhæng sikre, at de rette kapabiliteter bliver udviklet og de forkerte afviklet. Har organisationen den rette type af fagligheder til at møde fremtidige udfordringer? Med den øgede digitalisering er det eksempelvis ikke nok at have økonomer, statskundskaabere og jurister på ledende stillinger. Indsigten i digitale aspekter af sagsområdet bliver også essentiel. På samme måde må systemer og arbejdsgange evalueres i relation til de organisatoriske kapabiliteter. Kan samarbejdssystemet optimeres? Passer rekrutteringssystemer med de kapabiliteter, der skal opbygges? Er der den rette talentudvikling? Er kontrolsystemer tilpasset kapabiliteterne? Er der uopdyrkede talenter og ressourcer i organisationen?

Toplederen skal ikke blot tænke i organisationsdiagrammer og strukturelle snitflader, men skal opbygge de organisatoriske ressourcer internt i organisationen og udvikle dem i strategiske partnerskaber med andre.

### **Driftsledelse**

Den traditionelle forståelse af topledelse har grundlæggende taget udgangspunkt i driftsopgaven. Driftsledelse handler om at optimere og kvalitetssikre driften af organisationens aktiviteter. Der har været et fokus på arbejdsaktiviteter og faglighed frem for værdien af aktiviteterne. Fremtidens topledelse må begynde med den strategiske værdi, som organisationens ydelser og services giver til omverdenen. Det er strategien, der bestemmer driften og ikke omvendt.

Topledere skal forstå, at deres organisationer ikke kan skabe værdien alene, men at de offentlige organisationer er en medproducent af værdien. De skal slippe det fabriksagtige perspektiv på drift som et forhold mellem input og output.

Det strategiske udgangspunkt betyder altså, at topledere skal interessere sig for driftsopgaverne. Det er i driftsopgaverne, at værdien skabes. Denne interesse skal være fokuseret på, at processerne skaber den rigtige værdi, og at processerne ikke modarbejder den værdi, man gerne vil skabe. Matcher aktiviteter organisationens formål? (Stoker, 2006).

Det er især fokuset på at fjerne forhindringer og barrierer for at skabe den rette værdi, der er afgørende, hvis det strategiske formål skal blive levende hos medarbejderne. De må ikke opleve, at systemer eller processer gør det umuligt at levere den rette værdi. Hvis de har denne oplevelse, vil de ofte afkoble sig fra de strategiske mål og derimod forsøge at skabe deres egen mening og værdi om opgaveløsningen.

Den fagbureaukratiske organisering er langsom til at reagere på forandringer i omverdenen. Et af problemerne ved fagbureaukratiet er, at udvikling styres fra toppen af organisationen. Der er brug for at løsne den hårde oppefra og ned-styring, hvis organisationen skal blive i stand til at reagere hurtigt på forandringer i omverdenen. Der må uddelegeres ansvar til de forskellige afdelinger og kontorer og arbejdes med andre kvalitetssikringsmetoder end de velkendte faglige, hierarkiske styringskæder.

Her er det centralt at kunne arbejde med risikostyring i processtyringen og en deraf afbalanceret tillidsbaseret ledelse, der ikke er funderet på tiltro til medarbejdernes faglighed. Den skal derimod baseres på organisationens evne, og hvor kritisk den pågældende ydelse eller service er for organisationens værdiskabelse for dens omverden.

Topledelsen skal sørge for, at væsentlige driftsledelsesspørgsmål, såsom afgrænsning og prioritering af arbejdsopgaverne, konstant stilles og overvejes af alle i organisationen. Det kan eksempelvis være relevant at overveje: Hvad er vores opgave – og ikke? Hvad

er vores prioriteringer? Laver vi noget, som kun giver en lille værdi, og kunne vi bruge vores ressourcer bedre på andre opgaver eller områder?

Samtidigt skal topledelsen også sørge for, at organiseringen og tilgangen til opgaverne overvejes. Her kan det eksempelvis overvejes: Hvordan deles erfaringer med andre organisationer? Hvordan sikrer vi, at vi lærer af andre organisationer? Hvordan inddrager vi bedst muligt vores interessenter, således at vi kan have den bedste forståelse for, hvad de forstår som den værdi, vi skal skabe for dem?

Topledelsen må gennem ændringer af arbejdets organisering fremme den rette adfærd i opgaveløsningen for, at de strategiske mål bliver indfriet i driftsopgaverne. Ledelsen skal have indsigt i, hvordan sociale normer og vaner fremmer medarbejdernes adfærd og handlinger. Det kan eksempelvis overvejes, hvilke arbejdstilgange som bedst fremmer de strategiske mål. En juridisk afdeling indførte for eksempel en times fordybelsestid om formiddagen for medarbejderne. I denne time blev alle telefoner omstillet til en vagthavende jurist. På den måde imødekommer tilgangen til driftsopgaverne to vigtige aspekter af den overordnede strategi: at sikre, at der er ro til, at sagerne kan blive behandlet professionelt, og at den juridiske afdeling samtidigt er tilgængelig for resten af huset.

Topledelsen skal også i fællesskab med underordnede ledere kunne gøre uhensigtsmæssig adfærd vanskeligere. Hvis medarbejderne skal ændre adfærd, er det ofte ikke nok med et ledelsesmæssigt pres på de ønskede ændringer. Medarbejderne vil ofte finde tilbage til den oprindelige adfærd, da de er styret af indgroede vaner. Forandringer kan kræve ændringer i adfærdsdesign. En leder af en psykiatrisk afdeling fik eksempelvis nedsat antallet af bæltefikseringer i sin afdeling ved at fjerne de senge, som havde bæltet bundet til dem allerede. På den måde havde personalet vanskeligere ved at vælge bæltefiksering som fremgangsmåde, når de havde en patient i affekt.

Vi har opsummeret forandringerne i ledelsesrollerne i nedenstående skema. Rollerne er her opstillet som arketyper. For mange topledere vil der være en overgangsperiode, hvor der er brug for at kunne besidde kompetencer fra begge rolleforståelser samt være i stand til at kunne balancere disse i udøvelsen af ledelsesopgaverne.

**BOKS 1**
**Toplederes kompetencer – nu og i fremtiden**

	<b>Fagbureaukratens kompetencer</b>	<b>Fremtidens toplederkompetencer</b>
<b>Strategisk ledelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Legitimere organisationen indefra og ud gennem faglig indsigt og stabil drift</li> <li>● Politisk tæt i form af evne til at fortolke tendenser i omverdenen og oversætte dem i organisationen</li> <li>● Håndhæve sin autoritet gennem målinger af produktionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Legitimere organisationen gennem forståelse af interessenteres værdi-forståelse udefra og ind</li> <li>● Strategisk indsigt til at kunne integrere forskellige og ofte konfliktfyldte interesser til et fælles formål for organisationens virke</li> <li>● Få autoritet og legitimitet ved at opbygge tillidsbaserede relationer til eksterne aktører</li> </ul>
<b>Personaleledelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Varetage den øverste administrative ledelse af organisation gennem faglige kontroller af arbejdsopgaverne</li> <li>● Ledelse gennem fagligt fastsatte standarder og procedurer som rammesættende for distribueringen af arbejdsopgaver</li> <li>● Være faglig ekspert og fyrtårn for organisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Evne at sammensætte, udvikle og lede et toplederteam i forhold til organisationens formål</li> <li>● Kunne lede gennem retningsætning, hvor arbejdsopgaver afgrænses og prioriteres i forhold til den værdi, de skal skabe for aftagerne uden for organisationen</li> <li>● Være en rollemodel for organisationen, hvor lederens handlinger og prioriteringer afspejler organisationens værdier</li> </ul>
<b>Faglig ledelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Evne at navigere i og reducere kompleksitet gennem paradoksløselse</li> <li>● Opbygge organisationens faglighed og sikre, at høje kvalitetsstandarder overholdes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kunne varetage vurderinger af risici i forhold til at turde reducere organisationens interne kompleksitet ved at integrere forskellige interessenønsker og -forventninger til få konkrete værdier</li> <li>● Udvikle og opbygge organisationens kapabiliteter i forhold til den værdi, der skal leveres</li> </ul>
<b>Driftsledelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Opbygge en stabil og effektiv drift</li> <li>● Styre produktionslinjerne fra politik til effekt for borgerne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Evne at få formålet til at leve i driftsopgaverne</li> <li>● Etablere samarbejdsrelationer med eksterne aktører, hvor produktionen af værdi kredser om samarbejdet om at håndtere fælles udfordringer</li> </ul>

## Hvordan ser fremtidens offentlige topleder ud?

Forandringerne i offentlig ledelse og styring stiller nye krav til toplederens kompetencer. Hvis toplederne ser sig selv fra det fagbureaukratiske perspektiv vil de opleve, at de skal have kompetencer til at kunne varetage vanskelige balancer. De skal sørge for, at lovgivningen overholdes, samtidig med at de skal afstå fra detaljeret styring i form af dokumentationskrav og proceskontrol. De skal være objektive embedsmænd og samtidigt personlige rollemodeller. De skal kunne køre en stabil drift med lave risici, samtidig med at de skaber forandringer, der kræver højere grader af risici.

Mange topledere vil stadigvæk forstå deres rolle og kompetencer i denne bureaukratiske figur, hvor de er centralt placeret, og hvor det er dem, der skal foretage disse konkrete afvejninger gennem personlige værdier såsom integritet, refleksionsevne og samarbejdsevne. Men der vil også begynde at dukke nye topledere op, der ikke ser sig selv som det centrale omdrejningspunkt for alt, hvad der sker i organisationen. De vil se værdiskabelsen for aftagerne og andre interessenter i omverdenen som det centrale omdrejningspunkt.

Når disse nye offentlige topledere vil komme, vil de ikke forstå deres rolle som at skulle balancere en række modsatrettede hensyn, men derimod at de skal være i stand til at integrere aftagernes værdiforståelse i organisationens virke i driftsopgaverne og i den faglige opbygning af organisationens kapabiliteter. Kompetencerne er ikke knyttet til lederen, men til lederens evne til at kunne få andre til at levere den rigtige værdiskabelse.

Nogle offentlige topledere vil fortsat klamre sig til faglighed som skibsbrudne, der holder fast i noget tømmer på et oprørt hav. Andre er på vej til at finde deres autoritet i en dyb forståelse af omverdenens behov, forventninger og ønsker, men er konstant i fare for at blive trukket ned af fagligheden og bureaukratiets synkende skib.

Toplederen skal finde ud af, hvornår hun hopper fra borde ud i det oprørte vand. Og når hun rammer vandet, skal hun ikke bare være bevidst om, hvilken vej hun skal svømme. Hun skal huske, at svømning ikke bare handler om mekanisk at bevæge arme og ben, men om at forstå vandets og bølgenes bevægelser og de udfordringer, de giver hende. Det er svært at lære at svømme, hvis man står på skibet og skuer ud over det oprørske vand. Ledelse er en praksis, der kun kan læres ved at hoppe ud.

## Referencer

Acar, W. og K. E. Aupperle (1984) Bureaucracy as organizational pathology. *Systems Research* 1(3): 157-166.

Hood, C. (1991) Public Management for All Seasons, *Public Administration*, Vol. 69(1): 3-19.

Hood, C. (1995). Contemporary management. *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117.

Kaspersen, L. B og Jan Nørgaard (2015) *Ledelseskriser i konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag.

Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kodeksnetværket (KN) (2016) *Rammevilkår og udfordringer i offentlig topledelse*. Forum for offentlig topledelse. Hentet 11.1.20: [https://www.direktoerensblog.dk/sites/default/files/mediarkiv/rammevilkar\\_og\\_udfordringer\\_i\\_offentlig\\_topledelse.pdf](https://www.direktoerensblog.dk/sites/default/files/mediarkiv/rammevilkar_og_udfordringer_i_offentlig_topledelse.pdf)

Ledelseskommisionen (LK) (2018) *Sæt Borgerne Først*. Hentet 12.1.20: [https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet\\_borgerne\\_foerst\\_-\\_ledelseskommissionens\\_anbefalinger.pdf](https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommissionens_anbefalinger.pdf).

Moore, M. (1995). *Creating public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Offentlig Toplederforum (OT) (2017) *Opbrud i offentlig topledelse*. Toplederforum. Hentet 11.1.20 <http://publicperspectives.dk/wp-content/uploads/2018/01/offentlig-topledelse.pdf>.

Pedersen, O. K. og K.K. Klausen (2004) *God offentlig topledelse – kodeks for kompetencer og etisk kodeks*. Hentet 11.1.20: <http://www.publicgovernance.dk/docs/0408260813.pdf>.

Pedersen, O. K (2011) *Konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag.

Stoker, G. (2006) *Public Value Management: a New Narrative for Networked Governance?* *American Review of Public Administration*, Volume 31, Issue 1.

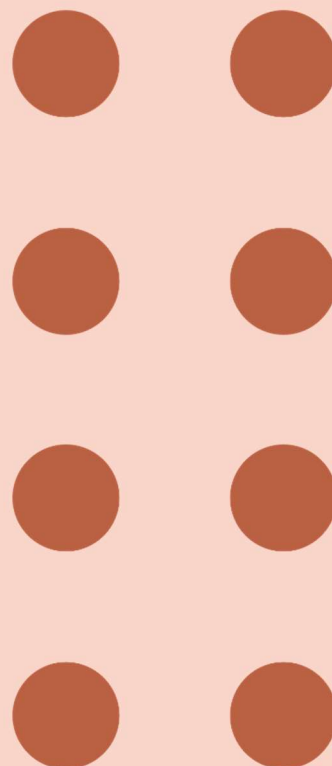
Sørensen, O. H, Thoft, E., Hasle, P., Hvenegaard, H. og M. Sasser (2016) *Ledelse af kerneopgaven*. Akademisk forlag.

Yeoung, A. og D. Ulrich (2019) Reinventing the Organization. Harvard Business Review Press.

# Fremtidens statslige topleder

– forbundet og agil

Claus Elmholdt  
Aalborg Universitet





## Abstract

Skattesager. Klimaforandringer. Senest coronakrisen. Nye komplekse problemer tegner en ny virkelighed for statens topledere, som bliver nødt til at udvikle andre kompetencer for at kunne lykkes med at indfri politikernes målsætninger i fremtiden. Helt konkret peger jeg på tre klynger af kompetencer, som vil veje tungt for fremtidens statslige topledere. Den første, udvikling af robusthed og innovation, fokuserer blandt andet på toplederens evner til at tænke innovativt og udnytte et bredt netværk af policy-interessenter til at arbejde mere hen imod samskabelse. Den anden kompetenceklynge fremhæver metakompetencer frem for specifikke enkeltkompetencer – altså overordnede kompetencer, som toplederen kan skrue op eller ned for alt efter den konkrete ledelsessituation. Den tredje kompetenceklynge handler om agil og distribueret ledelse, dvs. evnen til at holde fokus på opgavens værdi for borgerne i stedet for traditionelle organisatoriske hierarkier og fagbureaukratier. Ved hjælp af disse tre kompetenceklynger bliver fremtidens statslige topledelse bedre rustet til at agere på fremtidens problemer.

## Indledning

En departementschef, jeg for nylig talte med, beskrev sin arbejdssituation som ”at sidde på ryggen af en vild tiger”. Det er en meget sigende beskrivelse af en tid med høj kompleksitet, usikkerhed og forandring samt stigende forventningspres fra politikere og borgere og ikke mindst fra den evigt kværnende mediemølle.

Hvad er det gode svar på den erkendelse, at du som departementschef eller styrelsesdirektør sidder på ryggen af en vild tiger? Er det at tage endnu hårdere fat om styringen og opbygge endnu flere lag af kontrol, bestille flere analyserapporter, konsultere flere eksperter og grave stadig dybere faglige vidensiloer? Det er i hvert fald den typiske respons, siger Yves Morieux (2011) i en artikel fra Harvard Business Review, hvor han viser, at graden af bureaukratisk kontrol og styring i store private virksomheder i gennemsnit er steget med 6,7 % årligt over de sidste fem årtier, og samtidig er produktiviteten, effektiviteten og engagementet faldet.

Det bagvedliggende paradoks er genkendeligt for den statslige topleder. På den ene side må der opbygges enkle og gennemsigtige kontrol- og styringssystemer, som sikrer effektiv administration og minimerer risikoen for fejl og svindel (eksempelvis sagerne om svindel med udbytteskat eller Britta Nielsens svindel med støtte til socialt udsatte for bare at nævne et par af de mest kendte). På den anden side må dette behov ikke tage overhånd og svække hastighed, smidighed og evnen til læring, innovation og engagement i en grad, der risikerer at få bureaukratiet til at kollapse under sin egen vægt.

Covid-19-pandemien er et godt eksempel på en kompleks og usikker situation, der accentuerer behovet for læring, innovation og teamsamarbejde på kryds og tværs i staten. Problemet er komplekst og udvikler sig med høj hastighed og uforudsigelighed, hvilket

stiller store krav til de statslige topledere evne til at handle hurtigt og smidigt på et ufuldstændigt grundlag af viden, igangsætte iterative læreprocesser samt mobilisere organisationens evne til innovation. Covid-19-pandemien er en ekstrem situation, men meget tyder på, at hyppigheden af denne type komplekse og ukendte problemer er stigende.

I denne artikel vil jeg foreslå, at disse rammevilkår kalder på et paradigmeskift fra *personfokuseret* og *hierarkisk* til mere *forbundet* og *agil* statslig topledelse. Et paradigmeskift, som har store konsekvenser, ikke bare for topledere ledelsesstil, og dermed det 'mindset' og den adfærd, der er behov for i rollen, men også store konsekvenser for den kompetence, der må opbygges i organisationen.

- **At være forbundet i sin ledelsesstil** handler om evnen og modet til at være emotionelt og kognitivt i kontakt med sig selv og andre som fundament for at sanse og handle. Fremtidens statslige topleder må være godt forbundet op imod den politiske ledelse, godt forbundet til sit topledereteam, godt forbundet på tværs i staten, godt forbundet til eksterne interessenter, godt forbundet til organisationen og, ikke mindst, godt forbundet til sig selv.
- **At være agil i sin ledelsesstil** handler om evnen og modet til at læse og respondere på skiftende omstændigheder med et bredt handlerepertoire; at frit kunne bruge modsatrettede ledelsestilgange og organiseringsformer uafhængigt af personlige præferencer.

Den agile topleder er smidig i sin tilgang til ledelse og har fokus på at udvikle den organisatoriske kapacitet for hurtig tilpasning til forandrede krav og vilkår (Birkinshaw og Ridderstråle, 2015).

Modsætningen til den forbundne og agile topleder er den klassiske 'command and control'-tilgang til topledelse. Det er departementschefen eller styrelsesdirektøren, der positioneres på toppen af et stejlt beslutningshierarki, hvorfra han eller hun bruger væsentlig mere tid på kontrol og styring end på at sætte retning, skabe mening og understøtte eksperimenter. Den klassiske tilgang centrerer kontrol og beslutningsprocesser hos toplederen som person, og det skaber flaskehalse og organisatorisk silotænkning. Dette er ikke længere den mest effektive tilgang til statslig topledelse, selvom vanens og kulturens magt stadig former mange topledere i netop dette billede. Det, der er brug for, er en mere agil statslig topledelse, som bygger enkle og gennemsigtige kontrolsystemer og opbygger teams og organisationer, der kan agere med stor hastighed og smidighed – vel at mærke uden at sætte stabiliteten over styr.

Det er vigtigt at udrydde den gængse misforståelse, at agil ledelse og organisering handler om 'at slippe den vilde tiger fri' og ride med på en bølge af retningsløs og ustabil forandring. Tværtimod, påpeger Pulakos (2019), at lederens evne til at sætte retning,

skabe mening og holde fokus er centralt for at skabe det grundlag af stabilitet og sikkerhed i organisationen, som er nødvendig for at kunne slippe noget af kontrollen og agere agilt.

### **Paradoksledelse – stigende kompleksitet og forbundethed**

Overgangen fra afdelingschef til styrelsesdirektør eller departementschef rummer fortsat de klassiske dyder og faldgruber, som Kristian Dahl og Thor Molly-Søholm (2012) beskrev i den offentlige leadership pipeline, inden for otte kompetencefelter. Det handler fortsat om, at toplederen må hellige sig ansvaret for helheden og om at udvikle de tidsprioriteter og arbejdsværdier, der skaber grundlag for et helhedsorienteret blik på staten.

Men presset på den statslige toplederrolle er steget markant som følge af stigende samfundsmæssig kompleksitet, usikkerhed og forandring. Dermed stiger presset på toplederens evne til at navigere i paradokser (Smith og Lewis, 2011). Eksempelvis den modstridende opgave at lede organisationen med et dobbelt fokus på kortsigtede politiske resultater og langsigtet strategisk opbygning af samfundsmæssig og organisatorisk resiliens og innovationskapacitet (Bourgon og Dahl, 2017). Begrebet om organisatorisk og samfundsmæssig resiliens bruges i denne sammenhæng i betydningen fleksibel, smidig og elastisk. Det er ikke robusthed forstået som evnen til at modstå pres, men robusthed forstået som evnen til at lære og komme sig efter pres, kriser og modgang.

Svaret på øget kompleksitet er således ikke enten-eller-ledelsesresponser. Det kræver i stedet, at toplederen udvikler sin kognitive kapacitet til at navigere i de paradokser, der opstår fra kravet om fx samtidig forandring og stabilitet (Kegan og Lahey, 2001). Dette er en grundpointe i den fremvoksende forskning i paradoksledelse (Heiberg, 2018). Et toplederstudie viste, at succesfuld paradoksledelse beror på evnen til at opretholde en fleksibilitet i adfærd (Smith, 2014). Toplederen skal på én gang sætte grænser ved fx at klargøre roller og ansvar og samtidig sikre integration ved fx at insistere benhårdt på, at organisationen skal lykkes med at indfri de fælles målsætninger. På det personlige plan kræver effektiv paradoksledelse en høj grad af kognitiv modenhed, selvindsigt og forbundethed med egne værdier som fundament for at hvile i sig selv i rollen (McCauley et al., 2006).

Der findes ikke en personlighedsmæssig formel på den perfekte statslige topleder. Det handler om at udvikle sin autentiske ledelsesstil, hvilket kræver en kombination af selvindsigt, opbygning af stærke relationer og en fleksibel ledelsesstil tilpasset den specifikke kontekst (Ladkin og Taylor, 2009). Modsat topledere, der lykkes, viser forskning, at arrogance og manglende sensitivitet i mellem menneskelige anliggender er nogle af de væsentligste årsager til, at topledere ikke lykkes i jobbet (Kaiser og Hogan, 2010; Collins, 2001).

Den agile ledelsesstil, som er nødvendig for effektiv statslig topledelse i kompleksitet og paradokser, handler, som nævnt ovenfor, om evnen og modet til at læse og respondere på skiftende omstændigheder med et bredt handlerepertoire; at frit kunne bruge

modsatrettede ledelsestilgange og organiseringsformer uafhængigt af personlige præferencer (Kaiser og Overfield, 2010). Den agile topleder er hurtig og smidig i sin tilgang til ledelse og organisering og skaber derigennem en agil organisation, som kan handle hurtigt med en stabil rygrad.

### Kompetencebegrebet – tre centrale kompetenceklynger

I det følgende vil jeg beskrive tre centrale kompetenceklynger, som den statslige topleder må mestre at opbygge hos sig selv og i sin organisation. Således bruges kompetencebegrebet her i en bredere betydning end den klassiske, hvor kompetencer typisk bliver opfattet som et sæt af individuelle færdigheder (Bryson et al., 2007). De tre kompetenceklynger repræsenterer delvist overlappende perspektiver på, hvad det betyder, at fremtidens statslige topledelse må mestre forbundethed og agilitet.

- **Kompetenceklynge #1:** At udvikle evnen til robusthed og innovation. Kræver, at de klassiske styringskompetencer suppleres med mere faciliterende kompetencer.
- **Kompetenceklynge #2:** At navigere i kraftige spændingsfelter. Kræver, metakompetencer i det personlige lederskab som læringsagilitet, versatilitet og growth mindset.
- **Kompetenceklynge #3:** At sikre distribution af ledelse i topledersteamet og udvikling af ledelseskraft i hele organisationen. Kræver, at en klassisk 'command and control'-tilgang til ledelse erstattes med en agil og distribueret tilgang til ledelse.

### Kompetenceklynge #1: Udvikling af robusthed og innovation

Denne kompetenceklynge tager afsæt i rammeværket "den nye syntese for offentlig værdiskabelse" (Bourgon og Dahl, 2017). Det er grundlæggende en paradoksmodel, som integrerer en række modsatrettede behov i offentlige organisationer i en firefelts-matrix. Den venstre side af syntesen består af de 'klassiske dyder' i offentlig forvaltning, som her kaldes for compliance og performance:

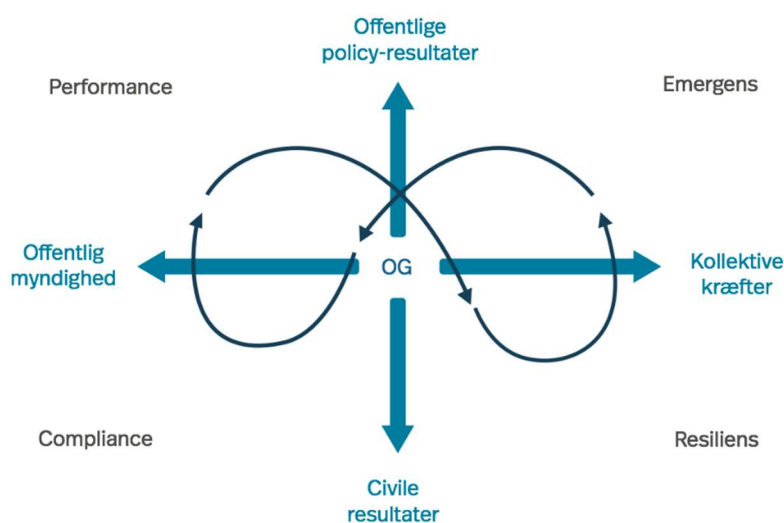
- **Compliance** – udvikling af dyb faglighed og effektive styrings- og kontrolsystemer som grundlag for en retfærdig og sandfærdig myndighed.
- **Performance** – den løbende effektivisering og optimering af driften som grundlag for at få mest mulig samfundsmæssig værdi af skatteborgernes penge.

Den højre side af syntesen tager afsæt i den antagelse, at den offentlige sektor må evne at mobilisere kollektive kræfter for at håndtere en række nye og stadig mere komplekse samfundsmæssige udfordringer. Felterne i denne side af syntesen kaldes for emergens og resiliens:

- **Emergens** – udvikling af kompetencer for innovation og samskabelse med borgerne og civilsamfundet.

- **Resiliens** – udvikling af robuste organisationer og samfund, der er godt rustet til at håndtere og komme sig efter pres, kriser og modgang.

En væsentlig observation i forskningsprojektet bag 'Den Nye Syntese' var, at compliance og performance er de dominerende mentale modeller på topledelsesniveau og politisk niveau i staten (Bourgon og Dahl, 2017)). Samtidig er kompleksiteten i mange samfundsmæssige udfordringer af en karakter, som ikke kan løses inden for et klassisk styringsparadigme. De kalder på, at *emergens-* og *resiliens-*feltene gøres til ligeså vigtige dele af topledelsens styrings- og ledelsesmodel som de klassiske *compliance* og *performance*.



FIGUR 12. Tilpasningsdygtige offentlige myndigheder  
 ©2011 Jocelyne Bourgon. Tilpasset og genudgivet med tilladelse  
 Fra Den nye syntese fra offentlige værdiskabelse, Bourgon i samarbejde med Dahl, 2017

Ser vi tilbage på de sidste ti år, har vi været vidne til både pandemier, globale finanskriser, kontante konsekvenser af klimaforandringer, massive flytningestrømme, ny digital vækst og en markant stigning i den sociale og økonomiske ulighed. Dette indvarsler en forandring af velfærdssamfundet, som vi kender det. Dette sker ikke kun i Danmark, men i hele verden. Fremtiden er her nu, men den blev indvarslet langt tilbage, bl.a. af sociologen Ulrich Beck, som allerede i 1997 introducerede betegnelsen ”risikosamfundet” for denne nye kondition (Beck, 1997).

Påstanden var, at vi med vores samfundsmodel i et stadig stigende omfang *producerer risiko* gennem teknologisk og videnskabelig udvikling, globaliserede arbejdsvilkår og menneskeskabte klimaforandringer. Mere specifikt ser vi i arbejdslivet en stigende tendens til mere turbulente og usikre arbejdsmarkeder i form af midlertidige projekt- og ansættelsesformer. Det er ikke svært at forestille sig en fremtid, hvor arbejdslivet dagligt er truet af nye teknologispring, politisk og finansiell uro, og hvor stressramte medarbejdere desperat forsøger at følge med. Denne samfundsudvikling påvirker samspelet mellem alle fire felter i Den Nye Syntese og dermed kompetenceprofilen for den statslige topleder.

### *Udvikling af resilient-robuste organisationer og samfund*

Lad os starte med at zoome ind på resiliensfeltet, og hvad det kræver af den statslige topleder at opbygge organisatorisk og samfundsmæssig kapacitet til at tilpasse og komme sig efter pres, kriser og modgang. Som nævnt tidligere bruges resiliens i denne sammenhæng i betydningen fleksibel, smidig og elastisk. Der er altså ikke tale om robusthed som evnen til at modstå pres, men om robusthed som evnen til at lære og komme sig efter pres, kriser og modgang.

Den resiliente organisation er ikke optaget af at opbygge styrings- og kontrolsystemer, der sikrer, at vi helt undgår fejl, men er i langt højere grad optaget af at lære af fejl (Snowden, 2012). Et enkelt, men illustrativt eksempel på forskellen mellem klassisk robuste løsninger (modstå pres) og resilient-robuste løsninger (fleksibel tilpasning til pres) er Vejdirektoratets nye mobile autoværn. De mobile autoværn giver mulighed for fleksibelt at ændre antallet af kørebaner i hver retninger som respons på skiftende trafikpres (tilpasse pres) i stedet for at udbygge motorvejnettet med ekstra kørebaner (modstå pres).

Fra en psykologisk vinkel handler resiliens om, at den statslige topledelse må fokusere på udvikling af et godt psykisk arbejdsmiljø, hvor medarbejderne trives og gror, og hvor deres evne til at overvinde belastninger i livet kan styrkes. Det kræver, at topledelsen sætter det psykiske arbejdsmiljø højt på den strategiske agenda, ellers bliver det let et 'nice to', som krydses af i den årlige MUS, hvorefter man igen kaster sig ind i malstrømmen af sager.

Det er min forventning, at det at skabe offentlige arbejdspladser, hvor også den nye generation af medarbejdere har lyst til at arbejde, kommer til at stå højere på den statslige topleders agenda i fremtiden. Det vil ske, efterhånden som kampen om de mest talentfulde medarbejdere spidser til. Staten er ikke længere per automatik en attraktiv arbejdsplads for de dygtigste studerende fra landets universiteter. Men staten har et stort potentiale for fortsat at skabe attraktive arbejdspladser gennem meningsfulde opgaver, indflydelse, udviklingsmuligheder og fleksible arbejdstider. Det kræver dog en strategisk ledelsesmæssig opmærksomhed – og det kommer ikke af sig selv.

### *Emergens – fokus på innovation sammen med andre*

Emergensfeltet handler for den statslige topledelse om at udvikle den organisatoriske kompetence for læring og innovation på tværs i staten og i samspil med eksterne interesser. Det grundlæggende paradigmeskift handler om at åbne organisationen op for langt stærkere samarbejdsorienterede partnerskaber med omverdenen – at skabe social innovation og velfærd sammen med borgerne og civilsamfundet.

Den statslige topledelse med et ensidigt fokus på de klassiske dyder compliance og performance vil have en tendens til at lukke sig om egen silo og forsøge at maksimere kontrol og styring i relation til omverdenen. Den statslige topledelse med et stærkt fokus

på emergens har købt ind på antagelsen om, at kompleksitetsgraden i mange af de samfundsmæssige udfordringer, der skal håndteres, er så stor, at det overstiger, hvad den enkelte organisation, eller for den sags skyld den offentlige sektor, kan løfte alene.

Derfor bliver det helt centralt, at fremtidens statslige topledelse har strategisk fokus på at opbygge strukturer, processer og kompetencer på alle organisatoriske niveauer, der understøtter samskabelse og innovation (Fogsgaard og De Jongh, 2018). En vigtig opgave bliver her at håndtere de styringsmæssige udfordringer, der uundgåeligt vil vokse i takt med, at man skruer op for samskabelse og innovation på tværs i staten og i partnerskaber med aktører i civilsamfundet.

I forhold til det politiske niveau består en vigtig del af topledelsens arbejde i at understøtte og hjælpe politikerne. Når policy-udvikling åbnes op for samskabelse, kræver det et meget stort forarbejde og afføder en myriade af problemstillinger, der skal håndteres. Samtidig er det selvsagt også en væsentlig opgave at sikre, at politikerne har et reelt indblik i, hvilke konsekvenser en given samskabelsesindsats vil have for borgerne. Uden dette indblik kan topledelsen ikke forvente politisk opbakning, når det virkelig gælder.

## **Kompetenceklynge #2: læringsagilitet, versatilitet og growth mindset**

Denne kompetenceklynge sætter fokus på tre metakompetencer i det personlige lederskab, der korrelerer med effektiv ledelse generelt. Det er min pointe, at i en tid med høj kompleksitet, usikkerhed og forandring bør en ledelsesprofil for statslige topledere hellere fokusere på centrale metakompetencer end på specifikke enkeltkompetencer. Et fokus på metakompetencer står i modsætning til at producere en lang tjekliste af specifikke enkeltkompetencer for hver enkelt toplederrolle, som ofte vil være forældet, inden blækket er tørt.

### *Læringsagilitet*

Kaiser og Craig (2011) fandt i en undersøgelse af lederes effektivitet, at metakompetencen læringsagilitet var positivt korreleret med effektiv ledelse på samtlige organisatoriske ledelsesniveauer. Læringsagilitet kan defineres som:

“The willingness and ability to learn from experience, and subsequently apply that learning to perform successfully under new or first-time conditions” (De Meuse, Dai og Hallenback, 2010).

Læringsagilitet er således et udtryk for lederes generelle evne til læring og til fleksibelt at tilpasse sig forandrede vilkår og udfordringer.

### *Leadership versatility*

En anden interessant metakompetence for statslig topledelse er leadership versatility, der kan defineres som:

“The ability to freely use opposing leadership behaviors, unrestricted by bias in favor of some and prejudice against others” (Kaiser, Overfield og Kaplan, 2010).



I et globalt studie på tværs af 18.000 ledere fandt Kaplan og Kaiser (2006) en tæt sammenhæng mellem lederes evne til at mestre metakompetencen leadership versatility og øget effektivitet. Nærmere bestemt fandt de, at leadership versatility kan udgøre op til halvdelen af det, som adskiller de mest effektive ledere fra de mindst effektive ledere.

Karakteristisk for ledere, der mestrer leadership versatility, er, at de er analytiske og formår at aflæse skiftende behov i forskellige situationer, og kan tilpasse deres ledelsesstil herefter. Det vil sige, at de mestrer et sæt af modsatrettede ledelsesstile, og de formår at trække ubesværet på dette brede ledelsesstilrepertoire uden at lade sig begrænse af personlige præferencer. Den versatile leder kan eksempelvis skrue op for en støttende ledelsesstil, når situationen kalder på involvering og evnen til at gøre andre gode. Og skrue op for en mere styrende ledelsesstil, når situationen kalder på det. Tilsvarende evner den versatile leder at balancere et strategisk fokus, som positionerer organisationen til succes på den lange bane med et operationelt fokus, som sikrer de nødvendige detaljer i eksekveringen af organisationens daglige drift.



I lyset af den statistiske sammenhæng mellem leadership versatility og effektivitet er det påfaldende, at kun 9 % af alle ledere på globalt plan er 'truly versatile' (Kaiser, Overfield og Kaplan, 2010). Dette vil sige, at de resterende 91 % har en direkte ubalanceret ledelsesadfærd med overdrevne præferencer for særlige ledelsesstile, som forhindrer dem i at indfri et markant potentiale for øget effektivitet.

### *Growth Mindset*

Den tredje metakompetence, som jeg vil trække frem i denne sammenhæng, er growth mindset. At have et 'growth', eller på dansk et lærings- og udviklingsfokuseret, mindset kan defineres som:



“In a growth mindset, people believe that their most basic abilities can be developed through dedication and hard work—brains and talent are just the starting point. This view creates a love of learning and a resilience that is essential for great accomplishment” (Dweck, 2006).

Der kan, ifølge forskeren Carol Dweck (2006), skelnes mellem to fundamentale mindset: et growth mindset og et fixed mindset. Ledere med et overvejende growth mindset har en opfattelse af, at deres evner er dynamiske, og at de derfor kan udvikles ved blandt andet at tage ved lære af fejl. De har en forståelse af, at de kan opnå bedre resultater ved at omfavne nye udfordringer, tage ved lære af andres succeser og være nysgerrige på feedback. Denne tilgang til egne evner medfører, at ledere med et growth mindset konstant har sigtekornet sat på forbedring og kontinuerlig udvikling.

Forskningen viser, at ledere med et overvejende growth mindset skaber bedre resultater end ledere med et overvejende fixed mindset. Derudover er det en vigtig nuancering, at ingen ledere har et rendyrket growth mindset, men at alle falder tilbage i et fixed mindset fra tid til anden. For at udvikle et dominerende growth mindset må den statslige topleder identificere og arbejde med, hvad det er, der trigger deres fixed mindset 'persona' – de ting og situationer, der opleves som en trussel, og udløser et defensivt psykologisk svar.

Ledere med et overvejende fixed mindset har en opfattelse af, at deres egne evner og andres evner er statiske og givet fra fødslen. Disse ledere har derfor en tendens til at undgå nye udfordringer, at føle sig truet af andres succes og se feedback som nytteløst, ligesom de vil have en tilbøjelighed til at være meget kategoriske og fastlåste i deres opfattelser af og relationer til andre mennesker.

### **Kompetenceklynge #3: Opbygning af distribueret og agil ledelse**

I en tid, hvor mange sager rummer en høj grad af kompleksitet, usikkerhed og forandring, stiger behovet for teamsamarbejde på kryds og tværs i statsadministrationen. Både på tværs mellem departementer, i samspillet mellem styrelser og departement og i egen organisation på tværs af afdelinger og faggrupper. Dette kalder på en udvikling af agile og teamorienterede organisations- og ledelsesformer i alle dele af organisationen; og det starter med toplederen som rollemodel for at sætte, drive og udvikle en effektiv topledergruppe (Bang, Middelfart, Molly-Søholm og Elmholdt, 2015).

I vores undersøgelse af 76 danske ledergrupper på tre organisatoriske niveauer i offentlige og private virksomheder fandt vi, at topledergrupper generelt var mindre effektive end frontledergrupper. Effektivitet blev målt på tre parametre: som positive resultater for organisationen, ledergruppen og den enkelte leder (Bang, Middelfart, Molly-Søholm og Elmholdt, 2015).

Derudover fandt vi store individuelle forskelle mellem topledergrupper. De mest effektive var karakteriseret ved det, som Donald Hambrick (1995) kalder for adfærdsmæssig integration, hvilket i hverdagstermer kan beskrives som en sammentømret ledergruppe.

Den sammentømrede topledergruppe er karakteriseret ved høj grad af tillid i relationerne, høj grad af samarbejde, høj grad af videndeling, åbne dialoger og fælles beslutningsprocesser. Toplederen må være rollemodel for adfærdsmæssig integration for at udvikle en effektiv topledergruppe.

Derudover viste et studie af Raes, Bruch og Jongh (2012), at adfærdsmæssig integration i topledergruppen har afsmittende effekter på hele organisationens produktive energi samt medarbejdernes trivsel og fastholdelse. Der er således god grund til at starte med topledergruppen som indsatsområde for udvikling af den organisatoriske kompetence for distribueret og agil ledelse.

#### *Distribueret ledelse*

Den distribuerede ledelse, som også beskrives i Ledelseskommisionens anbefalinger for ledelsesudvikling i den offentlige sektor (Ledelseskommisionen, 2019), tager afsæt i et opgør med forståelsen af ledelse som knyttet til bestemte statiske roller som leder og følger (Drath et al., 2008). I den distribuerede ledelsesmodel beskrives ledelse som processer og funktioner, som alle organisationens medlemmer tager del i (Thorpe et al., 2011). Ledelse ses som opgaver, der skal varetages, når mennesker arbejder sammen om et fælles mål, og funktionerne kan derfor skifte mellem personer afhængigt af situationens behov.

Eksempelvis vil det i en distribueret ledelsesmodel være naturligt, at den fagligt mest kompetente person kan tage/få tildelt lederskabet i nogle situationer, selvom vedkommende ikke er den person i rummet, der har 'flest stjerner på skulderen'. I andre situationer, som fx når der skal sættes en klar strategisk retning eller i en krisesituation, vil det være naturligt, at ledelsesfunktionen fokuseres ind omkring den formelle hierarkiske ledelseskæde.

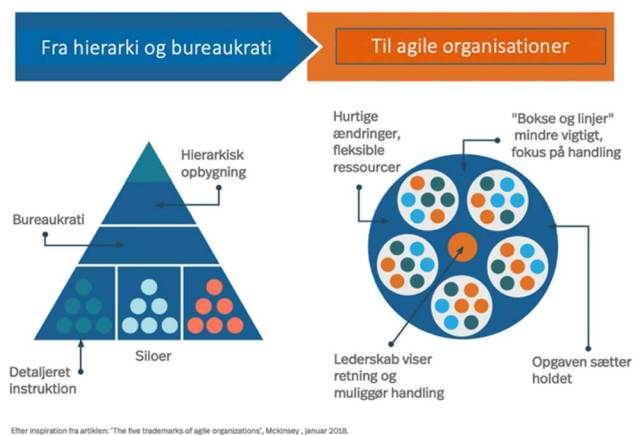
Det er netop pointen i den agile ledelsesstil, at toplederen kan respondere på skiftende omstændigheder med et bedt handlerepertoire, hvilket kræver et systematisk og vedholdende fokus på opbygning af organisatorisk kompetence for distribueret ledelse. Det sker ikke af sig selv 'over night', at den organisatoriske kompetence for distribueret og agil ledelse udvikles. Men når det lykkes, indebærer det ifølge Jonathan Cox, Craig Pearce og Monica Perry (2003) en række positive gevinster for den enkelte og organisationen. Såsom bedre samarbejde og koordinering af komplekse opgaver, bedre og mere innovative løsninger, at arbejdet bliver mere meningsgivende samt øget indflydelse og kontrol over eget arbejde.

#### *Agil ledelse*

Opbygning af organisatoriske kompetencer for agil ledelse kræver både en opblødning af den hierarkiske og siloopbyggede organisationsform samt en ny tilgang til ledelse – mindset og adfærd. Hvad angår agil organisering, er en af grundpointerne, at det er opgaven, der sætter holdet – ikke bokse og linjer i et organisationsdiagram. Derudover implementeres typisk forskellige specifikke agile metoder hentet med inspiration fra agil

projektledelse og softwareudvikling, som fx scrum, sprints, prototyper og retrospektives.

Disse metoder har til formål at øge hastigheden, effektiviteten og kvaliteten gennem tidlig involvering af interessenter og samarbejdspartnere, kontinuerlige feedback loops, hurtige justeringer og fleksibel ressourceudnyttelse. Bevægelsen fra bureaukratisk til agil organisering er grafisk illustreret i nedenstående model.



En vigtig nuancering til pointen om, at 'opgaven sætter holdet', er, at dette inkluderer en fortsat åbenhed over for, at forskellige variationer af bureaukrati i nogle tilfælde er den bedst egnede organisationsform til bestemte opgaver. Opgaven for fremtidens statslige topleder bliver derfor at udvikle den organisatoriske kompetence for distribueret og agil ledelse som grundlag for at kunne træffe bevidste valg om den rette organisations- og ledelsesform til en given situation og opgave.

## Referencer

Bang, H., Midelfart, T.N., Molly-Søholm, T. & Elmholt, C. (2015). Effektive ledergrupper: For bedre udvikling, implementering og tværgående sammenhæng. København: Dansk Psykologisk Forlag.

Bech, U. (1997). Risikosamfundet: på vej mod en ny modernitet. København: Hans Reitzels Forlag.

Birkinshaw, J. & Ridderstråle, J. (2015). Adhocracy for an agile age. McKinsey Quarterly, December. Lokaliseret på: [www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/adhocracy-for-an-agile-age](http://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/adhocracy-for-an-agile-age).

Bourgon, J. & Dahl, K. (2017). Den Nye Syntese for Offentlig Værdiskabelse i det 21. Århundrede, København: Dansk Psykologisk Forlag.

Bryson, J. M., Ackermann, F., & Eden, C. (2007). Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public administration review*, 67(4), 702-717.

Cameron, K. M., & Quinn, R. E. (2006). Diagnosing and changing culture: Based on the competing values framework.

Collins, J. (2001). *Good to Great*. New York: Random House Books.

Cox, J. F., Pearce, C. L., & Perry, M. L. (2003). Toward a model of shared leadership and distributed influence in the innovation process: How shared leadership can enhance new product development team dynamics and effectiveness. *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*, 4876.

Dahl, K., & Molly-Søholm, T. (2012). *Leadership Pipeline i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.

De Meuse, K. P., Dai, G., & Hallenbeck, G. S. (2010). Learning agility: A construct whose time has come. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 62(2), 119.

Drath, W. H., McCauley, C. D., Palus, C. J., Van Velsor, E., O'Connor, P. M., & McGuire, J. B. (2008). Direction, alignment, commitment: Toward a more integrative ontology of leadership. *The leadership quarterly*, 19(6), 635-653.

Dweck, C. S. (2006). *Mindset: The new psychology of success*. New York: Random House.

Pulakos, E. D., Kantrowitz, T., & Schneider, B. (2019). What leads to organizational agility: It's not what you think. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 71(4), 305–320

Elmholdt, C. (2013). Leadership Pipeline: forbigående eller solid viden. *Akademisk kvarter/Academic Quarter*, 6, 30-41.

Elmholdt, C. & Koustrup, J. (2017). Resiliente organisationer og samfund. I: M. Mygind & F. Ørsted Andersen, F (red.). *Robusthed i praksis*. Forlaget Mindspace.

Fogsgaard, M. & Elmholdt, C. (2016). Grænseskrydsende ledelse. I: S. Frimann & H. Dauer Keller. (red.). *Dilemmaer i ledelse*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Fogsgaard, & M. de Jongh (2018). *Ledelse og samskabelse i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.

Hambrick, D. C. (1995). Fragmentation and the other problems CEOs have with their top management teams. *California Management Review*, 37(3), 110-127.

Heiberg, J. J. (2018). *Paradoksledelse – Jagten på værdi i kompleksitet*. København: DJØF.

Illeris, K. & Andersen, V. (2004). *Læring i arbejdslivet*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Kaiser, R. B., Overfield, D. V., & Kaplan, R. E. (2010). *Leadership Versatility Index version 3.0 facilitator's guide*. Greensboro, NC: Kaplan DeVries Inc.

Kaiser, R. B., & Hogan, R. (2010). How to (and how not to) assess the integrity of managers. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 62(4), 216.

Kaiser, R. B., & Craig, S. B. (2011). Do the behaviors related to managerial effectiveness really change with organizational level? An empirical test. *The Psychologist-Manager Journal*, 14(2), 92-119.

Kaplan, B., & Kaiser, R. (2006). *The versatile leader: Make the most of your strengths without overdoing it* (Vol. 309). John Wiley & Sons.

Kegan, R., & Lahey, L. L. (2001). *How the way we talk can change the way we work: Seven languages for transformation*. John Wiley & Sons.

Ladkin, D. & Taylor, S.S. (2009). Enacting the 'true self': Towards a theory of embodied authentic leadership. *The Leadership Quarterly*, (21), 64-74.

Ledelseskommisionen. (2019). Ledelseskommisionens budskaber. Lokaliseret på: <https://ledelseskom.dk>.

McCauley, C. D., Drath, W. H., Palus, C. J., O'Connor, P. M., & Baker, B. A. (2006). The use of constructive-developmental theory to advance the understanding of leadership. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 634-653.

Morieux, Y. (2011). Smart rules: Six ways to get people to solve problems without you. *Harvard Business Review*, 89(9), 78-86.

Raes, M.L., Bruch, H. & De Jong, S.B. (2013). How top management team behavioural integration can impact employee work outcomes: Theory development and first empirical tests. *Human Relations*, 66, 167-192.

Smith, W. (2014). Dynamic decision making: A model of senior leaders managing strategic paradoxes. *Academy of Management Journal*, 57 (6), 1592–1623.

Snowdon, D.J. & Boone, M.E. (2007). A Leaders Framework for Decicision Making. *Harvard Business Review*.

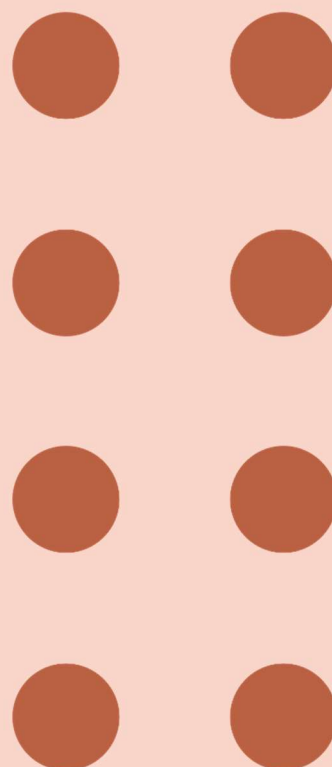
Thorpe, R., Gold, J. & Lawler, J. (2011). Locating Distributed Leadership. *International Journal of Management Reviews*, Vol. 13, 239–250.

# Topembedsmænds kompetencer i det politiske rum

– integration, adgang, relationer og institutionelle rammer

Heidi Houlberg Salomonsen  
Aarhus Universitet

Anders Ryom Villadsen  
Aarhus Universitet



## Abstract

Topembedsmænd skal være kompetente ledere for deres medarbejdere og samtidig kunne rådgive skiftende regeringer. Det er en stadig vigtigere opgave for statslige topembedsmænd at kunne integrere faglig og politisk rådgivning. Det danske system er på flere måder anderledes end lande, vi normalt sammenligner os med, og det er vigtigt at forstå, hvilke krav det stiller til topembedsmænd i det danske statslige embedsværk. I dette notat fremhæves både nyere danske undersøgelser, men også en række forskningsresultater fra den internationale forskningslitteratur til at forstå topembedsmændens rolle som rådgiver. Der peges på, at det er afgørende, at topembedsmænd kan integrere både faglig og politisk rådgivning, og vi fremhæver nogle af de kompetencer, der er vigtige i den forbindelse. Til slut præsenteres tre opmærksomhedspunkter.

## Introduktion

Statslige topembedsmænd har en bred opgaveportefølje, der fordrer en række forskellige kompetencer. Oftest sondrer man overordnet set mellem opgaven som øverste administrative leder af departementet eller styrelsen og opgaven som rådgiver af den politiske ledelse, det være sig deres minister, men også, for nogle mere end andre, den samlede regering. I Danmark har vi, sammenlignet med andre lande, en relativt lille andel af politisk udpegede embedsmænd. Det gør, at den politiske betjening bliver en helt central opgave for statslige topembedsmænd, ikke mindst for departementscheferne.

Enhver regering har behov for og legitimt krav på rådgivning i forhold til at få sine politiske mål og policy-ideer udviklet, koordineret internt i regeringen, besluttet i parlamentet og implementeret på de relevante forvaltningsniveauer. Hvordan denne rådgivning organiseres varierer imidlertid betydeligt mellem de lande, vi ofte sammenligner os med, og selv i en skandinavisk sammenhæng finder vi betydelige forskelle.

Denne variation afspejler forskellige traditioner, og præferencer for den organisering af de institutionelle rammer og designs skal sikre, at regeringerne og deres ministre modtager en rådgivning, der både inddrager politiske og faglige hensyn. Det vil sige en rådgivning, der både afspejler en responsivitet for de politiske præferencer og et indblik i relevante faglige forhold, som har betydning for politikkenes kvalitet og realisering. En central variation mellem lande i forhold til rådgivningens organisering afspejler sig i måden og omfanget, hvormed man anvender forskellige former for politiseringsmekanismer, det vil sige mekanismer, der sikrer en vis politisk responsivitet fra og kontrol med det faste embedsværk (Hustedt og Salomonsen, 2014).

I dette notat ser vi nærmere på samspillet mellem statslige topembedsmænd og det politiske niveau, herunder politisk udpegede særlige rådgivere. Særligt diskuterer vi, hvordan forskellige former for organisering af den politiske rådgivning af ministre stiller



forskellige krav til topembedsmænds kompetencer. Baseret på international forskningsviden på området, og med særlig fokus på de lande vi normalt sammenligner os med, vil vi pege på, hvilke rammebetingelser der er fremmende eller udfordrende for, at statslige topembedsmænd har mulighed for at udvikle og bidrage med en integreret rådgivning, hvor både faglige og politiske hensyn inddrages i den rådgivning, der gives til ministeren.

### **Topembedsmænd skal både levere faglig og politisk rådgivning**

Den danske organisering af ministerrådgivningen betyder, at Danmark, i forhold til de lande vi normalt sammenligner os med, har den laveste andel af politisk udpegede embedsmænd. Det betyder, at danske topembedsmænd mere end nogen andre skal håndtere at integrere politisk og faglig rådgivning, eller integrere, hvad man i forskningslitteraturen kalder neutral og responsiv kompetence (Aberbach og Rockman, 1994).

Med andre ord forventes det, at danske topembedsmænd er i besiddelse af en veludviklet kompetence til at balancere faglige og politiske hensyn, når de rådgiver ministeren. Det skal sikre, at rådgivningen både omhandler faglige input til policy-udvikling og omhandler politisk-taktiske overvejelser, for eksempel i forhold til tilrettelæggelse af forhandlingsforløb med andre partier, sikre at ministrenes politiske udspil er koordineret i forhold til regeringens samlede politik, samt ultimativt at få en given policy besluttet i Folketinget.

Denne forventning afspejler sig både i de betænkninger, der siden slutningen af 1990'erne er formuleret omhandlende embedsmænd og særlige rådgivere (Finansministeriet 1998; 2004; 2013) og senest i Kodeks VII (Finansministeriet, 2015:11). På samme vis fremgår den politiske rådgivning som en væsentlig udfordring og kompetence, som det forventes, at topledere kan håndtere og besidde, jf. 'Rammevilkår og udfordringer i offentlig topledelse' udgivet af Forum for offentlig topledelse i 2016 (Forum for offentlig topledelse, 2016:5) og Moderniseringsstyrelsens beskrivelse af væsentlige rekrutteringskriterier for departementschefer fra 2015 (Moderniseringsstyrelsen, 2015:2).

Danske statslige topembedsmænd har i de seneste årtier i stigende grad udviklet en kompetence til at integrere den traditionelle faglige og mere policy-orienterede og udviklende rådgivning med den politisk-taktiske rådgivning. Selvom denne udvikling med jævne mellemrum vækker både politisk og offentlig debat, er det værd at bemærke, at en vis grad af politisk responsivitet ikke bare er legitim, men også en forudsætning for, at et formelt set neutralt og partipolitisk neutralt embedsværk bidrager til, at demokratisk valgte regeringer kan udvikle, koordinere, beslutte og implementere deres politik (Mulgan, 2008).

Forudsætningen for denne legitimitet er, at denne responsive kompetence stilles til rådighed til skiftende regeringer, og at den ikke hindrer, at embedsværket leverer 'free and frank' rådgivning af ministeren - med andre ord giver sin ærlige mening, givet den faglige indsigt embedsværket besidder, til kende på trods af, at det potentielt er i modstrid med ministerens præferencer (Mulgan, 2007; 2008).

## Politiske kompetencer i den danske centraladministration

Kompetencen til at integrere politiske og faglige hensyn i rådgivningen af ministeren har danske særligt topembedsmænd i stigende grad udviklet over de seneste årtier på en måde, som skiftende regeringer i stigende grad har vurderet som tilfredsstillende. Dette er veldokumenteret i diverse både betænkninger og forskningsmæssige bidrag siden slut-1990'erne (Finansministeriet, 2004:76; 2013:109).

En række helt nye undersøgelser indikerer, at politisk rådgivning har prioritet relativt til de andre ledelsesopgaver blandt statslige topledere. Således viser Bo-Smith-udvalgets rapport, at departementscheferne *'...tillægger den politiske rådgivning af ministeren en vægt på 59 pct. i forhold til 38 pct. på intern ledelse og koordination...'* (Bo-Smith-udvalget, 2015:140).

En helt ny undersøgelse, vi selv, i samarbejde med Caroline Howard Grøn og Niels Opstrup fra Institut for Statskundskab på henholdsvis Aarhus Universitet og Syddansk Universitet samt DJØF, foretog i efteråret 2019, peger også på, at den politiske rådgivning og udvikling af politisk tæft står centralt – ikke blot for departementschefniveauet. Undersøgelsen bestod af et spørgeskema sendt til ledere på forskellige niveauer i kommuner, regioner og staten. Her ser vi udelukkende på besvarelser i staten fra personer, der oplyser, at de er departementschef, direktør eller leder af ledere (for eksempel afdelingschef, vicedirektør, underdirektør). Det er således de højeste ledelsesniveauer, der er fokus på. Der er i alt 76 respondenter i denne gruppe.

I spørgeskemaet blev lederne bedt om at forholde sig til forskellige spørgsmål, der omhandler deres relation til det politiske niveau. Overordnet rapporterer 11 pct. af de 76 respondenter, at de er i kontakt med politikere mindst en gang om ugen. De rapporterer desuden i gennemsnit, at de bruger 11 pct. af deres tid på ledelsesaktiviteter rettet mod det politiske niveau. Det afspejler formentlig, at de fleste er fra niveauet lige under den absolutte topledelse.

Hvad måske er mere interessant, viser resultaterne samtidig, at relationen til det politiske niveau er meget vigtig for respondenterne. Respondenterne blev bedt om at svare på en række spørgsmål om, hvor afgørende forskellige politiske kompetencer er for dem i deres arbejde på en skala fra 1 (slet ikke afgørende) til 7 (helt afgørende). Blandt de statslige ledere, der besvarede disse spørgsmål, svarede 89 % pct., at ”politisk tæft” er meget afgørende (6 eller 7 på svarskalaen). Lige så mange vurderer det afgørende at kunne ”levere politiske løsninger”, samt at det er afgørende at kunne ”formidle komplekse sager til det politiske niveau”.

Undersøgelsen er ikke repræsentativ, idet det kun er medlemmer af DJØF, der har modtaget spørgeskemaet, og ikke alle har besvaret. Stadig tegner den et billede af statens øverste ledes relation til det politiske niveau. Selvom de fleste respondenter ikke mødes med politikere dagligt, fylder relationen til det politiske niveau meget i deres arbejde. Politiske kompetencer vurderes således i meget vid udstrækning som meget afgørende for jobbet som leder på de øvre niveauer af det statslige ledelseshierarki.

Denne udvikling, hvor politisk tæft og politisk rådgivning bliver en institutionaliseret del af topembedsmænds opgaveportefølje, kan også beskrives som, at danske topembedsmænd er blevet mere funktionelt politiserede (Hustedt og Salomonsen, 2014). Dette begreb dækker præcist over kompetencen politisk tæft, evnen til at levere politisk-taktisk rådgivning og dermed være politisk sparringspartner for den til enhver tid siddende minister/regering.

Vores undersøgelse samt anden ny viden på området indikerer dermed, at topembedsmændene selv er klar over vigtigheden af at opbygge og udvikle relationer til det politiske niveau som en væsentlig del af deres kompetenceportefølje. En af de centrale kompetencer i dette henseende er at kunne yde politisk rådgivning og integrere den i den faglige rådgivning. Når man spørger danske topembedsmænd, hvad der ligger i denne kompetence til at yde politisk rådgivning, er svaret, man ofte får, at det handler om at have 'en fornemmelse for politik'. Det handler både om en fornemmelse for en given aktuel politisk situation og det politiske klima for eksempel i forbindelse med et forhandlingsforløb, men også over tid at oparbejde en viden om, hvad forskellige politiske aktører i og uden for regeringen har af politiske målsætninger, præferencer og holdninger. Det er med andre ord en kompetence, det kan være svært at sætte præcise ord på, fordi den baserer sig på en mere stiltiende viden (tacit knowledge) (Elston 2017).

Forskningsmæssigt er denne politiske kompetence beskrevet som embedsmænds politiske håndværk (political craft) (Goetz, 1997), politisk skarpsindighed (political astuteness) (van Dorp og 't Hart, 2019), en kompetence til at være responsiv i forhold til den politiske leder (responsive competence) (Aberbach og Rockman, 1994) og til at yde politisk-taktisk rådgivning (Finansministeriet, 2004). Hermed menes for eksempel evnen til at vurdere politiske implikationer af diverse policy-initiativer og forslag; vurdere disse indenfor regeringens samlede politiske dagsorden; at kunne forudsige og i et vist omfang påvirke andre aktørers reaktioner i den politiske proces og tilrettelægge forhandlingsprocesser, så de fremmer muligheden for, at ministerens politiske mål besluttet og realiseres (Goetz, 1997:754), rådgive om, hvordan ministerens politik kan fremmes bedst muligt i forhold til ministerens parti, Folketinget, i regeringen samt tage uformelle kontakter til relevante ordfører i partierne (Finansministeriet, 2004:326).

Samtidig må topembedsmænd sikre, at disse hensyn hele tiden balanceres og integreres med den faglige rådgivning (van Dorp og 't Hart, 2019). Denne kompetence fordrer, at topembedsmænd har et betydeligt netværk, for nogle også af politisk karakter. Med andre ord synes det væsentligt, hvis embedsværket skal fastholde at kunne yde en kompetent politisk-taktisk rådgivning, at kontakten til de også politiske omgivelser ikke udelukkende varetages af en særlig rådgiver, der kan ende med at fungere som gatekeeper i forhold til disse eksterne omgivelserrelationer.

## De særlige rådgivere og deres betydning for danske topembedsmænd

Sideløbende med, at danske statslige topledere har skullet udvikle kompetencen til i stigende grad at bidrage med politisk-taktisk rådgivning, er der siden slut-1990'erne introduceret særlige rådgivere. Hvor særlige rådgivere er kendetegnet ved, at de kan ansættes på baggrund af politiske kriterier (Hustedt og Salomonsen, 2014), har kriterierne for deres ansættelse udviklet sig over tid. Fra at de primært blev ansat til at varetage medie-relaterede opgaver og rådgivning, ansættes de i dag i stigende grad også til at bidrage til den politisk-strategiske rådgivning og varetage ministrenes relationer til deres partipolitiske bagland (Christiansen og Salomonsen, 2018). Samtidig har de særlige rådgivere i hvert fald indtil for ganske nylig ikke, ifølge danske topembedsmænd og rådgivernes egne vurderinger, i væsentlig grad været involveret eller placeret i regeringens centrale politiske koordinationsudvalg og -processer (Hustedt og Salomonsen, 2017; Rhodes og Salomonsen, forthcoming).

Hvis vi ser på den nyere forskning, som sammenligner samspillet mellem de faste embedsmænd og særlige rådgivere og andre typer af politisk udpegede embedsmænd, kan den pege på nogle forhold, der synes af betydning for graden af integration mellem disse aktører. Studierne, som skitseres nedenfor, peger på, at særlige rådgivere i Danmark ikke væsentligt har udfordret danske topembedsmænds rådgivningsrolle, men belyser nogle potentielle konsekvenser, som en øget formel politisering kan medføre i forhold til topembedsmænds rådgivningsrolle og kompetencer. Integrationen af særlige rådgivere i den danske centraladministration og i 'rådgivningsrummet omkring ministeren' er, sammenlignet med lignende processer i andre lande, forløbet uden de store samarbejdsudfordringer med det faste embedsværk.

Forskningen, som præsenteres nedenfor, viser, at de danske departementscheferes rolle som den primære rådgiver af ministeren frem til nu ikke har været væsentligt udfordret. Integrationen af de særlige rådgivere har således ikke i stor stil affødt oplevelser af, at særlige rådgivere har forhindret danske topembedsmænd i at udøve deres rådgivningsopgave og/eller være de primære ikke-politiske ansvarlige for at sikre koordination af skiftende ofte mindretals- og koalitionsregeringers politik.

Med andre ord har den øgede formelle politisering i form af introduktionen af særlige rådgivere ikke været ledsaget af en øget administrativ politisering. Administrativ politisering kan defineres ved, at politisk udpegede embedsmænd enten forhindrer det faste embedsværks adgang til at yde rådgivning til ministeren ved at fungere som et filter mellem disse og ministeren – en processuel dimension; eller at de 'farver' det faste embedsværks rådgivning, inden det fremlægges ministeren, så den faglige rådgivning (for)drejes i ministerens politiske retning – en substantiel dimension (Hustedt og Salomonsen, 2014; Eichbaum og Shaw, 2008).

## Forholdet mellem topembedsmænd og særlige rådgivere Hvad viser den internationale forskning?

I det følgende vil vi præsentere en række nyere studier, der kan belyse relationen mellem topembedsmænd og det politiske niveau. Der er fokus på danske studier samt komparative studier, som kan bidrage til at forstå, hvordan det danske system fungerer i forhold til andre lande med andre institutionelle rammer og forvaltningstraditioner. Vi har identificeret videnskabelige studier, der berører følgende områder:

1. Administrativ politisering og konflikt
2. Administrativ politisering og politisk responsivitet
3. Administrativ politisering og den faglige rådgivning
4. Administrativ politisering og adgang til ministeren
5. Administrativ politisering og koordinationsopgaven

### *Administrativ politisering og konflikt*

I et studie fra 2012 sammenlignes samspillet mellem ministre, faste topembedsmænd og særlige rådgivere/politisk udpegede embedsmænd i Belgien og Danmark (de Visscher og Salomonsen, 2013). Studiet er baseret på kvalitative interviews med topembedsmænd i begge lande. Modsat Danmark er Belgien kendetegnet ved en organisering af ministerierne, hvor der omkring ministeren er egentlige politiske kabinetter med en ikke ubetydelig andel af politiske embedsmænd, som det faste embedsværk refererer til, og som derfor ikke blot udøver politisk rådgivning, men som har en egentlig koordinerende rolle på tværs af regeringen samt udøver ledelse på ministerens vegne relativt til det faste embedsværk.

Studiet er foretaget på et tidspunkt, hvor danske særlige rådgivere primært udførte medierelateret rådgivning. En hovedkonklusion af studiet er, at de to organiseringer af rådgivning fører til forskellige grader af konflikt og samarbejde. Hvor det danske system er kendetegnet ved samarbejde og komplementaritet i forhold til de kompetencer, som det faste embedsværk og de særlige rådgivere bidrager med i forhold til rådgivningen af ministeren, så er det belgiske system kendetegnet ved det modsatte.

Det betyder med andre ord, at den øgede grad af formel politisering betyder, at der er en høj grad af oplevet administrativ politisering, hvor den faglige rådgivning fra det faste embedsværk er udfordret i forhold til at nå ministeren. Dette er ikke oplevelsen blandt de danske topembedsmænd. Denne konklusion er på linje med en nogenlunde samtidig undersøgelse blandt topembedsmænd i forbindelse med Finansministeriets betænkning fra 2013, hvor det understreges, at frem for et 'filter', der forhindrer eller besværliggør, oplever danske embedsmænd, at rådgiverne kan fungere som 'katalysator', der fremmer adgangen til ministeren (Finansministeriet, 2013:119).

### *Administrativ politisering og politisk responsivitet*

I to senere studier sammenlignes igen rollerne samt samspillet mellem faste embedsmænd og særlige rådgivere/politisk udpegede embedsmænd i Sverige og i Danmark. Studierne er kvantitative studier baseret på besvarelser på surveys sendt til både faste

(ledende) embedsmænd og særlige rådgivere/politisk udpegede embedsmænd i begge lande. Data er indsamlet i 2012, det vil sige igen i en periode, hvor særlige rådgivere primært synes rekrutteret til at bidrage med medierådgivning og kompetence til at håndtere mediepresset relativt til ministeren, selv om der allerede omkring dette tidspunkt er indikationer på en udvikling i bredden af deres opgave- og rådgivningsportefølje mod mere politisk-taktisk rådgivning (Finansministeriet, 2013:102-103).

Selv om Sverige og Danmark på en lang række områder er ens (parlamentarisme, velfærdsstater, karakteriseret ved lav korruption osv.) adskiller landene sig ved, at den svenske regering ikke er organiseret efter princippet om ministerstyre, men er organiseret som en kollegial ledet regering med kollektivt ansvar. Desuden har man i Sverige en meget længere og mere udbredt tradition for ansættelse af forskellige typer af politiske rådgivere og embedsmænd. Således er den øverste embedsmand (det vil sige den funktionelle ækvivalens til danske departementschefer) i ministerierne politisk udpegede statssekretærer, ligesom der er politiske rådgivere (politisk sagkyndige) og politisk udpegede medierådgivere (pressesekretærer). Det svenske system er med andre ord markant mere formelt politiseret end det danske.

Det første studie undersøger, om denne forskel i formel politisering har betydning for graden af politisk responsivitet hos det faste embedsværk, det vil sige for graden af, hvorvidt de udfylder en funktionelt politiseret rolle relativt til graden, hvormed de er orienteret mod traditionel policy-rådgivning - herunder også orienteret mod at vurdere kritisk og give andre synspunkter til regeringens politiske intention (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1240).

Studiet viser, at danske faste embedsmænd er mere funktionelt politiserede end deres svenske kollegaer i det faste embedsværk, og dermed er mere orienteret mod den politisk-taktiske frem for den traditionelle policy-orienterede del af deres rådgivning. Der er altså noget, der tyder på, at øget funktionel politisering sker på bekostning af det policy-orienterede fokus for embedsmandsniveauet. Dog er dette ikke tilfældet for topembedsmandsniveauet i Danmark (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1242). Desuden viser studiet, at færre danske (14 %) end svenske (30 %) embedsmænd anser det som i høj grad at være en del af deres rolle også at give kritisk rådgivning, det vil sige være kritisk relativt til ministerens eller regeringens politiske dagsorden, når der ydes 'free and frank advice' til deres minister (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1241).

Endelig er det værd at bemærke, at forskellen i antallet og organiseringen af politisk udpegede embedsmænd og rådgivere betyder, at danske embedsmænd oplever, de har et større indblik i de politiske præferencer (Christiansen, Niklasson og Öhberg, 2016:1243). Et indblik, som er en forudsætning for at kunne bidrage med at yde en politisk og integreret rådgivning.



### *Administrativ politisering og den faglige rådgivning*

Det andet studie, der sammenligner Danmark og Sverige, omhandler spørgsmålet om administrativ politisering, altså samspillet mellem politiske og ikke-politiske embedsmænd, og hvilken betydning det har for karakteren af den faglige rådgivning til ministeren (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:2017).

Studiet viser for det første, at det at have en politisk udpeget placeret øverst i det departementale hierarki og en større andel af politiske embedsmænd skaber en oplevelse af en mere begrænset adgang til ministeren hos det faste embedsværk i Sverige (den processuelle del af administrativ politisering) (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:278). Det faste embedsværk oplever med andre ord, at det er en kombination af en politisk udpeget embedsmand øverst i hierarkiet og et vist antal af politiske embedsmænd, der gør en forskel for, om også den fagligt forankrede rådgivning fra det faste embedsværk når ministeren. Når studiet sammenligner med Danmark, opleves særlige/politiske rådgivere isoleret set ikke at tage en sådan gatekeeper-funktion. Således angiver 83 % af de danske ledende embedsmænd, at de slet ikke eller kun i begrænset omfang oplever, at særlige rådgivere begrænser deres mulighed for at yde rådgivning til ministeren.

Samtidig viser studiet, at der hverken i Danmark eller i Sverige er en oplevelse af, at politiske embedsmænd og rådgivere 'blander sig i' deres rådgivning (den substantielle del af administrativ politisering) (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:279). Det er med andre ord primært i forhold til embedsværkets oplevelse af muligheden for at få adgang til ministeren, at der synes at være forskelle. Samtidig viser studier, at danske embedsmænd oplever en større grad af 'contestability', det vil sige i større grad end deres svenske kollegaer oplever, at særlige rådgivere har for meget indflydelse på regeringens politiske dagsorden og indimellem overskrider deres mandat og udfordrer deres parti-politiske neutralitet, end deres svenske kollegaer.

Med andre ord skaber en lavere andel af embedsmænd og en ikke-politisk udpeget øverste embedsmand på en og samme tid en mindre oplevelse af, at politisk udpegede embedsmænd/rådgivere forhindrer adgangen til ministeren, men en større oplevelse af konkurrence i forhold til den rådgivning, som ydes af de to parter til ministeren. Forfatterne påpeger, at disse lidt intuitivt modsatrettede fund ikke blot skyldes antallet af rådgivere, men også kan hænge sammen med, at den øverste embedsmand i Sverige er politisk udpeget, og at selv om man har haft særlige rådgivere i Danmark i flere årtier, har denne institutionelle indretning af rådgivningen været en del af det svenske system i markant længere tid (Öhberg, Christiansen og Niklasson, 2017:280).

### *Administrativ politisering og adgang til ministeren*

Et andet komparativt studie, der er værd at nævne i denne sammenhæng, er et nyere studie fra New Zealand, hvor relationen mellem særlige rådgivere og faste embedsmænd sammenlignes over tid (Shaw og Eichbaum, 2019). Antallet af politisk udpegede rådgivere i New Zealand er i høj grad sammenligneligt med danske forhold, men modsat

Danmark er disse rådgivere fysisk placeret i ministerens nærhed, hvor det faste embedsværk er placeret andetsteds. Om end der over tid er kommet lidt flere særlige rådgivere, er der med andre ord ikke tale om en udvikling mod et markant formelt politiseret system som det svenske.

Også i dette studie er det spørgsmål om administrativ politisering og embedsværkets oplevelse af, om dette har udviklet sig over tid – baseret på surveybesvarelser fra det faste embedsværk. Studiet viser, at i tidsrummet fra 2005-2017 har der været en markant udvikling i det faste embedsværks oplevelse af samspejlet med de særlige rådgivere i retning af, at rådgiverne i stigende grad agerer som gatekeeper i forhold til adgangen til ministeren, det vil sige en stigning i oplevelsen af den processuelle administrative politisering. Studiet viser således en stigning i andelen af embedsmænd, der er enige eller meget enige i, at rådgivere hindrer deres adgang til ministeren (fra 22,4 % til 31,9 %), og i andelen af embedsmænd, der er enige eller meget enige i, at rådgivere forhindrer departemental rådgivning i at nå ministeren (fra 15,3 % til 30,9 %).

Væsentligt i denne sammenhæng er, at denne udvikling mod en mere processuelt administrativ politiseret relation, som den beskrives af embedsmændene, har fundet sted uden væsentligt formelle ændringer af de institutionelle rammer omkring rådgivning af newzealandske ministre. En forklaring på ændringen antydes i studiet at hænge sammen med, at der indtil for ganske nylig ikke var normer, der regulerede de politiske embedsmænds rådgivning, som det er tilfældet ikke bare i Danmark, men også i andre lande, for eksempel Storbritannien (Hustedt, Kolltveit og Salomonsen, 2017: 304).

Således foreskriver normerne, som regulerer særlige rådgiveres relation til det faste embedsværk i Storbritannien eksplicit, at sådanne rådgivere må ”... review and comment on – but not suppress or supplant – advice being prepared for Ministers by civil servants.” (Cabinet Office, 2016). I Danmark og Storbritannien foreskriver normer og regler desuden, at særlige rådgivere hierarkisk set er underlagt departementschefen (for danske særlige rådgivere med undtagelse af, når de løser opgaver i relation til ministerens parti, hvor instruktionsbeføjelsen ligger hos ministeren (Finansministeriet, 2013:126)), og at de ikke har nogen ledelsesmæssige beføjelser over det faste embedsværk (Finansministeriet, 2004:186-189; 2013:125; the Constitutional Reform and Governance Act of 2010, sektion 8).

Det er ikke tilfældet i New Zealand. De newzealandske topembedsmænd har med andre ord ingen ledelsesbeføjelser over rådgiverne, og dermed ingen reel indflydelse at gøre gældende i forhold til at hindre rådgiverne i at agere gatekeepere vis-à-vis ministeren.

Også set i lyset af, at disse normer i Storbritannien blev formuleret efter en periode, hvor særlige rådgiveres adfærd vis-à-vis det faste embedsværk havde været genstand for kritik, og at disse normer synes at bidrage til, at det faste embedsværks centrale rådgivningsrolle har ’normaliseret sig’ (Lodge, 2010; Hustedt og Salomonsen, 2014), synes de centrale for at hindre administrativ politisering at udvikle sig på en måde, så den integrerede rådgivningskompetence fra det faste embedsværk ikke når ministerens bord.



### *Administrativ politisering og koordinationsopgaven*

Et nyere studie, som også sammenligner Danmark og Sverige, viser igen, at særligt placeringen og ikke omfanget af politiske embedsmænd og rådgivere i Sverige relativt til Danmark betyder markante forskelle i forhold til, om koordinationsopgaven og -kompetencen ligger hos det faste embedsværk, herunder særligt hos topembedsmændene, eller hos den formelt set politiserede del af administrationen (Hustedt og Salomonsen, 2017). Studiet er baseret på kvalitative interviews med både politiske embedsmænd og rådgivere samt topembedsmænd fra det faste embedsværk i begge lande. Studiet finder en markant forskel i forhold til de politisk udpegede embedsmænds involvering i regeringens koordination.

Hvor det i Danmark opleves som en opgave, der langt overvejende løses af embedsværket, og hvor særlige rådgivere ikke har nogen hverken formel eller reel rolle at spille relativt til regeringens centrale koordinationsudvalg, ja så har særligt de politiske embedsmænd og rådgivere, der er placeret i den svenske regerings centrum, en afgørende rolle for regeringens interne politiske koordination. Således beskrives disse formelt politiserede aktører hierarkisk som havende en kompetence relativt til linjeministre til at sikre den tværgående politiske koordination (Hustedt og Salomonsen, 2017:401). Omvendt fremhæver danske embedsmænd, at det præcis er deres hierarkiske autoritet relativt til særlige rådgivere, som bidrager til at fremme det relativt velfungerende samspil og arbejdsdeling mellem dem selv og rådgiverne (Hustedt og Salomonsen, 2017:399).

Det seneste studie af regeringens interne koordination omhandler i mindre grad samspillet mellem topembedsmænd og særlige rådgivere, men ser primært på samspillet mellem Statsministeriet og Finansministeriet i forhold til den øvrige del af regeringen for så vidt angår den tværgående politiske koordinationsopgave (Rhodes and Salomonsen forthcoming). Studiet er baseret på en række interviews med både topembedsmænd og ministre fra skiftende regeringer frem til den seneste regering ledet af Lars Løkke Rasmussen.

For det første bekræfter studiet, at den interne koordination altovervejende er en del af opgaven og rådgivningen, som foretages af de faste topembedsmænd. Dernæst peger studiet også på, at sammenlignet med andre lande, selv lande, der ofte har etpartiregeringer, synes det danske system at være kendetegnet ved eksistensen af en højere grad af tillid, som bidrager til, at koordinationsopgaven løses i konteksten af fler- og mindretalsregeringer. Denne tillid indikeres at hænge sammen med den kontinuitet, som kendetegner et system, hvor topembedsværket ikke udskiftes, hver gang en ny regering tiltræder.

Samlet set handler koordinationskompetencen således om at kunne skabe koordination og enighed - i første omgang på tværs af regeringspartier, ministerier og ministre, der formelt set fungerer under ministerstyre og dermed med en væsentlig grad af autonomi; i anden omgang at koordinere politiske målsætninger og præferencer med regeringen og det øvrige Folketing.

### **Afslutning: Den integrerede rådgivningskompetence som en kernekompetence for danske topembedsmænd**

Topembedsmænd skal kunne integrere faglig og politisk-taktisk rådgivning. Det er en central kompetence, givet den måde vi har organiseret rådgivningen af ministre i Danmark. Med dette notat har vi søgt at rette opmærksomhed mod, at det er væsentligt, at vi løbende har blik for centraladministrationens organisering og institutionelle indretning for at sikre, at topembedsmænd har mulighed for udvikle at bidrage med denne kompetence.

Når der fra tid til anden rejses både politisk og offentlig kritik af det danske rådgivningssystem, peges der ofte på, at vi bør introducere flere politisk udpegede embedsmænd til at rådgive ministeren. Hvorvidt det er en god eller bedre organisering af rådgivningen end vi har i dag, er udelukkende en politisk beslutning. Med afsæt i den ovenfor præsenterede forskning peger vi på, at også mere formelt politiserede systemer har sine fordele og ulemper. Notatet afrundes med tre opmærksomhedspunkter, som vi synes er særligt relevante at overveje i denne sammenhæng:

**For det første er det afgørende, at topembedsmænd har direkte adgang til de politikere, de skal rådgive og servicere. Ellers kan de ikke opbygge de rette kompetencer og give den rette rådgivning.**

En forudsætning for at sikre udviklingen af kompetencen til at yde integreret faglig og politisk rådgivning er, at topembedsmænd har adgang til ministeren og adgang, som ikke forhindres af et stort lag politiske embedsmænd eller af enkelte politiske embedsmænd, som er hierarkisk placeret over departementscheferne. Det er en afgørende forudsætning for, at de kan udvikle politisk tæft – som ledende embedsmænd i dag også selv anser som en central kompetence for, at de kan udøve deres job som topledere.

Bredere set er det en forudsætning for, at de kan integrere faglige og politisk-taktiske hensyn i deres opgaveløsning. En uhindret adgang uden nogen 'buffer' eller 'filter' er også i international sammenhæng oplevet og beskrevet som relativt unik for Danmark (Kettel, Pollitt og Svara, 2004:20). Forskningen tyder samtidig på, at det er væsentligt, at topembedsmænd er opmærksomme på at sikre, at også embedsmænd på lavere hierarkiske niveauer er bevidste om, at en integreret rådgivning er målet og et betydeligt succeskriterium for rådgivningsopgaven fra det faste embedsværk.

Med andre ord er det en væsentlig kompetence ikke blot at levere den integrerede rådgivning, men samtidig sikre, at denne udvikles af et fagligt orienteret og mere kritisk embedsværk længere nede i hierarkiet, så den kombinerede faglige og politisk-responsive rådgivning ikke får karakter af en responsiv inkompetence (Aberbach og Rockman, 1994:467; Hustedt og Salomonsen, 2018).

**For det andet er det centralt, at topembedsmænd besidder en både faglig og politisk "relationskompetence".**

Topembedsmænd leverer deres integrerede rådgivning i et samspil med særlige rådgivere, der i stigende grad synes ikke blot at bidrage med en komplementerende medie-rådgivningskompetence, men også med kompetencer af politisk-taktisk og måske også policy-rådgivende karakter. Hidtil har danske topembedsmænd, sammenlignet med andre lande, formået at sikre langt overvejende komplementerende samspil med særlige rådgivere i løsningen af denne opgave.

Igen synes det væsentligt, at de institutionelle rammer er klare med hensyn til de særlige rådgiveres begrænsninger relativt til deres 'indblanding' i den rådgivning, det faste embedsværk leverer, og til deres hierarkiske beføjelser relativt til det faste embedsværk. Denne faglige og politiske relationskompetence er relevant for både topembedsmænds rolle som rådgivere og som øverste administrative ledere. Særlige rådgivere er per definition kortere tid i deres stillinger end de faste embedsmænd og har dermed begrænsede muligheder for at opbygge interne relationer.

Når de særlige rådgivere formelt set er hierarkisk underordnet departementscheferne, med undtagelsen af arbejdsopgaver i relation til ministerens parti, er det en del af ledelsesopgaven af departementet at sikre, at samspillet mellem de politisk udpegede embedsmænd og det faste embedsværk fungerer tilfredsstillende for alle parter, herunder også for ministeren. Så selv om særlige rådgivere er "særlige" relativt til det faste embedsværk på nogle punkter, er de også efterhånden en institutionaliseret del af de danske departementer, og deres arbejdsbetingelser fordrer ledelsesmæssig opmærksomhed på lige fod med det faste embedsværk. En opmærksomhed, som danske topembedsmænd også skal have ledelsesrum – relativt til den politiske ledelse – til at udøve.

Denne relationskompetence har imidlertid også en ekstern dimension. Som nævnt kræver det også indsigt i de politiske omgivelser og etablering af relationer, hvis danske topembedsmænd skal fungere som kvalificerede politiske rådgivere. Rådgivningsrummet er med andre ord blevet udvidet, ikke blot med særlige rådgivere, som kræver, at topembedsmænd skal sikre den fortsatte relevans af den integrerede politiske og faglige rådgivning, og sikre at embedsværkets rådgivning fortsat spiller en fremtrædende rolle i det mere komplekse rådgivningsrum, som ministre befinder sig i (van Dorp og t' Hart, 2019:88).

**For det tredje skal topembedsmænd løbende kunne forholde sig til, hvordan samarbejdet om den politisk-taktiske rådgivning er organiseret, og hvilke institutionelle mekanismer det er underlagt.**

Topledere skal have en "metakompetence" til at forholde sig til egen situation og påtage sig deres del af ansvaret for, hvordan centraladministrationen fungerer. Som antydnet i enkelte af de forskningsmæssige bidrag er rådgivningens organisering sjældent genstand for radikalt omfattende forandringer, hverken i Danmark eller i de lande, vi normalt sammenligner os med. Derimod er politiseringsmekanismerne dynamiske og udvikler

sig over tid, også inden for stabile formelle organisatoriske rammer, som vi har set det i Danmark.

Det betyder, som det også er påpeget af toplederne selv (Forum for offentlig topledelse, 2005:43), at det er væsentligt løbende at forholde sig til, hvordan de institutionelle rammer omkring rådgivningsopgaven reelt udfyldes af både de faste topembedsmænd og de særlige rådgivere; med særligt blik for rammernes betydning for, at danske statslige topembedsmænd kan udvikle og bidrage med integreret politisk og faglig rådgivning. Bredt set handler denne udfordring om at definere et ledelsesrum.

*Forfatterne vil gerne takke Caroline Howard Grøn, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, samt Thurid Hustedt, Hertie School of Governance, for deres kommentarer i forbindelse med udarbejdelse af bidraget.*

## Referencer

Aberbach, J. D. og Rockman, B. A. (1994) Civil servants and policy makers: Neutral or responsive competence. *Governance*, 7: 461-469.

Bo-Smith-udvalget (2015) Embedsmanden i det moderne folkestyre. Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Cabinet Office (2016) Code of Conduct for Special Advisers, Cabinet Office 2016, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/832599/201612\\_Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Special\\_Advisers.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832599/201612_Code_of_Conduct_for_Special_Advisers.pdf).

the Constitutional Reform and Governance Act of 2010, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/section/8>.

Christiansen, P.M., Niklasson, B. og Öhberg, P. (2016). Does Politics Crowd out Professional Competence? The Organization of Ministerial Advice in Denmark and Sweden. *West European Politics*. 39(6):1230-1250.

Christiansen, P. M. og Salomonsen, H. H. (2018) Denmark – Loyalty and the public advisor bargain, i Eichbaum, C. og Shaw, R. (red.) *Ministers, Minders and Mandarins. An international Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*, Edward Elgar Publishing s. 53-71.

De Visscher, C. og Salomonsen, H. H. (2013) Explaining differences in ministerial “ménage à trois”: Multiple bargains in Belgium and Denmark, *International Review of Administrative Science*, 79 (1): 71-90.

Eichbaum, C. og Shaw, R. (2008) Revisiting Politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance* 21(3): 337-363.

Elston, Thomas. (2017) Conflict between Explicit and Tacit Public Service Bargains in U.K. Executive Agencies, *Governance*, 30(1):85-104.

Finansministeriet (1998) Betænkning nr. 1354. Forholdet mellem minister og embedsmænd. København: Schultz.

Finansministeriet (2004) Betænkning nr. 1443. Embedsmænds rådgivning og bistand. København: Schultz.

Finansministeriet (2013) Betænkning nr. 1537. Ministeren særlige rådgiver. Et service eftersyn. København: Schultz.

Finansministeriet (2015) Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodeks VII, Finansministeriet, september 2015.

Forum for offentlig topledelse (2004) Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark, Forum for offentlig topledelse, maj 2004.

Forum for offentlig topledelse (2016) Rammevilkår og udfordringer i offentlig topledelse, Kodeksnetværket april 2016.

Goetz, K. H. (1997) Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive, *Public Administration*, 75: 753-775.

Hustedt, T. og Salomonsen, H. H. (2014) Ensuring Political Responsiveness: Politicisation Mechanisms in Ministerial Bureaucracies, *International Review of Administrative Science*, 80(4):746-765.

Husted, T. og Salomonsen, H. H. (2017) Political Control of Government Coordination? The Roles of Ministerial Advisers in Government Coordination in Denmark and Sweden, *Public Administration*, 95 (2):393-406.

Hustedt, T. og Salomonsen, H. H. (2018) From neutral competence to competent neutrality: Revisiting Neutrality as the Core Normative Foundation of Western Bureaucracy, *Comparative Social Research*, vol. 33, 69-88.

Hustedt, T., Kolltveit, K. og Salomonsen, H. H. (2017) Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight, *Public Administration* 95 (2):299-311.

Kettel, D. F., Pollit, C. og Svara, J. H. (2004) Report to the Danish Forum for Top Executive Management, August 2004, <http://www.publicgovernance.dk/docs/0408260903.pdf>.

Lodge, M. (2010) Public Service Bargains in British central government. Multiplication, diversification and reassertion?. I Painter, M og Peters, G. P. (red). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan s. 99-113.

Moderniseringsstyrelsen (2015) Departementschefprofil, Moderniseringsstyrelsen 12. august 2015.

Mulgan, R. (2007) Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration* 85(3): 569-586.

Mulgan, R. (2008) How much responsiveness is too much or too little? *The Australian Journal of Public Administration* 67(3): 345-356.

Öhberg, P., Christiansen, P. M. og Niklasson, B. (2017). Administrative politicization or contestability? How political advisers affect neutral competence in policy processes. *Public Administration*, 95(1): 269-285.

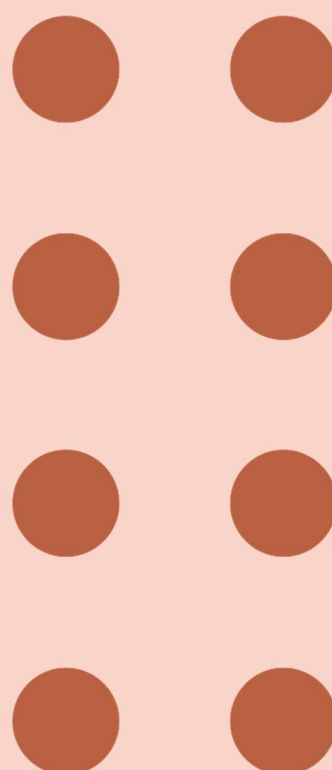
Rhodes, R. og Salomonsen, H. H. (Accepteret). Duopoly, Court Politics and the Danish Core Executive, *Public Administration*.

Shaw, R. og Eichbaum, C. (2019) From ménage a trois back to pas de deux? Political advisers, civil servants and the contest of policy ideas, artikel fremlagt på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 3. September 2019.

van Dorp, E. og 't Hart, P. (2019) Navigating the dichotomy: The top public servant's craft, *Public Administration*, 97(4): 877-891.

# Fra målingsledelse til meningsledelse

Lene Holm Pedersen  
Københavns Universitet





## Abstract

Den weberianske embedsmand arbejder inden for rammerne af det politiske mandat, men behovet for aktiv meningskabelse og mobilisering af opbakning stiger. Derfor er der behov for at vurdere offentlige topledere kompetencer ud deres evne til at skabe opbakning til organisationens mål både hos medarbejdere og i omgivelserne. Særligt tre tendenser ændrer de kompetencer, der efterspørges hos offentlige topledere: Romantisering og individualisering af ledelse, udviklingen i offentlige værdier samt et paradigmeskift fra ledelse styret af målinger til ledelse styret af meningskabelse. I tillæg til at kunne lede via målingsværktøjer er der behov for en øget orientering imod den faktiske værdiskabelse. Topledere i staten bør således have fokus på at sikre den offentlige værdi, organisationen er sat i verden for at skabe – hvad end det er uddannelse, klimaforandringer eller socialt udsatte. Behovet for ledelsesmæssig aktivisme bunder til dels i, at der er brug for at mediere mellem den enkeltes behov for mening og den organisatoriske kompleksitet. Men det mest centrale er selvfølgelig, at der er behov for de værdier, som det offentlige skaber, og her skal lederen bidrage med en aktiv fortolkning af, hvad det er for en politisk og social forandring, organisationen skal skabe.

Den offentlige sektor og det danske samfund står over for nogle markante udviklingstendenser, som ændrer på de kompetencer, der efterspørges hos offentlige topledere. I denne artikel argumenterer jeg for, at der er tre centrale udviklingstendenser, som det er væsentligt at diskutere forud for udarbejdelsen af kompetenceprofiler for statslige topledere.

### Udviklingstendens I: Romantisering og individualisering af ledelse

Det første argument er, at der er en stærk bias i retning af at romantisere betydningen af den individuelle leder. Konkret kan bias bekæmpes gennem grebet 'flip it, to test it'. Sagt på en anden måde kan man afsløre bias ved at vende et udsagn på hovedet. Hvis man gør det, bliver centrale spørgsmål om udarbejdelsen af kompetenceprofiler et udtryk for en individuel og personbåret forestilling om lederen som løsningen frem for et fokus på ledelseskonteksten og på de relationer, der skaber koordinations- og legitimitetsproblemer.

### Udviklingstendens II: Udviklingen i offentlige værdier

Det andet argument er, at udviklingen i diskussionen af offentlig værdi rummer et skift i lederrollen. Det centrale udsagn er, at lederen skal bidrage med en aktiv fortolkning af, hvad det er for en politisk og social værdi og forandring, organisationen skal skabe. Det betyder, at aktiviteter i mindre grad begrundes i, hvad der ligger inden for lederens mandat, og i højere grad i, at lederen aktivt identificerer og skaber offentlig værdi ved at mobilisere legitimitet og ressourcer i organisationens omgivelser. Denne mere aktivistiske lederrolle udfordrer imidlertid den klassiske forståelse af den weberianske embedsmand.

### Udviklingstendens III: Fra målingsledelse til meningsledelse

Det tredje argument er, at selvom performance management stadig er det dominerende styringsparadigme, er der også begyndende tendenser til tilbagerulning og en stigende artikulation af et behov for en bevægelse fra en ledelse domineret af målinger til en ledelse, som er domineret af meningskabelse (Pedersen, 2019). Der er behov for de værdier, som det offentlige skaber, og her skal lederen bidrage med en aktiv fortolkning af, hvilken værdi organisationen skal skabe, og ikke mindst med at mobilisere ressourcer og opbakning til det i omgivelserne.

### Romantisering og individualisering af ledelse

Den romantiske drøm om prinsen på den hvide hest findes også inden for ledelse. Parallelt til forestillingen om prinsen, der redder prinsessen, trives forestillingen om den særligt udvalgte leder, der redder organisationen eller alternativt fører den ud i stor ulykke. Men den forestilling er en forsimpning, og den anviser derfor ofte mangelfulde løsninger.

Vi kigger mod toplederen, når vi skal finde forklaringer, men forandringer skabes i et sindrigt samspil mellem strukturer, konkurrenter, markedsudviklingen m.m. Personlighed og individuelle kompetencer fremhæves frem for omstændighederne, måske fordi vi er mentalt dovne. Vi forstår verden gennem fortællinger, og fortællinger har typisk en hovedperson. Det ligger derfor dybt i os at opleve lederen som altafgørende.

#### *Skævheder i opfattelsen skaber fejlagtige adfærdsmønstre*

Menneskets oplevelse af den omkringværende verden er præget af kognitive bias. Det vil sige, at der er systematiske skævheder i den måde, vi opfatter verden på. Kahneman og Tversky har fået Nobelprisen for at grundlægge en forskningstradition, der analyserer, hvordan disse systematiske skævheder resulterer i adfærd, som kan være overraskende eller direkte absurd. Lad os se på et par klassiske eksempler.

I lykkehulsforsøget beder forskerne folk om at dreje et lykkehjul rundt. På hjulet står tallene fra 0 til 100, men det er lavet, så det kun stopper på 10 eller 65. Derefter beder de folk vurdere, hvor stor en andel af landene i FN som er afrikanske. Overraskende nok viser studiet en markant forskel. Folk, der har fået værdien 10 på lykkehjulet, vurderer, at 25 % af landene er afrikanske, mens folk, der har fået værdien 65 på lykkehjulet vurderer, at 45 % af landene er afrikanske.

I et andet eksperiment beder en forsker folk skrive de to sidste cifre i deres CPR-nummer ned på et stykke papir. Efterfølgende spørger man dem, hvilket beløb de er villige til at betale for en flaske god vin. Her viser det sig, at den femtedel, der har nedskrevet de højeste CPR-numre, er villige til at betale 3-4 gange mere for en flaske vin. Forklaringen på disse mønstre er, at den helt tilfældige værdi fra lykkehjulet eller det tilfældige ciffer fra CPR-nummeret ligger som et anker i bevidstheden og sætter rammerne for den efterfølgende vurdering. Det interessante spørgsmål er herefter, om der på samme måde findes systematiske skævheder i opfattelsen af ledelse?

### *Ledelse tillægges større betydning ved ekstreme udfald*

Forskningen i romantisering af ledelse peger på, at ledere tillægges størst betydning ved ekstreme udfald. Det mønster viser sig i et eksperiment, hvor folk læser en beskrivelse af en virksomhedsleder og af udviklingen i virksomhedens salgstal. Beskrivelsen af virksomhedslederen er den samme hver gang, men salgstallet varieres. Efterfølgende beder man folk vurdere udviklingen i virksomhedens resultat, og i hvor høj grad udviklingen skyldes lederen eller alternative forklaringer som udviklingen i økonomien generelt, konkurrenceforhold, medarbejderne m.v. Det er i de situationer, hvor udviklingen er mest positiv eller negativ, at lederen tillægges den største betydning.

Det samme mønster findes i den offentlige sektor i Danmark (Nielsen og Moynihan, 2017). Her vurderer kommunalpolitikere, at det skyldes skolelederen, hvis en skole i kommunen giver ekstreme resultater – gode såvel som dårlige. Skolernes resultater er målt som karakterer kontrolleret for socio-demografi, hvilket populært betegnes som 'skolernes løfteevne'. Kommunalpolitikernes vurdering er målt ud fra, i hvor høj grad de svarer, at skolelederne har betydning for deres elevers akademiske færdigheder, og at skolelederne har betydning for de resultater, deres skole opnår.

### *Nogle styringsparadigmer tillægger lederen mere betydning end andre*

Performance management – eller målstyring, som det kaldes på dansk – er et fremherskende styringsregime i den offentlige sektor, og det gælder ikke bare i Danmark. Styringsparadigmet er baseret på et ideal, hvor målinger af (kontrollerbare) outcomes, kombineret med en ledelsesmæssig autonomi over de organisatoriske processer, forventes at føre til bedre resultater. Idealet er smukt i sin enkelhed, men det bygger på nogle forudsætninger, som sjældent opfyldes i praksis.

Det ene er, at det relevante resultat faktisk er målbart og kan omsættes præcist til tal. Det andet er, at resultatet faktisk er kontrollerbart i den forstand, at det er den pågældende leder og organisation, der kontrollerer produktionen af det resultat, der måles på. Det tredje er, at lederens grad af autonomi ofte overvurderes. Hermed menes de frihedsgrader, en leder har i forhold til at fastlægge de organisatoriske processer i den relevante organisation. Det kan fx være budgetmæssigt, i forhold til at hyre og fyre mv.

Med fremvæksten af styringsparadigmet følger der imidlertid en større forventning til lederens rolle, men fokus fjernes samtidigt fra mere strukturelle problemer, som fx problemer med fastholdelse og rekruttering af kvalificerede medarbejdere eller ledere eller de økonomiske begrænsninger for organisationen.

### *Misvisende forklaringer peger på fejlagtige løsninger*

Performance management retter således fokus på den enkelte leder som en meget væsentlig faktor til at skabe bedre resultater. Et populært mantra er, at man skal belønne ledere, der klarer det godt, eller gøre det mere attraktivt at søge lederstillinger ved at

tilbyde en højere løn i håb om, at man ad den vej får mere kvalificerede ledere. Andre forslag er, at man skal fyre ledere, der ikke skaber tilstrækkelig gode resultater.

Der findes generelt meget få studier, der undersøger virkningen af at fyre ledere, der performer dårligt. Dog er der et enkelt studie fra New York. Stik imod hvad præsten prædiker i kirken, viser det, at effekten af at fyre skoleledere på skoler, der performer dårligt, er negativ (Favero og Rutherford, 2016). Studiet peger således på, at testresultaterne på skolerne bliver dårligere på kort sigt, mens forældretilfredsheden falder på langt sigt.

I en dansk sammenhæng virker det ekstremt at fyre en skoleleder, fordi skolen klarer sig dårligt. Men pointen er den samme. Den er, at politikker, som retter opmærksomheden mod den enkelte leder, er i fare for at understøtte kognitive bias og forsimplede kausalforklaringer. Et blidere og dansk eksempel er Ledelseskommissionens anbefaling om, at ledere, der ikke kan bringes til at præstere, skal afskediges. Det kan man dårligt være uenig i, men der er stadig grund til at påpege, at der kan være en systematisk bias i opfattelsen af, om ledere er gode eller dårlige. Desuden løser det sjældent problemet at fyre lederen, hvis årsagssammenhænge er komplekse. Hvis vi forsimples analysen af organisatoriske problemer til et ensidigt fokus på topledere, tager vi sjældent fat på de reelle problemer.

#### *Hvis ledelse er løsningen, hvad er så problemet?*

Hvis vurderingen af ledelse hviler på en systematisk bias, er spørgsmålet, hvordan man bekæmper bias. Det er ikke så let, men der findes et simpelt kneb. Det handler om at vende argumentet på hovedet. Flip it, to test it! Hvis man ser ledelse som løsningen på problemerne, er der grund til at spørge, hvad er så problemet?

Pointen er ikke, og det vil jeg gerne understrege, at ledelse er uden betydning. Pointen er, at ledelse tillægges størst betydning ved ekstreme udfald, og derfor tillægges topledere selvfølgelig også særligt stor betydning. Vi har en generelt bias i forhold til at overvurdere betydningen af enkeltpersoner. Det skyldes, at vi har størst behov for at få en forklaring, når der er noget, der er usædvanligt, når det går usædvanligt godt eller usædvanligt skidt. Og at enkeltpersoner udgør den type forklaringer. Forsimplede forklaringer, der er til at forholde sig til. Oplysninger om ledernes karakteristika er let tilgængelige. Det er mennesker, man kan møde, se og tale med.

Derimod kan viden om de organisatoriske forhold, organisationskulturen mv. være vanskeligere at tilgå og fortolke. Organisatoriske processer er komplekse, men vi har et behov for at forstå verden omkring os og søger derfor at reducere kompleksiteten; og her tilbyder lederne en forsimplet, personaliseret og individualiseret forklaring. Forenklingen rummer desværre samtidig en risiko for at lade en række andre vigtige, men mere komplicerede forhold ude af betragtning, og løsningsforslagene risikerer derfor at blive misvisende.

Det indledende spørgsmål – inden arbejdet med at udarbejde kompetenceprofiler går i gang – er derfor, om kompetenceprofiler i sig selv er et element i romantiseringen af ledelse. Er det sådan, at man ved at vægte enkelte personers individuelle kompetencer som løsningen har behov for at rette blikket mod ledelseskonteksten og de begrænsninger, den rummer? Er det sådan, at fremfor at sætte fokus på enkeltpersoner, er der behov for relationer og dynamikker, der skaber team-spirit og stærke faglige normer? Er det sådan, at der er behov for at vende fokus fra den enkelte person og videre ud og fokusere på strukturer og omgivelser, der skaber legitimitetsproblemer? Hvis det er sådan, er der i kompetenceprofilerne behov for ydmyghed i forhold til egen formåen som en helt grundlæggende kompetence.

### **Udviklingen i forståelsen af offentlig værdi (public value)**

Selvom der er en bred kreds af interessenter, der udtrykker et behov for et nyt styringsparadigme i form af en værdibaseret ledelse, der skal rette op på manglerne ved performance management, er der fortsat stor uklarhed om, hvilket potentiale der ligger i værdibaseret styring, og hvad det i det hele taget er eller kan blive. En af styrkerne ved værdibegrebet er nemlig, at alle kan se sig selv i det og blive enige om, at værdier er noget godt. Hvad det betyder i praksis forbliver imidlertid mindre tydeligt. Derfor diskuteres udviklingen i værdibegrebet i det følgende, ikke mindst fordi udviklingen også er relevant for topembedsmænd.

#### *To parallelle forståelser af værdi*

I 2008 blev der formuleret et kodeks for offentlig topledelse, som til dels var rundet af Torben Beck Jørgensens forskning i offentlige værdier (Bozeman og Jørgensen, 1997). Samtidig blev begrebet 'public value' udviklet på den amerikanske østkyst (Moore, 1995). I den sidste tradition defineres Public Value som: 'What the public (most) values AND what adds value to the public sphere' (Benington, 2011: 42). De to litteraturer er imidlertid adskilte, og der er kun få krydsreferencer imellem dem. I de seneste år har 'public value'-traditionen imidlertid været til hyppig diskussion og bør derfor indgå i vurderingen af, hvilke kompetencer det kræver, hvis topembedsmænd skal bidrage til skabelsen af offentlig værdi i dag.

'Public value' adskiller sig fra værdikodekset ved at være indlejret i en strategimodel. Kerneudsagnet er, at den offentlige leder skal identificere, hvilken værdi organisationen skal bidrage med, og udvikle en strategi, der skaber mest mulig værdi, ved at arbejde aktivt med at mobilisere legitimitet og opbakning i omgivelserne og ved at udvikle den fornødne organisatoriske kapacitet (Moore, 1995; 2000).

#### *Forskydning i lederrollen: Fra politisk mandat til ledelsesmæssig aktivisme*

I 'public value'-perspektivet tildeles den offentlige leder en ny og mere aktivistisk rolle, hvor lederens opgave er konstant at afsøge og udvide både organisationens og omgivelsernes ressourcer og opbakning for at øge den værdi, som den offentlige leder identificerer som central for organisationen. Denne lederrolle står i kontrast til den klassiske, weberianske forestilling om den neutrale embedsmand, der handler i embedsmedfør og i overensstemmelse med det givne politiske mandat.

I 'Kodeks for offentlig topledelse' er det således en rettesnor, at den offentlige topleder skal afklare sit ledelsesrum med den politiske leder. Man kan anføre, at den aktivistiske lederrolle bryder med idealet i det weberianske bureaukrati, og at den derfor langt hen ad vejen er irrelevant i for topembedsmænd i centraladministrationen.

På den anden side kan man også argumentere for, at den weberianske model netop er en idealmode, og at den måske efterhånden ligger så fjernt fra det, der foregår i virkeligheden, at den ikke er egnet til at danne grundlag for en kompetencebeskrivelse for topembedsmænd. Et første diskussionspunkt er således, om Moores mere aktivistiske forståelse af offentlig ledelse overhovedet er relevant for top-ledere i staten?

#### *Relevans for topembedsmænd*

Det særlige ved topembedsmænds kontekst er fokus på, at der skal kunne skabes et politisk flertal i Folketinget. Der skal nemlig kunne tælles til 90. Der har således traditionelt været en ret kontant indikator for, om der kan mobiliseres støtte og opbakning i omgivelserne til skabelsen af bestemte værdier. Samtidigt er det i en repræsentativ demokratiforståelse op til Folketinget at definere, hvad offentlig værdi er.

Man kan derfor argumentere for, at den kompetence, der handler om politisk tæft i forhold til at mobilisere opbakning, altid har været en forudsætning for topembedsmænds arbejde. Det nye er imidlertid, at begrebet public value driver en kile ind ved at stille spørgsmålstejn ved, om det, der kan skabes opbakning til, også er det, der reelt tilføjer værdi for samfundet? Her kan man ud fra en repræsentativ demokratiforståelse hævde, at ministrene netop gennem valg og regeringsdannelse repræsenterer borgerne, og at det, der skaber værdi for ministeren, og som ministeren kan få opbakning til, er sammenfaldende med borgernes artikulation af, hvad der er værdifuldt.

Demokratiforståelse i 'public value'-traditionen er imidlertid langt mere deltagelsesorienteret. Den lægger vægt på inddragelsen af en langt bredere aktørkreds i diskussionen af, hvad der skaber værdi for offentligheden. Noget, der bliver centralt i en tid, hvor det kun er fire procent af befolkningen, der er medlem af et politisk parti. Det bliver derfor også et centralt spørgsmål, om det udfordrer topembedsmændenes kompetencer, hvis demokratiet i stigende grad baseres på deltagelsesformer, som inddrager en bredere aktørkreds i det lovforberedende arbejde, fx folkehøringer, borgerforslag m.v.

#### *Forskydninger i topembedsmænds omgivelser*

Public value udfordrer således selve forståelsen af, hvad organisationens omgivelser er, og hvor aktivt lederen kan agere i forhold til omgivelserne. Samtidigt er der også i den samfundsmæssige udvikling en tendens til, at bureaukратиets legitimitet i stigende grad udfordres. Målinger peger på, at tilliden til embedsværket falder (Altinget, 2016).

Der findes en ret bredspektret kritik af de statslige organisationer, fremsat på tværs af politiske tilhørsforhold, fx for papirusseri og for at være 'en lukket fest'. Der er kritik

af topembedsmænds løn, af at der ikke placeres ansvar for skandalesager og af et bureaukrati, som modtager og tjener særinteresser snarere end samfundsmæssige hensyn, og som undertrykker nærvær og værdiskabelse i forhold til borgernes behov.

Centraladministrationen har således i stigende grad et legitimitetsproblem. Her kunne et øget fokus på organisationens omgivelser i forhold til at mobilisere opbakning være relevant for, hvilke kompetencer der er brug for at kigge efter hos topembedsmænd. I givet fald kan det kalde på kompetencer og erfaringer fra bredere karriereveje end dem, der findes på Slotsholmen; eller et blik for bredere omgivelser, når der skal mobiliseres støtte og opbakning.

### **Fra målingsledelse til meningsledelse**

Udrulningen af performance management har ført til en kritik af utilsigtede konsekvenser ved anvendelsen af resultatindikatorer. Blandt disse er kritikken af målforskydninger, hvor målingerne ofte bliver målet i sig selv, og kritikken af, at de dokumentationskrav, som målingerne indebærer, er omkostningskrævende i sig selv. Dokumentationskravene kan desuden udhule medarbejdernes motivation, hvis kravene opfattes som kontrollerende fremfor som understøttende.

Især kritikken af 'gaming' i forbindelse med DRG-systemet i hospitalssektoren har været med til at artikulere et behov for en ny værdibaseret ledelse. Sagt på en anden måde er der et bredt anerkendt behov for en bevægelse fra 'målingsledelse' til 'meningsledelse', hvor fokus er på meningsgivende målsætninger, der skaber samfundsmæssig værdi for borgerne, og som medarbejderne derfor også kan relatere til som meningsfulde.

#### *Den offentlige leders opgave – at definere og skabe 'public value'*

I den traditionelle forståelse defineres værdier som "et hensyn, der skal tages, eller et princip, der skal følges, når man producerer ydelser. Et ideal, man bør stræbe mod" (Beck Jørgensen 2003: 19f). Her er organisationens værdier i højere grad adskilt fra organisationens opgaver. I Beck Jørgensens arbejde er grundlaget for at kortlægge de forskellige ønskværdige værdier, hvor i den demokratiske styringskæde man befinder sig. Fx dominerer andre værdier i embedsmandens relation til politikerne, end det er tilfældet i relationen til borgerne.

Det står i kontrast til 'public value'-perspektivet, hvor den offentlige leders opgave er at trække i retning af den faktiske værdi, som ydelserne skaber. Her defineres public Value som sagt som: 'What the public (most) values AND what adds value to the public sphere' (Benington, 2011: 42). I denne forståelse af værdi er der to elementer.

For det første er der fokus på den langsigtede effekt, som den værdi, organisationen skaber, har i omgivelserne. Sagt på en anden måde er der fokus på 'outcome' fremfor 'output' (Benington 2009: 238). For det andet er der fokus på, at offentlig værdiskabelse sker i en samskabende proces med en velinformeret offentlighed, der aktivt kan engagere sig i en demokratisk dialog (Benington 2009: 232). Dette står i modsætning til en



repræsentativ demokratiforståelse, hvor værdier er 'det ønskværdige', der guider embedsmænds adfærd inden for den parlamentariske styringskæde.

Disse forskellige forståelser af, hvad der skaber offentlig værdi, inddrages i nogen grad i nyere forståelser af, hvad performance er (Andersen og Pedersen, 2018). Her forstås performance som de resultater, der nås set i forhold til de forventede resultater. En offentlig leder performer således, hvis hun kan mobilisere opbakning i omgivelserne og øge den organisatoriske kapabilitet på en måde, der gør det muligt at øge værdiskabelsen ud over det forventede.

I performance-begrebet pointeres også, at der er mange forskellige dimensioner af performance. En handler om det demokratiske aspekt, altså hvem der definerer, hvad performance er. Her er politikerne væsentlige i en repræsentativ demokratiforståelse, mens flere interesser inddrages i 'public value'-perspektivet. En anden dimension af performance vægter procesforhold som responsivitet, lovmedholdelighed m.m. En tredje dimension handler om produktet, hvor fokus er på outcome som den faktiske værdiskabelse (Andersen et al., 2014: 857). Der er således flere forskellige mål og værdier, som er vigtige at have for øje i leverancen af offentlig service.

Moore argumenterer for, at en organisations værdi ligger i dens evne til at skabe en samfundsmæssig værdi – altså en værdi i det endelige outcome. "The overarching raison d'être of an organization is its social purpose, and [...] its value lies in the achievement of that purpose" (Moore, 2000: 199).

Citatet illustrerer, at Moores tankegang er meget lig den i performance-diskussionen. Han ser et for stort fokus på input og output, mens det er i outcome, at den faktiske værdiskabelse ligger. Hans strategimodel kan således ses som et forsøg på at adressere nogle af de problemer, der opstår i performance management, når der lægges vægt på målinger af outcome-indikatorer frem for den egentlige skabelse af offentlig værdi.

Der ligger dog en ekstra styrke ved, at Moore ikke blot har fokus på en enkelt organisation, men også inddrager samspillet med omgivelserne. Moore artikulerer således det behov, der også findes i kritikken af performance management; nemlig et behov for at gå fra målingsledelse til meningsledelse med fokus på skabelsen af samfundsmæssig værdi som målet.

## **Konklusion**

Tre udviklinger er væsentlige i forhold til diskussionen af topembedsmænds kompetencer.

For det første er det vigtigt at være opmærksom på, at vi har en iboende bias i forhold til at romantisere og overvurdere betydningen af enkeltpersoner. Det gælder også i forhold til offentlige ledere. Det betyder, at der, fremfor at se den enkelte leder som løsningen, er grund til at vægte lederens blik for strukturelle og relationelle forhold som en kompetence.



For det andet er der grund til at diskutere et skift i lederrollen. En bevægelse fra en leder, der afklarer sit politiske mandat, til en leder, der bidrage med en aktiv fortolkning af, hvad det er for en politisk og social værdi og forandring, organisationen skal skabe. Denne mere aktivistiske lederrolle udfordrer i høj grad den klassiske forståelse af den weberianske embedsmand.

For det tredje er der behov for en udvikling fra målingsledelse til meningsledelse i den offentlige sektor for ledere, der skaber et stærkt og troværdigt narrativ om, hvilken værdi det offentlige skaber. Det er ikke nok, at der produceres dokumentation og målinger.

Behovet for ledelsesmæssig aktivisme bunder til dels i, at der er brug for at mediere mellem den enkeltes behov for mening og den organisatoriske kompleksitet. I en ny aktivisme ligger der et behov for at skifte fra en fragmenteret sense-making til en aktiv sense-giving. Men det mest centrale er selvfølgelig, at der er behov for de værdier, som det offentlige skaber, og her skal lederen bidrage med en aktiv fortolkning af, hvad det er for en politisk og social forandring, organisationen skal skabe.

## Referencer

Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Non-profit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1\_suppl), side 183–204.

Beck Jørgensen, T. (red.) (2003). På sporet af en offentlig identitet, værdier i stat, amter og kommuner (Magtudredningen). Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*. side 232-249.

Andersen, L. B., Boesen, A., & Pedersen, L. H. (2016). Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space. *Public Administration Review*, 76(6), 852–862.

Pedersen, Lene Holm (2019): Romantisering af ledelse – eller historien om, hvordan forsimplede forklaringer kan give fejlagtige løsninger, FOA.

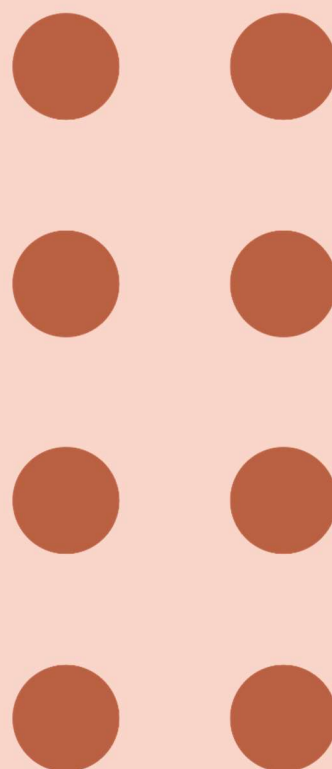
Favero, N., & Rutherford, A. (2016). For better or worse: Organizational turnaround in New York City schools. *Public Management Review*, 18(3), 437-455.

Nielsen, P. A., & Moynihan, D. P. (2017). Romanticizing bureaucratic leadership? The politics of how elected officials attribute responsibility for performance. *Governance*, 30(4), 541-559.

# Strategisk ledelse

– det lange seje træk

Kurt Klaudi Klausen  
Syddansk Universitet



## Abstract

Når den politiske vilje skal forfølges i store og komplekse systemer, er koncernstrategier og deres implementering en nødvendighed, og topledere må påtage sig roller som brobyggere, entreprenører, institutionsbyggere og meningsskabere. Hvis der sker en dekobling mellem den politiske intention og koncernstrategiernes implementering udstiller det ledelsessystemets inkompetence. Bidraget om strategisk ledelse af professor Kurt Klaudi Klausen understreger endvidere, at det lange seje træk er hvad der adskiller strategisk ledelse fra drift og kriseløsning, og at det kræver en lang række egenskaber og kvalifikationer at holde fast i det lange sigte, når man i det offentlige samtidig skal tilpasse sig nye politiske tiltag, der modsvarer nye udfordringer. Når strategisk manøvrering er en nødvendighed, bliver det så meget des vigtigere at skabe meningsfulde begrundelser og at mestre strategisk kommunikation, som et spørgsmål om at appellere til både hjerne og hjerte til det kognitive men også til det emotionelle.

Budskabet i dette forskerbidrag er, at strategisk ledelse kræver overblik og indblik samt et langt sejt træk i forhold til at virkeliggøre missionen, visionen og de langsigtede strategiske målsætninger. Men budskabet er også, at det ikke er så enkelt i politisk styrede organisationer, og at det derfor kræver dygtig strategisk kommunikation at skabe mening med og vinde opbakning til strategiske prioriteringer, samt situationsfornemmelse og evne til strategisk manøvrering at håndtere de mange modstridende krav og forventninger.

Strategisk ledelse er det mest overordnede ledelsesarbejde, og vigtigt fordi det drejer sig om at sikre prioritering af indsatser, der gør politikker, visioner og langsigtede mål til virkelighed, og om at sikre institutioners overlevelse gennem strategisk udvikling, tilpasning og offensiv prægning<sup>2</sup>.

Tidsstudier viser dog, at ledere sjældent kan finde den fornødne tid til strategisk ledelse og refleksion – deres tid går med drift og kriseløsning, og arbejdet afbrydes konstant af møder og kontakter.

At strategisk ledelse er overordnet betyder dog ikke, at det er forbeholdt topledelsen. Sondringen mellem strategisk, taktisk og operativ ledelse er således antikveret og den hierarkiske forankring heraf ligeså. Strategisk ledelse skal praktiseres på alle ledelsesniveauer med udgangspunkt i det ledelsesansvar, der er på et givet niveau.

---

<sup>2</sup> At stille eksistentielle spørgsmål, såsom ”hvem er vi”, ”hvor kommer vi fra”, ”hvor er vi på vej hen” og ”hvad truer vores overlevelse” og tage konsekvensen af svarene, er at tage strategisk ledelse alvorligt. I det offentlige vil udvikling og tilpasning typisk være legitime interne drivere for strategisk arbejde – overlevelse i sig selv sjældent, og det er, fordi den eksterne politiske legitimitet af et strategisk tiltag er imperativ.

Topledelsen har således det overordnede ansvar for ministerier, styrelser og institutioner, og dertil en særlig funktion som mellemed til det politiske niveau. Imens har mellemedere og decentrale ledere et andet ansvar, hvor deres prioriterede indsatser og udnyttelsen af det råderum, de har fået delegeret, rammesættes af og skal være i overensstemmelse med overordnede politikker og koncernstrategier.

Strategier er prioriterede indsatser, der skal muliggøre, at organisationen nærmer sig sine langsigtede mål. Strategisk ledelse er per definition langsigtet, overordnet, helhedsorienteret og prioriteret. Drift og kriseløsning er ikke strategisk ledelse, dertil er tidsperspektivet for kort. Strategisk ledelse skal desuden være retningsgivende, dvs. det er trin-højere norm i forhold til al anden ledelsesadfærd (såsom budgetlægning eller personalepolitik).

Strategier skal tage alle relevante forhold med i betragtning, så intet væsentligt er overset, og så effekter og sammenhænge er tænkt igennem. Endelig er strategisk ledelse forpligtet på at prioritere. Hvad kommer først, og hvad kan vente til senere; hvad skal der være mere eller mindre af; hvorvidt noget helt kan fjernes, eller noget nyt skal tilføjes; hvilke ressourcer og medarbejdere skal bringes i spil i forhold til særlige indsatser; hvilke tids-horisonter skal i anvendelse, hvornår er der stop og go i beslutningstagningen m.m.

I det offentlige drejer strategisk ledelse sig typisk om at udmønte den politiske vilje såsom lovgivning og (sektor)politikker gennem prioriterede indsatser, og om at sikre den tilstrækkelige kapacitet og kapabilitet til at kunne implementere disse. Dermed vil en række delstrategier typisk skulle fungere parallelt og samordnet. Endvidere er strategisk ledelse i det offentlige rammesat af den generelle sektorkontekst med et offentligt retligt grundlag, lovhjemlet forvaltning, wicked problems (dvs. komplekse og komplicerede opgaver med flere mulige løsninger), stor offentlig bevågenhed, public-service-motivation m.m.

Statens topledere adskiller sig fra alle øvrige ledere ved at have det absolutte topansvar, og ved at være tæt på politikerne (jf. paragraf 1 i Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark: *Du afklarer dit ledelsesrum med den politiske leder*). De skal lede opad, sparre med og rådgive deres politisk foresatte, de skal lede på tværs i ledergrupper såsom direktioner og koncernledelser (dvs. centrale ledergrupper), og de skal lede nedad med henblik på at sikre den administrative implementering af den politiske vilje og de vedtagne politikker, love og koncernstrategier i den daglige opgavevaretagelse.

I forhold til den politisk foresatte må toplederen evne at 'læse' den politiske situation og at rådgive uden at politisere (se fx Forum, 2005). Det strategiske drejer sig her om prioritering af udvalgte (politiske) målsætninger, der er så ambitiøse, at de kun kan gøres til virkelighed gennem det lange seje træk, dvs. ved at holde fast i strategien gennem længere tid og til trods for, hvad der måtte opstå undervejs.

Undersøgelser viser, at toplederes opmærksomhed er rettet opad mod det politiske niveau, hvilket kan tage energi og fokus væk fra at lede administrationen (se fx Mouritzen

og Svava, 2002; Bo Smith-udvalget, 2015). Men topledere er ansvarlige for at lede direktionen, chefgruppen, koncernledelsen, eller hvad den nu måtte hedde, og få denne til at agere strategisk. Vi kan dermed sige, at topledelsen er ansvarlig for:

- **Brobygning mellem politik og administration**  
(udvikling af politisk strategi)
- **Implementering af love og politikker**  
(koncernstrategi som gennemførelse af den politiske vilje)

Dermed er topledere også ansvarlige for implementeringen af overordnede politiske mål og administrative prioriteringer i den samlede administration. Det indebærer udvikling og tilpasning af hele det administrative apparat til at være gearret til nutidens og fremtidens udfordringer.

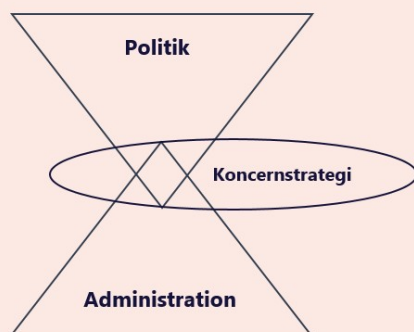
Der vil næsten altid være tale om reaktiv tilpasning, dvs. defensive tiltag, og det sker ofte gennem omorganisering (dvs. strategisk design). Men strukturforandringer kan sjældent stå alene, og det ville – al den stund, at strategisk ledelse drejer sig om fremtiden – være hensigtsmæssigt, hvis det også kunne være offensivt og dagsordensættende.

Problemet med det dagsordensættende er imidlertid, at væsentlige nybrud altid skal være politisk sanktionerede. Og problemet med at 'lede ind i fremtiden' er, at det er at 'lede ind i det ukendte', i og med det er vanskeligt at forudse ret meget, når vi har at gøre med mennesker og organisationer. Her eksisterer ikke kausalsammenhænge, og vi må nøjes med at 'se ind i fremtiden', at få et glimt heraf og ane 'lommer af fremtid i nutid og fortid' ved at fremskrive, forudse og forestille (Klausen, 2014).

I staten har koncernledelse været et ideal siden 1986 som et svar på manglende central beslutningskraft, manglende handlekraft og manglende systemloyalitet (Klausen, 2010). Det gælder på ministerområderne og i de statslige institutioner såsom i forsvaret, politiet og på universiteter, men ikke på tværs af ministerområderne. I regionerne blev koncernledelse idealet omkring 2004, og i kommunerne har idealet været dominerende siden omkring 2009, om end man i kommunerne ikke i samme udstrækning som i staten og regionerne benytter ordet koncern (med specifikke afdelinger, hvor ordet anvendes, såsom i koncern-IT, koncern-HR, koncernudvikling, koncernkommunikation og koncernfinans og -økonomi).

Koncernstrategierne – de overordnede strategier – bliver typisk til i en snitflade eller et interface mellem politik og administration. Dette kan illustreres som nedenfor:

**BOKS 1**  
**Koncernstrategi**



At få store organisationer til at hænge sammen og centralt vedtagne forhold implementeret decentralt kræver strategisk parathed, kapacitet og kapabilitet; noget, der sikres gennem delstrategier, som skaber alignment (dvs. samstemthed og sammenhæng mellem vigtige faktorer og nødvendige forudsætninger). Fraværet af delstrategier for udmøntning af overordnede politikker, lovgivning og koncernstrategier kan være fatale. Det er eksempelvis et problem, hvis en strukturforandring ikke understøttes af en kulturforandring, kompetenceudvikling på medarbejdersiden, etablering af nye fælles forståelser m.m.

Et godt eksempel herpå er Politi- og domstolsreformen, der havde været længe undervejs og skulle træde i kraft i 2007. Der var en overvældende opbakning til denne nødvendige reform blandt alle politiske partier og i alle dele af politiet, og alligevel løb denne nødvendige reform af sporet. Man havde vedtaget en ny struktur (med nye politikredse og arbejdsdelinger), men havde ikke en forandringsstrategi; reformen havde vigtige ansættelses- og medarbejdermæssige konsekvenser, men man havde ikke en HR-strategi på plads og ikke styr på, hvad man ville med den nye koncernledelse; man løb hurtigt ind i problemer med offentlig evaluering og kritik, men havde ikke en kommunikations- og krisestrategi. Det endte med, at politifolkene mistede troen på reformen (de var på nippet til at gå i strejke – hvilket de ikke må), politiets legitimitet blev svækket for en stund, og rigspolitichefen måtte tage sin afsked.

Det er desværre ikke usædvanligt, at overordnede centralt vedtagne strategier har vanskeligt ved at blive virkeliggjort. Svaret på spørgsmålet ”lever strategien?” kan enten ikke besvares eller vil blive negativt. Der sker i implementering og eksekvering nemt en dekobling mellem intention, udførelse og resultat, mellem det, man siger, og det, man gør, imellem centralt og decentralt, og det sker som følge af en række simple forhold, såsom at:

- **Ingen kender strategien**
- **Ingen har ejerskab til strategien**
- **Den giver ikke mening**
- **Der savnes alignment**
- **Der følges ikke op på strategien**
- **Nye strategier ser dagens lys, før gamle har fået lov at virke**

Under alle omstændigheder udstiller de koblingerne ledelsesmæssig inkompetence og organisatorisk hykleri og skizofreni, lige som det går ud over moralen, legitimiteten og imaget. Den ledelsesmæssige inkompetence, som den manglende implementering udtrykker, er ikke bundet til enkeltpersoner, men til hele ledelsessystemets evne til at tænke og handle koordineret.

Det er derfor en særskilt opgave gennem ledelse, rekruttering og kompetenceudvikling at sikre et integreret ledelsessystem, hvor der ikke er nogen tvivl om den fælles opgave- og systemloyalitet. Topledningens opgave er at få ledelsessystemet til at tænke og handle strategisk, så alle kender de vedtagne strategier, så de forekommer meningsfulde, og forudsætningerne for deres implementering er tilvejebragt.

Den væsentligste af de ovenfor listede årsager til, at strategier ikke bliver til noget, er manglen på alignment, fordi det er ved at skabe alignment på en række strategiske arealer, at forudsætningerne for at gennemføre vedtagne strategier kommer på plads. Eksempelvis kan en velvalgt kommunikationsstrategi bane vejen både for en kognitiv og en emotionel forankring af strategien; ligesom en værdibaseret forandringsstrategi, der adresserer de værdier, som er styrende for adfærden, har en mulighed for at sikre, at kulturen ikke modarbejder initiativet.

Både det formelle, det uformelle og det parallelle magtsystem kan tages i ed gennem inddragelse og delegering, dvs. gennem en magtbaseret forandringsstrategi; og endelig kan en HR-strategi for rekruttering og kompetenceudvikling fremme de kapacitetsmæssige forudsætninger. I teorien taler vi om forskellige former for forsinkelse, såsom politisk/magtmæssig forsinkelse, strukturel forsinkelse, social forsinkelse, kulturel forsinkelse, trosmæssig og holdnings-/vidensmæssig forsinkelse. Ledelsen må evne at forudse og foregribe disse typer af forsinkelse gennem procesvalg.

Det vil føre for vidt at gå i detaljer, men lad mig give et eksempel på en kommunikationsstrategi, der lykkedes, men hvor det alligevel ikke lykkedes at gennemføre reformen. Det drejer sig om Odense Kommunes concernstrategi 'Ny virkelighed – Ny velfærd'. Den blev vedtaget i byrådet som en politisk strategi i 2011 og oversat gennem delpolitikker og strategier på sektorområderne i løbet af 2012 og 2013. Strategien var et svar på den økonomiske klemme, kommunen var kommet i som følge af finanskrisens omslag i en velfærdsklemme (færre indtægter og et samtidigt stigende udgiftspres).

Idéen og visionen var, at hvis virkeligheden er forandret, må velfærdsproduktionen også forandres, nemlig genopfindes. Dermed var der tale om en innovationsstrategi. Den var



vedtaget centralt og top-down-drevet, men skulle lukke op for den decentrale dynamik, der slippes løs, når man på sektorområderne blev bedt om at tænke nyt. Kommunikationsstrategien gik ud på, at man først og fremmest skulle kommunikere til og gennem lederne i linjen og kun sekundært til medarbejdere og borgere. Det parallelle ledelsessystem (MED-systemet) var kun i begrænset omfang involveret.

Kommunens ledere og medarbejdere blev gennem en række events og via en række kanaler 'tæppebombet' med kernebudskabet fra centralt hold (borgmesteren og stadsdirektøren stod gennem utallige møder selv på mål for strategien). Det lykkedes at kommunikere budskabet helt ud i yderste led som en idé eller en organisationsopskrift, der rejser på tværs af tid og rum, sådan at vi i et forskningsprojekt kunne konstatere, at både decentrale ledere og medarbejdere havde kendskab til det og fandt det meningsfuldt, når det var oversat af nærmeste leder.

Vi fandt endvidere, at der var tale om et budskab, der, fordi det strategiske narrativ var så kortfattet, at det var til at huske, og så intuitivt evident, at det var vanskeligt at være imod, formåede at rejse i tid og rum uden væsentligt tab af mening, dvs. hvor den oprindelige intention blev fortolket i en ny retning og meningen mistet i oversættelsen.

Man søgte også at skabe alignment på indtil flere strategiske arenaer gennem en ny HR-strategi og omorganiseringer. Og man havde held til at skabe kontinuitet ved at koble nye strategier på gamle. Ikke desto mindre hoppede kæden også her af (bl.a. som følge af ændrede magtforhold og forhold i offentligheden), og koncernstrategien Ny – Ny er i dag erstattet af nye forestillinger. Ikke desto mindre kan vi lære rigtig meget af eksemplet, både når det drejer sig om udbredelse af kendskab, og når det drejer sig om at holde fast i sine langsigtede mål. Sidstnævnte vil afhænge af, om de nye strategier kan kobles på de gamle, eller om der bliver tale om en fuldstændig dekopling.

Eksemplerne på problemer med at effektuere centralt besluttede politikker og strategier er legio, og de demonstrerer alle kompleksiteten af at skulle praktisere strategisk ledelse i politisk styrede organisationer og nødvendigheden af at manøvrere i og mellem mange og konflikterende hensyn, interesser, styringsparadigmer m.m. (Andersen m.fl., 2017). Alene den politiske cyklus vanskeliggør det lange seje strategiske træk, som typisk skal til for at gøre ambitiøse og visionære politikker og strategier til virkelighed (en fire-årig politisk cyklus er, hvad man må operere indenfor, selv om det ofte vil være for kort en årrække til at skabe væsentlige forandringer, og kriser, politiske forviklinger og offentlig eksponering fordrer nye strakstiltag).

Derfor ser nye strategier dagens lys, før tidligere strategier er fulgt til dørs, og topledelsens vanskelige opgave er at søge kontinuitet i brud. Det forhold, at der altid opstår uforudsete hændelser, og der er en meget stor pressebevågenhed, gør, at strategier i stedet bliver mere kortsigtede, mindre fokuserede og mere emergerende (Mintzberg, 1994), end det lange seje træk tilsiger. Spørgsmålet er, om dette betinger, at der må være tale om mere tilfældige coping-strategier og wayfinding (Chia og Holt, 2009), eller om

der stadig er plads til strategisk navigering efter langsigtede mål, som man søger at fastholde over længere tid. Jeg er mest tilbøjelig til at sige, at sidstnævnte stadig er muligt og i al fald idealet.

Den dominerende forestilling i strategiforskningen er i dag ikke den gamle strategiske planlægningstradition, men nærmere forestillingen om strategiarbejdet som en iterativ proces, en mere organisk og emergerende strategiudvikling, hvor de strategiske samtaler løbende korrigerer og justerer allerede vedtagne strategier i lyset af den seneste udvikling, men hvor man stadig søger at bevare langsigtede mål og ambitioner. Det er derfor, procesvalget og inddragelsen er så afgørende.

Interessant nok er der ikke forsket og skrevet særligt meget om strategisk topledelse, der tager udgangspunkt i det offentlige, og desværre er det, der er skrevet, ikke særligt specifikt. Hovedparten af både den klassiske og nyere teori om strategisk ledelse er blevet til på baggrund af forskning i store private virksomheder og forholder sig ikke til hverken den offentlige sektorkontekst eller til den tætte kontakt mellem politik og administration, som vi finder på topposter i staten.

Disse studier er typisk optagede af forskellige typer af mere eller mindre generiske konkurrencestrategier (det gælder forskere som Miles og Snow, 1978, 1994; Porter, 1992, 1984, 2010; Hamel og Prahalad, 1994; Kim og Mouborgne, 2005), dvs. de interesserer sig ikke for samarbejdsstrategi og for relationer mellem politik og administration. De studier, der ser på mikroprocesserne, som er med til at forme strategiarbejdet, strategy as action-perspektivet (Golsorkhi m.fl. eds., 2010), henter heller ikke eksempler fra det offentlige, og det gælder ligeledes de forskere, som argumenterer for, at strategisk ledelse er en umulighed (Chia og Holt, 2009; Stacey, 2007). Det er dermed begrænset, hvad der er at hente i sådanne studier.

Selv studier, der påberåber sig at tage udgangspunkt i det offentlige, siger ofte meget lidt om strategi, overser at der er tale om noget andet end i det private, og at der i det hele taget er politik både i (statslige) organisationer og ikke mindst omkring dem (det gælder bl.a. Ingstrup og Crookal, 2000; Lundkvist, 2013).

Begrebet strategi tages ofte forfængeligt, selv om der stort set ikke er noget i publikationerne, der vedrører strategi (såsom hos Bukh og Christensen, 2018). Selv når der i forordet står, at der er tale om, at man henter eksempler fra både det offentlige og det private, forbliver det ofte ved et enkelt offentligt eksempel (såsom hos Kim og Mouborgne, 2005). Når dette nævnes, er det, fordi konsulenter, der benyttes i det offentlige, ofte skriver sig forlængelse af disse forfatterskaber. Det er med andre ord vigtigt at være kritisk i forhold til, hvad der præsenteres.

Der findes enkeltstående studier, såsom Berg og Jonssons bog om ”strategisk ledning på politiska marknader” (1991), der søger at forstå strategiarbejdet i offentlige og frivillige organisationer som udspændt mellem to logikker: Den politiske, som drejer sig om legitimitet og institutionel rationalitet, og den markedsmæssige og managerialistiske, der

drejer sig om effektivitet og økonomisk rationalitet. Men der er ikke meget at hente vedr. strategi og ej heller mange referencer til strategilitteratur i ellers 'hypedede' nutidige forsøg på at kvalificere den strategiske proces i det offentlige.

Moore's fokus på, hvad der er værdifuldt i det offentlige, er naturligvis et godt udgangspunkt eksempelvis for brobygningen mellem politik og administration, ligesom det er rigtigt, at det drejer sig om at sikre sig stakeholderstøtte og ikke mindst politisk opbakning (Moore, 1995; Moore og Khagram, 2004). Men 'den strategiske triangel', Moore opererer med, mellem de tre forhold offentlig værdi, legitimitet og kapabilitet, er efter min vurdering for generel til at kunne bruges til andet end nogle helt overordnede betragtninger.

Bourgons 'ny syntese' er også rigtig god til at gøre sig helt indledende og overordnede betragtninger om, hvad en given organisation skal huske at prioritere, og udmærker sig ved at fremhæve både de klassiske forvaltningsmæssige værdier (ved siden af nyere fordringer om innovation og effektivitet) og (syner jeg) ikke mindst ved at tilføje en dimension vedrørende resiliens, dvs. robusthed og fleksibilitet som mål i en større samfundsmæssig sammenhæng (Bourgon og Dahl, 2017). Konceptet ny syntese insisterer desuden på betydningen af det tværgående samarbejde og holismen i arbejdet (whole of government). Men der er meget lidt konkret vedr. strategi og strategisk arbejde. Igen er mit budskab, at man skal tage indsigter og anbefalinger med et gran salt.

Oversigtslitteratur vedr. strategisk ledelse i det offentlige (såsom Poister, 2010; Poister og Streib, 1999; Höglund, Caicedo, Mårtensson og Svårdsten, 2018) skaber typisk overblik over strategisk tænkning, som den er udviklet på baggrund af studier i private firmaer med reference til et par casestudier i det offentlige og med fokus på eksempelvis performance. Nyere forskning tager ofte udgangspunkt i at efterprøve nogle af de gamle teorier, såsom de generiske strategier hos Miles og Snow (Andrews, Boyne, Law og Walker, 2009; Boyne og Walker, 2010) og hos Porter (Hansen, 2011), eller i specifikke studier på eksempelvis kommunalt niveau (Johnsen, 2016).

Mine egne studier tager udgangspunkt i topledelsens strategiarbejde i kommuner og regioner (Christoffersen og Klausen, 2009, 2012; Klausen, 1996, 2004, 2014) og forsøger at applicere en teori om strategiske arenaer (2004), der er sensitiv overfor den kompleksitet og komplicerethed, der karakteriserer politisk styrede organisationer, og som gør det muligt at manøvrere strategisk mellem modstridende interesser, styringsparadigmer m.m.

Moderne offentlig forvaltning er præget af den tid, vi er en del af, og dermed meget anderledes end det, der karakteriserer det klassiske weberianske bureaukrati med klar adskillelse mellem politik og administration, og relativt passive primus inter pares og grå eminence-roller. Offentlig forvaltning er i dag præget af, at vi befinder os i et hyperkomplekst netværks- og vidensamfund af postmodernitet, digitalisering og internationalisering.

Dermed bliver eksempelvis samarbejdsstrategier, der sprænger grænserne for en organisations domæne og mobiliserer ressourcer på tværs af sektorer, forvaltninger og faggrænser, og ekspresive strategier, der evner at sikre intern organisatorisk identitet og ekstern legitimitet gennem symbolsk tilpasning, afgørende for udvikling, tilpasning og offensiv prægning. I en sådan verden er positionsmagt ikke givet og ikke tilstrækkelig, en topleder må gøre sig fortjent til respekt og loyalitet ved på alle måder at være et forbillede og ved at kunne fornemme, hvad der rører sig, og hvad der taktisk og strategisk set er nødvendigt og muligt.

Fornemmelsen for det taktiske muliggør strategisk manøvrering mellem udfordringer og muligheder (fx på forskellige strategiske arenaer). Et forbillede kan man kun være, ved at man som et dannet menneske kan sætte situationen i et større perspektiv, og ved hvad der er rigtigt og forkert, dvs. gennem humanistiske indsigter såsom historisk og moralsk bevidsthed, samt gennem respekt for det enkelte menneske og empati i forhold til, hvad der rører sig hos den enkelte og i det kollektivt ubevidste.

Uddannelse og dannelse er i mange sammenhænge også afhængigt af at indtræde i hybridlederens rolle med de dobbeltkompetencer og den dobbelte legitimitet, de indebærer (Klausen, 2020). Ellers kan man ikke fornemme, hvilke følelser der rører sig og adressere de reelle udfordringer gennem overbevisende strategisk kommunikation.

Spørgsmålet er, hvilken kompetenceprofil strategisk ledelse med dette institutionelle setup lægger op til hos statens topchefer? Ved siden af at have (uddannelsesmæssig) viden om og (ansættelsesmæssige) erfaringer indenfor feltet, herunder erfaringer fra forskellige ledelsesniveauer, drejer det sig om en række forhold, såsom:

- Fornemmelse for politik, den politiske situation og den politiske vilje.
- Evne til at abstrahere fra kaos og mangfoldighed med henblik på at se mønstre, der afslører, hvad der kan være på vej, hvad der er af særlig betydning, og skabe visioner for det, der kunne blive.
- Evne til at få en gruppe af ledere til at tænke og arbejde strategisk, dvs. være en strategisk ledergruppe frem for at agere som en gruppe af ledere med hver deres dagsordener.
- Fysisk, intellektuelt og mentalt overskud og format nok til at invitere andre med ind i sit ledelsesrum (både politikere, ledere og medarbejdere, og herunder fx at have format nok til at ansætte nogen, der er kritiske og klogere end dem selv).
- Evne til at holde fast i og følge op på langsigtede mål trods forstyrrelser.
- Evne til selv at inkarnere det strategiske projekt, så det også er et personligt projekt. Hvilket kræver personlig troværdighed, dyder såsom retskaffenhed og ydmyghed.

- Evne til at kommunikere strategisk og sammen med andre udvikle overbevisende, meningsfulde strategiske narrativer. Og herunder at tale til både hjerne (the battle of minds) og hjerte (the battle of souls), dvs. at kunne rumme det kognitive såvel som det emotionelle og dermed tale til følelserne og det kollektivt ubevidste.
- Endelig må en leder for at kunne ansættes som topchef have visioner for organisationens fremtid og realistiske forestillinger om, hvilke strategier der må bringes i anvendelse, med hvilke aktører, ressourcer og inden for hvilke tidshorisonter.
- Dermed skal en topleder for at kunne arbejde strategisk være såvel strateg som entreprenør, institutionsbygger og meningskaber. De tre sidste lederroller er så at sige en del af den første, fordi det at arbejde strategisk også har at gøre med at sikre implementering.

Strategen evner at se de store mønstre og holde fast i de langsigtede prioriteringer, entreprenøren kan håndværket at gøre det til virkelighed, og som en del heraf kan institutionsbyggeren skabe forudsætninger på forskellige arenaer såsom ved bevidsthedsmæssigt at skabe mening og bygge de mentale broer til fremtiden.

## Referencer

Andersen, L. B., C. Greve, K. K. Klausen, J. Torfing 2017. Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Andrews, R. G. A. Noyne, J. Law and R. M. Walker 2009: 'Strategy, structure and process in the public sector: a test of the Miles and Snow model', Public Administration vol 87, No. 4, 2009 (732-749).

Berg P. O. og C. Johnsen 1991. Strategisk ledning på politiska marknader. Opinionsbildning och intern förankring i förvaltningar och folkrörelseorganisationer, Lund: Studentlitteratur.

Bourgon J. and K. Dahl 2018. Den nye syntese for offentlig værdiskabelse i det 21 århundrede, København: Dansk Psykologisk Forlag.

Bo Smith udvalget 2015. Embedsmanden i det moderne folkestyre, København: Dansk Jurist- og Økonomforbunds Forlag.

Bukh P. N. og K. S. Christensen 2018. Strategi og styring med effekt, København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Chia and Holt 2009. Strategy without design. The Silent Efficacy of Indirect Action, Cambridge: Cambridge University Press.

Christoffersen, H. og K. K. Klausen 2009. Den danske regionskonstruktion, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Christoffersen, H. og K. K. Klausen 2012. Den danske kommune konstruktion, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Golsorchi D., L. Rouleau, D. Siedl and E. Vaara 2010. Cambridge Handbook of Strategy as Practice, Cambridge: Cambridge University Press.

Finansministeriet 2005. Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark, København: Forum for offentlig topledelse.

Forum for Offentlig Toplethed 2005. Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark, København: Forum for Offentlig Toplethed.

Hansen, J. R. 2011. 'Application of Strategic Management Tools After an NPM-Inspired Reform: Strategy as Practice in Danish Schools', Administration & Society. 43(7) 770-806.

Hamel, G. and C. K. Prahalad 1994. *Competing for the Future*. Boston: Harvard Business School Press.

Höglund, L., M. H. Caicedo, m. Mårtensson and F. Svärdesten 2018. 'Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making', *International Public Management Journal* vol. 21, 2018 (5).

Ingstrup, O. and P. Crookall 2000. *The Three Pillars of Public management. Secrets of Sustained Success*, Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press.

Johansen, Å. 2016. 'Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades', *Scandinavian Political Studies* 39(4): 333-365.

Klausen, K. K. 1996. *Offentlig organisation, strategi og ledelse*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Klausen, K. K. 2004. *Strategisk ledelse – de mange arenaer*, Odense: Syddansk Universitetsforlag (udkommer i en revideret udgave i 2020).

Klausen, K. K. 2010. *Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne?* pp 6-24 i *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75, nr. 2.

Klausen, K. K. 2014. *Strategisk ledelse i det offentlige. Fremskrive, forudse, forestille*. København: Gyldendal Public.

Klausen, K. K. 2020. *Verden vendt på hovedet*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Lundkvist, M. 2013. *Falkeblik. Strategi, ledelseskraft og handlekraft i den offentlige sektor*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Mintzberg, H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: Prentice Hall.

Miles R. E. and C. C. Snow 1978. *Organizational Strategy, Structure and Process*, Stanford: Stanford University Press.

Miles R. E. and C. C. Snow 1994. *Fit, Failure & the Hall of Fame. How companies Succeed or Fail*.

Moore, M. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.

Mouritzen, P. E. and J. Svava 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburg Press.

Moore, M. and S Khagram 2004. 'On Creating Public Value' Working Paper Harvard University, John F Kennedy School of Government.

Kim, W. C. and R. Mouborgne 2005. Blue Ocean Strategy. How to Create Uncontested Market Space and Make the Competition Irrelevant. Boston: Harvard Business School Press.

Poister, T. H. 2010. 'The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance', Public Administration Review, dec. 2010, 246-254.

Poister, T. H. and G. D. Streib 1999. 'Strategic Management in the Public Sector, Concepts Models and Processes', Public Productivity & Management Review, Vol. 22, No. 3 (Mar. 1999) pp 308-325.

Porter, M. 1980. Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors, New York: The Free Press.

Porter, M. 1985. Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance, New York: The Free Press.

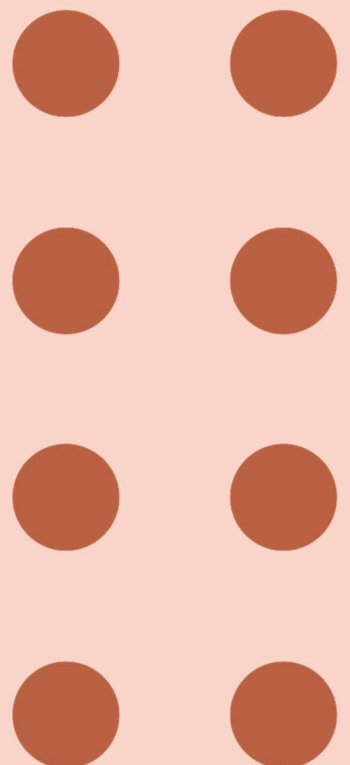
Porter, M. 2010. 'What Is Value in Health Care?' The New England Journal of Medicine, December 2010.

Stacey, R. D. 2007. Strategic management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity. London: Prentice Hall.



# Hvad med fagligheden?

Peter Bjerre Mortensen  
Aarhus Universitet



## Abstract

Med afsæt i den såkaldte »departementschefprofil« diskuterer dette notat, hvilke krav der stilles og bør stilles til departementschefer og andre statslige topledere faglige kompetencer. I den danske model er embedsværket, inklusiv toplederne, underlagt et faglighedskrav, men hvad det krav reelt indebærer og kunne indebære fortjener mere opmærksomhed, end det hidtil har fået. Faglighed handler i denne sammenhæng ikke kun om grundlaget for ministerrådgivningen, men også om den faglighed, der knytter sig til styring, organisation og ledelse af styrelse eller departement. Hovedpåstanden i notatet er dels, at en stærk faglighed er afgørende for, at de store politiske ambitioner kan omsættes til virkelighed, dels at fagligheden – både i den ene og den anden form – er under pres.

### Hvad med fagligheden?<sup>3</sup>

Kravene til moderne topembedsmænd er mange, og det kræver daglig håndtering af svære dilemmaer at udfylde rollen. Det gælder ikke mindst for departementscheferne, som i den danske forvaltningsmodel indtager en helt central rolle som bindeled mellem den politiske leder, ministeren, og forvaltningen.

Klassiske embedsmandsnormer om lovlighed, sandhed, partipolitisk neutralitet og faglighed har over tid fået hårdere konkurrence fra krav om politisk-strategisk rådgivning, der skal leveres med det formål at stille den til enhver tid siddende regering bedst muligt. Det er en udvikling, der er sagt og skrevet meget om. Ikke mindst har spørgsmålet om behovet for at styrke den politiske rådgivning været genstand for analyse og diskussion, herunder hvordan dette hensyn kan udfordre normerne om lovlighed, sandhed og partipolitisk neutralitet. Til gengæld har kravet om faglighed fået langt mindre opmærksomhed. Faglighed vedrører den faglige kvalitet af den rådgivning, som gives til minister og regering i forbindelse med nye tiltag og initiativer; men det handler også om den embedsmandsfaglighed, der ligger i at sikre stabil og effektiv drift af de store organisationer, som departementscheferne er sat til at styre og lede.

Dette notat ser nærmere på, hvordan det står til med de faglige kompetencer ud fra denne brede forståelse af kravet om faglighed. Det er ikke noget nemt krav at behandle systematisk, hvilket nok også er grunden til, at det ofte kun får sporadisk opmærksomhed, når de principielle debatter om embedsværket udfolder sig. Men det gør ikke kravet om faglighed mindre væsentligt. I et højtudviklet, gennemreguleret og specialiseret samfund som det danske er der brug for en stærk faglighed, hvis de politiske ambitioner skal blive omsat til virkelighed på en måde, der gør mere gavn end skade. Om det gælder indsats for udsatte børn, børns vilkår i daginstitutioner, udligningsreform, genopretning af skattevæsenet og ikke mindst klimaet er der brug for viden og faglighed – både

---

<sup>3</sup> Dette notat er skrevet i januar 2020.

specialiseret ekspertviden samt generalistviden om, hvordan man ved hjælp af organisation, styring og ledelse kan omsætte politiske mål til praksis.

I en årrække har man i politiske kredse betonet behovet for politisk-strategisk rådgivning. Over for denne bekymring for den politiske lydhørhed, som klart er en demokratisk fordring, har stået bekymringen for, at normerne om lovlighed og sandhed er blevet tilsidesat (Bo Smith-udvalget, 2015; Koch og Knudsen, 2014). Der er i begge tilfælde tale om kerneværdier i et system som det danske. Det er imidlertid argumentet i dette notat, at den ensidige betoning af de to værdier har haft som konsekvens, at man ganske har overset, at den faglige rådgivning og de faglige kompetencer, som defineret ovenfor, er under pres.

### **Departementschefprofilen**

I 2015 blev der udarbejdet en såkaldt departementschefprofil, der skulle danne grundlag for udarbejdelse af konkrete stillingsopslag samt kunne bruges af ministeren og det forberedende rekrutteringsudvalg i vurderingen af kandidater til stillingen. Departementschefprofilen oplister en bred vifte af opgaver, som en departementschef må have kompetencer til at håndtere. Opgaverne er i departementschefprofilen ikke prioriteret, men et hurtigt kig på de (bemærkelsesværdigt mange) seneste stillingsopslag viser, at det er den politiske rådgivning og erfaringen med politiske processer, der står mest centralt, når det bliver omsat i konkrete stillingsopslag.

At den del også fylder meget i selve arbejdet som departementschef var et af de klare resultater af Bo Smith-udvalgets undersøgelser. Her angav departementscheferne selv, at de gennemsnitligt tillagde ”den politiske rådgivning af ministeren” en vægt på knap 60 pct. på spørgsmålet om, hvor vigtige en række opgaver er for varetagelse af stillingen (Bo Smith-udvalget, 2015: 139). Til sammenligning blev opgaver knyttet til ”administrativ gennemførelse” og ”drift og organisation” tilsammen tillagt en vægt på godt 24 pct. I et interview med bladet Administrativ Debat i 2017 anslog Peter Stensgaard Mørch ligefrem, at han i tiden som departementschef i Beskæftigelsesministeriet brugte helt op imod 90 pct. af sin tid på ministeren og på relationen til Folketinget (Nilas og Tollestrup, 2017: 3).

Departementschefprofilen kan altså ikke bruges til at sige noget om, hvordan departementschefer faktisk prioriterer deres tid. Alligevel er den værd at tage afsæt i, for den giver en konkret formulering af en række opgaver, som stiller krav til departementschefens faglighed. Det gælder især følgende opgaver, der på den ene eller anden måde knytter an til departementschefens faglige ansvar, og som er hentet fra den lange liste af opgaver, som oplister i departementschefprofilen:

1. *Øverste ansvarlige for faglig rådgivning af ministeren*
2. *Policyudvikling og effektiv implementering af reformer*
3. *Lede og styre en koncern med eksempelvis fagligt tunge styrelser*
4. *Iværksætte og implementere organisationsudvikling og forandringsprocesser*
5. *Have en vis indsigt i ministeriets kerneydelser og faglighed*

## 6. Lede driften af centrale fagområder og sikre øget effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen

Det er hver for sig tunge og væsentlige opgaver i en højt specialiseret og stor statslig sektor som den danske. Det er samtidig opgaver, hvor man kan stille spørgsmålstejn ved, om det alt i alt gøres godt nok, og om de får den prioritering, der er ønskelig i et mere langsigtet samfundsperspektiv. Man kan sagtens forstå en kortsigtet regeringsinteresse i at efterspørge dag-til-dag-rådgivning om medie håndtering og politisk-taktiske processer, men i det lidt længere perspektiv kan det ikke være i regeringens interesse, hvis fagligheden tilsidesættes. Og slet ikke i samfundets interesse.

Spørgsmålet, som vil være omdrejningspunkt for den resterende del af dette notat, er altså, om departementscheferne (og andre topledere i staten) har gode nok rammer og forudsætninger for at varetage disse faglige opgaver tilfredsstillende. Notatformatet giver ikke mulighed for en grundig og fyldestgørende behandling af spørgsmålet og bør først og fremmest læses som en velment opfordring til diskussion og refleksion over, hvordan det egentlig står til med fagligheden i varetagelsen af disse opgaver.

### **Øverste ansvarlige for faglig rådgivning af ministeren**

Det kan naturligvis ikke være departementschefens opgave at udarbejde faglige notater og fagligt baserede indstillinger til ministeren. Men skriftlige indstillinger og udkast tilgår i almindelighed ministeren via departementschefen, og der påhviler derfor departementschefen et ansvar for, at en given sag er oplyst på et solidt, fagligt grundlag. I de tilfælde, hvor den faglige viden er usikker, er der et ansvar for, at den usikkerhed bliver formidlet klart og præcist. Den tidligere departementschef Kurt Hansen er citeret for en mere slagfærdig formulering af dette ideal: ”Vi kan ikke forhindre ministre i at begå dumheder, men det er vores pligt at advare dem, inden de gør det” (Thomsen m.fl., 2014: 178).

Det fortrolige rum, der er og må være mellem minister og departementschef, gør det umådelig svært at vurdere, hvilken faglig rådgivning der reelt er givet i en sag, og med hvilken vægt den er leveret. Samtidig er den faglige rådgivning kun et bidrag til den politiske beslutningsproces, og det er naturligvis legitimt, hvis en minister/regering af politiske grunde vælger at gå videre med en sag på trods af den faglige rådgivning. Til gengæld bør minister/regering i det tilfælde bære de politiske omkostninger, der kan være forbundet med at tilsidesætte faglige anbefalinger. I den situation må der påhvile departementschefen et ansvar for, at det, der er en politisk beslutning, ikke fremstilles som en fagligt velbegrunnet beslutning.

Man kan her sagtens forestille sig en konflikt mellem de faglige hensyn på den ene side og loyalitetsforpligtelsen over for den til enhver tid siddende regering på den anden. I en sådan konflikt ville det formodentlig styrke varetagelsen af den faglige rådgivning, hvis der var et større pres fra blandt andet medier og Folketing for, at præmisser og beslutningsgrundlag så vidt muligt lægges offentligt frem. Den forrige regerings udspil til en sundhedsreform er et eksempel på, at man ved lanceringen af udspillet faktisk henviste til en række offentliggjorte konsulentrapporter og udvalgsarbejder (Regeringen,

2019: 132). Læsning af disse betryggede ikke det faglige grundlag for sundhedsreformen (Christensen og Mortensen, 2019a), men de offentligt fremlagte rapporter skabte grundlag for en sund efterfølgende kritisk, faglig debat om regeringens udspil. Udfordringen er, hvordan man undgår, at større åbenhed udadtil kommer til at dæmpe embedsværkets trang til at åbenbare sin uforbeholdne mening indadtil (Engstrøm og Jensen, 2002: 8). Bo Smith-udvalget (2015: 121) rejste blandt andet følgende kritiske spørgsmål til den faglige rådgivning af de politiske ledere:

- "Politikerne nyder som de eneste demokratisk legitimitet til at træffe beslutninger af stor rækkevidde, men er der behov for større åbenhed om beslutningsgrundlaget og en faglig »modmagt«, som kan modvirke, at der træffes beslutninger mod bedre faglig viden?"
- "Placerer embedsmændenes lydhørsforpligtelse kombineret med de karrieremæssige tilskyndelser, som de står over for under udførelsen af deres arbejde, dem i situationer, hvor de kompromitterer faglighedskravet, uanset hvor bredspektret det måtte være?"
- "Kan man udvikle institutionelle mekanismer, som enten etablerer effektive tilskyndelser til, at embedsmændene i deres rådgivning respekterer relevant faglig indsigt, eller at der i sager af særlig rækkevidde etableres et korrektiv til eller et tjek på embedsmændenes faglige rådgivning?"

Det er væsentlige og svære spørgsmål, der ikke har noget enkelt svar, men som fortjener seriøs refleksion og diskussion både blandt politikere og ikke mindst departementschefer, som i kraft af deres position har et særligt ansvar for løbende at vurdere, om den faglige rådgivning står tilstrækkelig stærkt.

### **Policyudvikling og effektiv implementering af reformer**

Det er velbeskrevet, at udviklingen af ny politik kræver faglig rådgivning af beslutningstagerne om blandt andet indhold og effekter af den gældende politik på området, samt, hvor det er relevant, hvad den faglige viden på området viser i forhold til effekterne af forskellige policytiltag og reformer. Der er imidlertid et dilemma mellem policyudvikling og effektiv implementering, som fortjener stor opmærksomhed.

På den ene side kan hensynet til hurtig og effektiv vedtagelse af politiske tiltag og reformer med stor synlighed og politisk slagkraft give pres for centraliserede og lukkede beslutningsprocesser. På den anden side er der solid forskning, der taler for, at reformer har størst mulighed for at virke i praksis, hvis de er vedtaget gennem bred inddragelse, i små skridt og med rimelig tid til gennemførelsen (Christensen og Mortensen, 2019b; Christensen m.fl., 2020). Samtidig er sidstnævnte et reformmodus, der faktisk sænker de politiske omkostninger og ikke tvinger politikerne ud i de abrupte kursskift, vi har set på flere områder i de senere år. Endelig er det en reformtilgang, der gør det muligt at rulle de ting tilbage, der viser sig ikke at virke som forventet, i stedet for at være tvunget til at male solen rød, fordi man har afskåret sig fra realistiske alternativer.

Som Caroline Howard Grøn (2019) har formuleret det: "... den mest ambitiøse reform er i virkeligheden den, som formår at forlige den politiske og administrative virkelighed på en måde, så den har konkret betydning for borgernes hverdag – fordi den kan implementeres." Bo Smith-udvalget (2015: 133) var på linje med dette synspunkt i sin anbefaling om, at gennemførelse og iværksættelse bør tænkes ind fra begyndelsen af enhver reform- og policyudvikling, så beslutningerne udformes, så de faktisk vil kunne virke i praksis.

Hvis den politiske ledelse insisterer på at prioritere store og forhastede reformer over grundigt forberedte og afgrænsede reformer, må de naturligvis gøre det. Men dels er der mange reformtiltag, der ikke nødvendigvis har haft politikerne som initiativtager, dels er det en overvejelse værd, om embedsværket og de ofte indkøbte private konsulenter kan levere fagligt tilfredsstillende rådgivning om implementering af reformer i en politisk-administrativ virkelighed.

Der hviler på dette punkt et todelt ansvar på departementscheferne. For det første skal de have så meget faglig forstand, at de kan gennemskue fagligt dårligt funderede beslutningsgrundlag. For det andet skal de kunne opbygge en organisation, der har de nødvendige kompetencer til at levere beslutningsgrundlag af høj, faglig kvalitet. Hvis ikke departementschefen varetager dette ansvar og betoner den faglige kvalitet, kan det brede sig ned i organisationen. Fisken rådner fra hovedet, som man siger.

### **Lede og styre en koncern med eksempelvis fagligt tunge styrelser**

Departementschefen og den øverste administrative ledelse i et ministerium har ansvar for at lede og styre ofte store og komplekse organisationer. Det kræver faglig indsigt i organisation, styring og ledelse at sikre, at opgaverne i sådanne organisationer løses inden for lovgivningens rammer og i overensstemmelse med ministerens ønsker og beslutninger. Det er ikke nogen nem opgave, og det er samtidig en opgave, der skal håndteres ved siden af den store (og stigende) efterspørgsel på politisk-strategisk rådgivning.

Man kan ikke på et sikkert fagligt grundlag anwise én rigtig måde at løse denne ledelses- og styringsopgave, men man kan med nogenlunde sikkerhed konstatere to ting: For det første er der meget, som taler imod skabelontænkning, hvor man trækker den samme styringsmodel ned over forskellige ministerier (og styrelser), som har meget forskellige typer medarbejdere, og som løser meget forskellige opgaver. Ikke desto mindre er det netop denne skabelontænkning, der har kendetegnet mange af de styringsdoktriner, man igennem mange år har abonneret på i de øverste ledelseslag i den danske offentlige sektor (Mortensen, 2014; Christensen og Mortensen, 2016: kap. 8).

For det andet er der meget, der taler for en inkrementel tilgang til udviklingen af ledelsesformer og styringsredskaber. Det er ikke hensigtsmæssigt, som det eksempelvis var tilfældet i lange perioder i Skatteministeriet, at man ofte skifter styrings- og ledelsesmodeller (Christensen og Mortensen, 2018). Ligeledes bør der være en stærkt kritisk tilgang til de hyppigt skiftende styringsdoktriner, som OECD, diverse konsulentfirmaer samt andre rejsende i fikse ideer forsøger at sælge til politikere og ikke mindst embedsmænd.

Den faglighed, der kommer af at have gennemført en akademisk uddannelse, uanset hvilken, burde række til at gennemskue den slags, men er i mange tilfælde åbenbart ikke tilstrækkelig til at stå imod uunderbyggede og som oftest udokumenterede løfter og påstande.

Og hvis man endelig kaster sig og sin organisation ud i den slags eksperimenter, er der grund til at tænke sig særligt godt om, da disse styringsmodeller ofte virker anderledes end lovet, når de møder den politisk-administrative virkelighed. Ministeriernes erfaring med kontraktstyring tjener som eksempel. Det begyndte, som doktrinen om mål- og resultatstyring foreskrev, med få og relativt enkle resultatmål, men sandede hurtigt til i en skov af små og store procesmål (Christensen og Binderkrantz, 2010). Dertil kom, at den påståede sammenhæng mellem målopfyldelse og belønning/straf i praksis var ikke-eksisterende i kontraktstyringen af de statslige styrelser (Binderkrantz og Christensen, 2011). I samme boldgade finder vi tyrkertroen på nøgletallenes (KPI'ernes) positive styrelseffekter. Som redegjort for af Rigsrevisionen (2015: 11) havde det nu hedengangne og kuldsejlede SKAT planlagt hele 360 KPI'er og havde ved udgangen af 2014 fået idriftsat ikke færre end 292 af disse; hvilket dog ikke afhjalp de store problemer, SKAT stod over for.

Det gode modspørgsmål til disse eksempler er selvfølgelig, om det betyder, at man som offentlig topleder helt og aldeles skal holde sig fra nye styrings- og ledelsesværktøjer. Det er ikke budskabet, men hvis eksemplerne kan hjælpe til at sætte en eftertanke i hovedet på overmodige topchefer, er meget nået. For det er ikke godt nok at kaste sin organisation ud i vidtrækkende styringseksperimenter for så flere år efter at bede om tilgivelse for den svigtende faglighed, sådan som en gruppe tidligere topembedsmænd gjorde i 2007 i en kronik i Politiken med den sigende titel ”Tilgiv os - vi vidste ikke hvad vi gjorde” (Gjørup m.fl., 2007).

At modvirke den slags svigt kræver, at den øverste ledelse sikrer sig, at man i ministeriet har embedsmænd, der har solid faglig indsigt i organisation, styring og ledelse, og som i det mindste bliver hørt i toppen af ministerierne. Dertil kommer den faglige rådgivningsopgave, der ligger i at få ministre og politikere til at forstå, at den politiske lyst til reform og forandring altid bør afbalanceres over for den betydelige grad af stabilitet, som er forudsætningen for effektiv styring, ledelse og implementering i den offentlige sektor.

### **Iværksætte og implementere organisationsudvikling og forandringsprocesser**

Dette krav er i samme kategori som det forrige, men her er den mest bemærkelsesværdige udvikling, at man i betydelig grad har udliciteret den faglige rådgivning om organisationsudvikling og -forandring til private konsulentfirmaer. Det burde ellers være en kernekompetence for (top-)embedsmænd med en samfundsvidenskabelig generalistuddannelse. Til tider kan sådanne forandringer være politisk bestemte, og man kunne her ønske sig en større bevidsthed (og rådgivning efter Kurt Hansen-opskriften, jf. ovenfor) om de ofte negative konsekvenser for effektivitet og opgaveløsning, reorganiseringer



som eksempelvis ressortændringer fører med sig. Det er eksempelvis (alt for) mange gange, departementschef Sophus Garfiel har skullet forsøge at integrere henholdsvis Økonomi- eller Socialministeriet med Indenrigsministeriet, uden at det på nogen måde er klart, at der skulle være politiske eller reelle gevinster forbundet med denne hyppige flytten rundt på møbler og medarbejdere. Tværtimod kan det på både kort og lang sigt give problemer med opgaveløsning og ansvarsplacering. Den engelske forvaltningsforsker Christopher Hood (2010: 68) giver denne karakteristik:

“Oven i alt det andet vil disse multiorganisatoriske strukturer, hvor ingen har ansvaret, ofte være i en reorganiseringsproces, hvor det organisatoriske møblement bliver flyttet rundt, og navne ændres for at forvirre fjenden og skabe et indtryk af fremskridt og dynamik... Og de giver rum for nye forsøg på at unddrage sig skylden for alle de forbigående problemer, som disse omstillinger skaber, og mulighed for at få ansvaret til at forsvinde i de sprækker, som opstår, når nye organisationsstrukturer bliver kørt ind (forfatterens oversættelse).”

Selvfølger kan der være gode grunde til at iværksætte udviklings- og forandringsprocesser, for eksempel som reaktion på, at noget ikke virker, som det skal. Men også i de tilfælde ligger der en væsentlig opgave for departementschefen i at kunne forklare både minister, omverden og ikke sjældent Finansministeriet, at sådanne genopretningsprocesser kræver tid samt stor og vedholdende ledelsesmæssig opmærksomhed, hvis de skal føre bedre resultater med sig. Dertil kommer den svære, men ofte undervurderede opgave med at forandre det, der ikke virker, uden at smadre det, der faktisk fungerer.

Langt fra alle udviklings- og forandringsprocesser er initieret af politikerne eller et stærkt udefrakommende pres. Efter en årrække, hvor det nærmest lignede en selvdefineret svendeproeve for ambitiøse departementschefer at omkalfatre deres nye ministerium, straks de var tiltrådt, er det dog indtrykket, at der i de senere år har indfundet sig en bevidsthed om, at store reorganiseringer er et stumt redskab, der bør bruges med tilbageholdenhed og stor omtanke. Ikke desto mindre er der stadig folk i kredsen af departementschefer, eksempelvis i Klimaministeriet (Mortensen, 2019), som giver udtryk for en bemærkelsesværdig og langt hen ad vejen fuldstændig ubegrundet tro på, hvad man med en hurtig reorganisering af et ministerium kan opnå af store gevinster. Man kunne overveje, om kompetencen til at modstå organisationsudvikling og forandringsprocesser burde vægtes lige så højt som kompetencen til at iværksætte disse.

### **Have en vis indsigt i ministeriets kerneydelser og faglighed**

Anført af Finansministeriet har der i efterhånden mange år været en stor bekymring for silotænkning og sektorisering i den statslige sektor. Man bør i stedet, lyder det, tænke på tværs og i helheder. Det må blandt andet være det, der sigtes til andre steder i departementschefskompetenceprofilen, hvor vigtigheden af at have været i forskellige organisationer nævnes som en efterspurgt kompetence.

At have arbejdet i forskellige ministerier og organisationer kan ikke skade, men spørgsmålet er igen, om balancen er rigtig, når mange departementschefer har tilbragt flere år



i Finansministeriet – suppleret af kortvarige erfaringer i et andet ministerium eller en anden mere eller mindre relevant organisation – end i det fagministerium, de bliver departementschef for (Gram, 2018). Ikke mindst i lyset af udviklingen på det politiske niveau, hvor både ministre og medlemmer af Folketinget i dag ofte har ganske begrænset viden og erfaring med det politiske område, de for en periode får ansvaret for.

Departementschefen bør naturligvis ikke, sådan som det i et vist omfang var tilfældet i de gamle dage, være valgt, fordi han eller hun er den bedste faglige medarbejder. Det kan dog omvendt ikke skade, at vedkommende har et solidt kendskab til det ministerium og de interessenter, som han eller hun skal være øverste administrative chef for. Som den amerikanske politolog og forvaltningsforsker Aaron Wildavsky (1984: 225) har formuleret det: “Without specialization there is no knowledge, and without knowledge there is no power.”

### **Lede driften af centrale fagområder og sikre øget effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen**

På det seneste har jeg, som en lille selskabsleg, stillet adskillige personer det spørgsmål, om de kan nævne bare én departementschef, som er blevet udskiftet på grund af driftsproblemer på ministeriets område. Det kunne eksempelvis være som følge af manglende effektivitet og kvalitet i de opgaver, ministeriet løser i forhold til brugere og omgivelser. Indrømmet, det er en selskabsleg, der som sådan kun fungerer i en ganske snæver kreds af folk med særlig interesse for centraladministrationen, men der er i denne kreds endnu ingen, som er kommet på ét eneste eksempel. Det udelukker naturligvis ikke, at der har været tilfælde, men under alle omstændigheder hører det absolut til sjældenhederne. Til gengæld kan man sagtens finde ledere længere nede i ministerierne, der er blevet straffet for sådanne svigt.

Nu skal man, som forsvarsministeren for nylig formulerede det, naturligvis ikke fyre blot for at fyre, men den svage konsekvens af driftsproblemer for de øverste ledere i departementerne rejser spørgsmålet, om det at skabe resultater og ”værdi for borgeren” i praksis fylder nok i de offentlige topledere hverdag. Ledelseskommisionen (2018: 40) skrev ligefrem: ”... vi mener, at det i alt for ringe grad – ikke mindst i staten – giver point i embedsmændenes karriereforløb at have forstand på, hvordan man leder drift”.

Departementschefprofilen har et punkt om, at kommende departementschefer bør have haft ”erfaring med ledelse af driftsorganisationer med forskellige konkrete udfordringer”. Det er alt andet lige positivt, hvis det vel at mærke også er et punkt, der vægter tungt, når faktiske kandidater til departementschefstillinger skal vurderes. Det bringer os tilbage til den øverste politiske ledelse. For man kunne formodentlig godt skabe langt mere bevidsthed og viden om driften blandt de øverste embedsmænd, og dermed også bedre og mere effektiv drift, hvis man fra politisk side faktisk efterspurgte det. Men hvis man først og fremmest efterspørger departementschefernes politisk-strategiske rådgivning, er der risiko for, at det skader driften og går ud over kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsningen. Selv departementschefer er begrænsede i opmærksomhed, tid og kognitive ressourcer.

## En faglighed under pres

Det er ikke nyt, at afvejningen af faglighed over for de mange andre relevante hensyn i politik og forvaltning er både svær og reel. Alligevel er der sket nogle væsentlige ændringer over tid. Ikke mindst fylder den politisk-taktiske rådgivning, herunder medierådgivningen, mere i dag, end den gjorde tidligere (Bo Smith-udvalget, 2015). Samtidig er de politiske beslutningsprocesser generelt blevet mere topstyrede og centraliserede. Det er en udvikling, der kan sætte den faglige rådgivning under yderligere pres. Som to amerikanske politologer har formuleret det (Baumgartner og Jones, 2015: 206): ”Regeringer foretrækker ofte mindre information og mindre debat, men regeringsførelsen er bedre, når der er meget information og meget debat, selv om det gør det sværere at træffe beslutninger (forfatterens oversættelse).”

Der ligger i denne problemstilling en mulig modstilling mellem den kortsigtede regeringsinteresse (vise handlekraft) og den langsigtede regeringsinteresse (god regeringsførelse). Naturligvis må man anerkende, at der er situationer, hvor man af politiske eller andre grunde er nødt til at træffe beslutninger hurtigt og på et forholdsvis tyndt grundlag. Men der er rigtig mange situationer, hvor man ikke står med et tidsmæssigt pres for hurtigt at træffe vidtgående beslutninger, og hvor der har været tid til at gøre dem til genstand for en form for kritisk prøvelse. Det er dette krydsfelt, den moderne departementschef skal navigere i.

Nogle vil formentlig bruge de udfordringer og dilemmaer, der er skitseret i dette notat, til at argumentere for at frigøre det faste embedsværk fra den politisk-strategiske rådgivning ved at indsætte flere politisk udpegede embedsfolk i toppen af ministerierne. Det er dog i bedste fald meget tvivlsomt, om en sådan reform vil styrke den faglige rådgivning af det politiske niveau. Den stigende brug over tid af politisk udpegede særlige rådgivere har i hvert fald ikke medvirket til en skarpere opdeling, hvor rådgiverne sammen med ministeren har taget sig af de politisk/strategiske opgaver, og departementschefen og det faste embedsværk har taget sig af de klassiske, fagligt orienterede opgaver. ”Tværtimod”, som Koch og Knudsen (2014: 230) formulerer det, ”kan man stille det spørgsmål, om ikke de særlige rådgivere kombineret med et stærkt øget fokus på pressehåndtering [...] har betydet, at normerne fra den inderste kerne omkring ministeren så at sige er sivet ned igennem hele embedsapparatet.”

Dertil kan man pege på, at et sådan forsøg på at adskille politik og forvaltning hverken vil være realistisk eller ønskværdigt. Argumentet er jo netop, at den faglige rådgivning i de politiske beslutningsprocesser er under pres, og den del kan ikke styrkes ved at oprette politiske kabinetter og distancere ministeren yderligere fra de rådgivere, der har både faglig indsigt og fagligt ansvar. En model som den danske, der bygger på statslige topledere, særligt departementschefer, som har både autoritet, politisk tæft og en stærk faglighed, er at foretrække. Men det er ikke en nem balance at opretholde, og ikke mindst kunne fagligheden, som argumenteret for i dette notat, trænge til en hjælpende hånd. Eksempelvis giver den danske tradition for mindretalsregeringer faktisk Folketin-

get ganske gode muligheder for at opsætte grænser og hegnspæle for, hvordan og hvorvidt den til enhver tid siddende regering bruger eller misbruger den faglighed, som det faste embedsværk stiller til rådighed. Men bruger Folketinget de muligheder fornuftigt og tilstrækkeligt?

Afslutningsvist er det værd at understrege, at de udfordringer, der er drøftet i dette notat, ikke kun handler om grænserne for politik og strategi. De handler også om, at der i forhold til en række væsentlige opgaver, der vedrører organisation, ledelse og ikke mindst styring, er grænser for embedsværkets faglighed. Diskussionen af den side af fagligheden behøver ikke afvente politikernes interesse og deltagelse.

## Referencer

Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones. The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America. University of Chicago Press, 2015.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegaard Christensen. "Agency performance and executive pay in government: An empirical test." Journal of public administration research and theory 22.1 (2011): 31-54.

Bo Smith-Udvalget (2015). Embedsmanden i det moderne folkestyre. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Anne Skorkjær Binderkrantz (2010). »Kontraktstyring i centraladministrationen: Fra frihedsgrader til indholdsfokus.« Økonomi og Politik, 83,1: 54-64.

Christensen, Jørgen Grønnegård, og Peter Bjerre Mortensen (2016). "I politikens vold: Offentlige lederes vilkår og muligheder." København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2018). Overmod og afmagt: Historien om Det nye SKAT. Djøf Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2019a). "Hvorfor er sundhedsreformen så forhastet?." Politiken, Kroniken (31. Januar 2019).

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2019b). "I rationalitetens navn. En analyse af reformerne af den danske skatteforvaltning", Økonomi og Politik, Bind 92, Nr. 2, s. 48-63.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Jørgen Albæk Jensen, Helene Helboe Pedersen og Peter Bjerre Mortensen (2020). Når embedsmænd lovgiver. Djøf Forlag (Under udgivelse).

Engstrøm, Niklas og Lotte Jensen (2002). "Om en snæver og dog polariseret debat om embedsmandsrollen", Samfundsøkonomen nr. 2.

Gjørup, Jes m.fl.(2007). "Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde", Politiken (29. marts 2007).

Gram, Hjalte (2018). Skolet i den røde bygning. Hvordan Finansministeriets embedsmænd når til tops i staten. Foreningen for Elite- og Magtstudier.

Grøn, Caroline Howard (2019). "Fem tips til at lave reformer, der virker i praksis", Altinget (21. januar 2019).

Hood, Christopher (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.

Koch, Pernille Boye & Tim Knudsen (2014). *Ansvar, der forsvandt: om magten, ministrene og embedsværket*. Samfundslitteratur.

Ledelseskommisionen (2018). *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften* (Ledelseskommisionens rapport).

Mortensen, Peter Bjerre (2014). "Politik og produktivitet. En diskussion af Produktivitetskommisionens anbefalinger." *Administrativ Debat*, 1: 28-31.

Mortensen, Klaus Ulrik (2019). "Dan Jørgensens grønne general", *DJØF-Bladet* (6. november 2019).

Nilas, Claes og Kasper Tollestrup (2017). "Nøglen til at få Københavns Kommunes styreform til at fungere", *Administrativ debat*, 3: 3-7.

Regeringen (2019). *Patienten først – nærhed, sammenhæng, kvalitet og patientretigheder* (netpublikation, 144 sider).

Rigsrevisionen (2015). *Beretning til Statsrevisorerne om Skatteministeriets økonomistyring*. Rigsrevisionen.

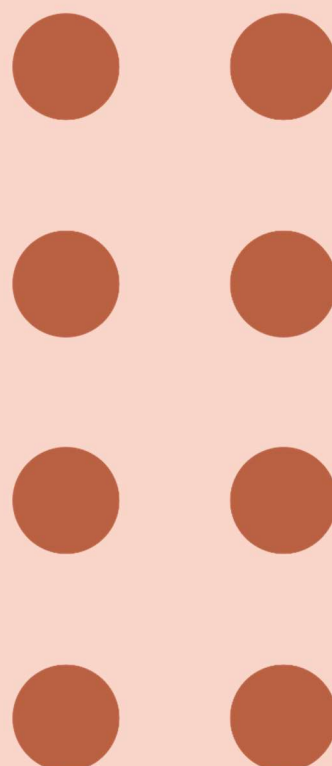
Thomsen, Jens, Kaj Kjærsgaard og Ole Zacchi (2014). "Livet blandt økonomer – Økonomiministeriet i 70'erne", i Christensen, Jørgen Grønnegård og Torben Beck Jørgensen (red.). *Embedsmandens verden af i går*. Djøf Forlag.

Wildavsky, Aaron (1984). *"The Politics of the Budgetary Process"* (4. Udgave). Boston, MA: Little, Brown.

# Gaveøkonomien

– en ny ledelsesvej til grøn omstilling

Niels Thyge Thygesen  
Copenhagen Business School



## Abstract

Forskningsbidraget henvender sig til dig, der ønsker at gå forrest i en af dette århundredes største ledelsesudfordringer: den grønne omstilling. Indtil videre har langt de fleste overvejelser været pengeøkonomiske. Hvordan skal den grønne omstilling finansieres? Hvordan skal den nedbrydes i opgaver? Og hvordan fordeles det økonomiske ansvar? Men sjældent tænker vi over, at der findes en gaveøkonomi, som løfter omstillingskraften og organiseringskraften i sådan en grad, at vores grønne fremtid måske står og falder med denne økonomi. Gaveøkonomi baserer sig på ressourceudveksling og er en samlebetegnelse for en hel bevægelse af gode initiativer som deleøkonomi, cirkulær økonomi og til dels samskabelse. Bidraget giver et bud på topledelse, hvormed du kan aktivere gaveøkonomiens værdi. Buddet beder dig om at 'kigge rundt' og indeholder tre udførende kompetencer samt en reflekterende kompetence.

Som forskeren i offentlig ledelse Mark Moore (1995: 229) så bramfrit udtrykker det: "Offentlige ledere er hverken bogholdere eller martyrer. I stedet er de bestilt af samfundet til at eftersøge velfærdsværdi ('public value')." I den ånd eftersøger jeg et overordnet bud på topledelse i staten, der baserer sig på gaveøkonomi og som kan blive afgørende, når vi skal indfri den grønne udfordring.

Udfordringen består som bekendt i 'krydset': Der, hvor reduktionen af drivhusgasser viser sig i en nedadgående kurve og krydser væksten, der sammen med den sociale bæredygtighed befinder sig i en opadgående kurve. Det bliver dyrt. Vi bliver derfor nødt til at lede ud fra en anden økonomi, gaveøkonomien, for at skabe værdi ved siden af pengeøkonomien.

Et af de steder, som har baseret deres grønne omstilling på ressourceudvekslinger og gaveøkonomisk organisering, er Samsø. I runde tal har øen opnået, hvad ingen anden ø i verden har, nemlig at være 100 % selvforsynende med alternativ energi (reduktion af drivhusgasser). De har allerede overhalet de politiske mål bag den grønne omstilling, samtidig med at borgere sammen med virksomheder og flere offentlige institutioner er dybt involverede og engagerede (vækst og social bæredygtighed). Det er derfor ikke underligt, at Energiakademiet på Samsø har opnået international opmærksomhed. Det er lykket med at gennemføre en grøn omstilling og indfri 'krydset'.

Energiakademiet på Samsø er langt fra det eneste sted, der i Mark Moore's ånd har 'eftersøgt velfærdsværdi'. Kalundborg Symbiose et partnerskab mellem otte offentlige og private virksomheder i Kalundborg. Sammen har de udviklet verdens første industrisymbiose med en cirkulær tilgang til produktion, som på ressourcensiden er gaveøkonomisk. Symbiosen har medført en uhørt høj effektivitet og produktivitet, og har ligeledes påkaldt sig international opmærksomhed.

Vejen vises ikke alene ved, at Kalundborg Symbiose og Energiakademiet udbygger deres og lokalområdets rolle som udstillingsvindue. Der må supplerende og andre kræfter til, som professionelt kan systematisere og udbrede det gaveøkonomiske potentiale. De kræfter udgør blandt andre topledere i staten.

Det, du kan se frem til i forskningsbidraget, er først sammenligning mellem to økonomier, pengeøkonomien og gaveøkonomien. Sammenligningen viser, at penge ikke udgør den eneste farbare vej i den grønne omstilling samt hvilken værdi der følger med gaveøkonomien. Dernæst følger en kort caseberetning af Samsøs grønne omstilling, samt Kalundborg Symbiose, som giver et billede af, hvordan gaveøkonomiske organiseringer har ligget til grund for deres resultater i verdensklasse. Efter at have samlet op på gaveøkonomiens potentiale bliver du præsenteret for et bud på topledelse, hvormed du kan aktivere gaveøkonomiens værdi. Det opfordrer til at opbygge værdifællesskaber på platforme og som leder at 'kigge rundt'. Evnen til at 'kigge rundt' indebærer tre udførende kompetencer og en reflekterende kompetence.

### **Pengeøkonomi og gaveøkonomi**

Det socioøkonomisk forskningsfelt viser, hvordan penge ikke er den eneste vej til grøn velfærd<sup>4</sup>. Her arbejdes der på fuld damp med at undersøge værdien af flere økonomier og det deler sig igen ud i flere retninger, heraf samfundsanalyser<sup>5</sup> og organisationsudviklinger<sup>6</sup>. Inden for feltet skelnes der – mere eller mindre eksplicit – mellem det, man i bred forstand kan kalde 'hard value' og 'social value'. Hard value svarer fx til målt reduktion af CO<sub>2</sub>-udslip og målt stigning i vækst. Social value omfatter fx social bæredygtighed. Det er kombinationen af begge – hard value og social value - der udgør den grønne velfærdsværdi, fordi det er begge, der efterlyses i krydset.

Sammenligningen mellem de to økonomier fortsætter ned igennem casen – Energiakademiet på Samsø og Kalundborg Symbiose - og ender i de organisations og ledelsesprincipper, der følger med gaveøkonomien. Et overblik følger i nedenstående skema. Det guider dig igennem resten af bidraget og bidraget følger de overskrifter, du ser i venstre kolonne.

---

<sup>4</sup> Graeber, 2013; Eisenstein, 2011; Derrida, 1997; Bourdieu, 1979, 1996; Mauss, 2002/1925

<sup>5</sup> Eisenstein, 2011; Fukuyama, 1995; Putnam, 1995, 2000, 2004

<sup>6</sup> Gabbay & Leenders (Eds.), 2001; Hasle et al., 2010; Olesen et al., 2008; Vestergård, 2014



**BOKS 1**
**Pengeøkonomi og gaveøkonomi**

	<b>Pengeøkonomi</b>	<b>Gaveøkonomi</b>
<b>Medie</b>	Penge	Gave
<b>Form</b>	Vare/penge	Gave/gengave
<b>Hard value</b>	Nulsum	Plussum
<b>Social value</b>	Ingen	Livskvalitet

V

Samsø

V

<b>Organisation</b>	Hierarki og funktioner	Centre og opgaver	Platforme og værdifællesskaber
<b>Ledelse</b>	Kig op/ned	Kig th./tv.	Kig rundt

**De to økonomiers medie og form**

I dag er penge blevet til en automatisme. Det er svært, og næsten utænkeligt at tænke sig prioriteringen, ansvarsfordelingen og styringen af vores velfærd uden om en pengeøkonomi. Automatismen betyder, at det er pengeøkonomien, der langt hen ad vejen styrer ledelse frem for omvendt. Og det er der ikke megen ledelse i.

Vi begynder derfor i skemaets øverste del. Her fremgår det, at penge og gaver er to forskellige medier. De medierer økonomiske udvekslinger på hver sin måde. Og den erkendelse udgør det første glædelige skridt ud af automatismen.

Pengeøkonomiens udvekslingsform er vare/penge<sup>7</sup> når det gælder økonomiske transaktioner. Princippet er, at den ene part har en vare og den anden part har penge. I den økonomiske transaktion bytter pengene plads med varen. Den, der ejede pengene, ejer nu varen, og omvendt.

I det offentlige er det hen over denne pengeøkonomiske udvekslingsform, vi i høj grad organiserer produktionen af velfærd. I form af penge, der gives den ene vej (blandt andet over skatter og afgifter), og varer, der leveres den anden vej (blandt andet i form af ydelser). Den sociale kontrakt, som vores velfærd er bygget op omkring, er altså langt hen ad vejen blevet til en pengekontrakt.

Som det fremgår i skemaet, tilbyder gaveøkonomien en anden form for økonomisk udveksling, som består af gave/gengave. Det hele begynder med, at den ene ejer noget, ved noget eller kan noget, som er værdifuldt for den anden part og vice versa. Så i stedet

<sup>7</sup> Niklas Luhmann (Luhmann, 1982) skelner påpeger den af økonomiens form, der muliggør systemdannelse, og den er for økonomiens vedkommende betale/ikke betale. På et mere konkret niveau nævner Luhmann flere typer økonomier, heriblandt dem, der beror på økonomiske transaktioner. På dette niveau omtaler han også formen for transaktioner som vare/penge, dvs. varer eller 'goods' i bred forstand og penge som (et blandt mange) betalingsmidler. Se også Boldyrev, 2013.

for kun at holde fast i, hvad man ejer, kan man konvertere til gaveøkonomi og blive enige om at give en gave. Gaven består i at give hinanden adgang til det man 'ejer'. I det øjeblik er der på lige fod med pengeøkonomien tale om en udveksling, men værdien 'ejerskab' bliver konverteret til værdien 'adgang'.

I pengeøkonomien er der altså tale om, at man bliver rig ved at eje og rage mere til sig. Med gaveøkonomien forholder det sig omvendt. Her er der tale om, at man bliver 'rig ved at gi', fordi at give gaver giver adgang til det, den anden eller de andre også giver, samt den anden vej rundt.

På Samsø har de mærket forskellen. Under den grønne omstilling gik man fra, hvad der er 'mit', til 'min gave' og dermed min adgang til andres gengaver' – via Energiakademiet. Og i Kalundborg Symbiose gik man fra et lineært 'mit input og mit output' til en cirkulær udveksling, hvor den parts udledning eller reststrøm (gave), bliver til en ressource for den anden part og vice versa (gengave).

## **BOKS 2**

### **Hvad er gaveøkonomi?**

Gaveøkonomien består i, at du giver og dermed selv får adgang til det, som andre giver.

## **Værdi**

Inden for socio-økonomien er der bred enighed om forskellen mellem de to økonomiers måde at udvikle værdi: Pengeøkonomien baserer værdi på adskillelse, fordi man ikke behøver at have noget med hinanden at gøre. Gaveøkonomien baserer den på relationer, fordi man giver adgang til hinanden. Det er ikke kun teoretisk interessant. Det er også interessant og afgørende for vores velfærdsindsats.

Det gør sig gældende i forhold til velfærd som hard value og social value.

### *Hard value*

Hard value udgør den målbare nytteværdi. Den svarer i den grønne omstilling til de beløb og ressourcer, der er afsat for at opnå de mål, der er sat for reduktionen af CO<sub>2</sub>-udledning samt målinger af den vækst, der gerne skulle følge med.

Anskuet som hard value indebærer pengeøkonomien to typer af adskillelse. Den første adskillelse består i, at den, der køber varen (læs: brugeren der har ret til ydelsen), ofte ikke har noget at gøre med den, der sælger varen (læs: offentlig serviceleverandør). Vi går ind i transaktionen som adskilte, og vi går ud af transaktionen som adskilte. Denne adskillelse har også fået navnet nulsumsspil, fordi varen (service) kun bytter plads med pengene (skatter og afgifter). Der er med andre ord ikke skabt merværdi.

Nulsum svarer i realiteten til de situationer, hvor velfærd via offentligt finansierede reformer og prioriteringer bliver udmålt i indsatser, nedbrudt i ydelser, specificerede som

opgaver og tildelt hver bruger, som har betalt for denne rettighed over skatten. Den anden adskillelse består i, at de der leverer ydelsen, ikke behøver at have noget med hinanden at gøre; ligesom de, der modtager ydelsen, heller ikke behøver det.

Gennem pengeøkonomiens nulsum forholder vi os økonomisk til velfærden og ofte i forbindelse med effektiviseringen og justeringen heraf. Man kan gennem pengeøkonomien:

7. skrue op for velfærden ved at tilføre flere penge (positiv prioritering),
8. skrue ned for velfærden ved at trække penge tilbage (negativ prioritering),
9. skrue op for velfærden samtidigt med, at man skruer ned for pengene (effektivisering).

Man kan også inkludere effekter og målinger. I så fald er der ikke tale om ydelsens pris, men om:

10. ydelsens værdi for modtageren (evaluering).

Når  $1+2+3+4$  sættes i spil, bliver der ikke tilført merværdi. Hvis der fx skal tilføres flere penge ét sted (1), må et andet sted bløde (2). Eller hvis man forsøger at skabe mere værdi begge steder, skal citronen presses yderligere (3), eller man må forsøge at ramme mere plet ud fra modtagergruppens behov (4). Men i ingen af tilfældene bliver der flere citroner<sup>8</sup>.

$1+2+3+4$ -princippet udgør en stor del af velfærdsautomatismen. Den vi er fanget i, når vi prioriterer og styrer velfærden. Den tillader, at man kan skrue op eller ned for den grønne omstilling eller effektivisere den ( $1+2+3$ ). Man kan også sætte sig for at udmåle eller evaluere den grønne velfærdsværdi for den enkeltes eller det almene behov eller opstille sorte skræmmescenarier for udeblivelsen af den (4).

Ud fra  $1+2+3+4$ -princippet kan vi så passende spørge os selv, om vi nu også er i gang med at skabe grøn omstilling gennem nulsum?

Til forskel fra pengeøkonomien udgør gaveøkonomien et plussumsspil, fordi der skabes merværdi.

Fx er gaverelationer baseret på, at den ene part ejer noget, der er til nytte for den anden og vice versa. Principielt betyder det, at den ene part har adgang til egen og dens andens værdi. Det har den anden også. Værdien for begge bliver altså fordoblet.

---

<sup>8</sup> Nulsum refererer til den totale værdi, dvs. pengebeløbet forbliver det samme og varen forbliver den samme. Det, nulsum ikke regner med, er consumer value for den ene parts vedkommende og fortjenesten ved salget for den anden parts vedkommende. For en uddybende diskussion heraf, se gerne Acemoglu, Laibson & List (2019).

Du kan selv regne videre og se, hvad der sker, når en tredjepart og fjerdepart deltager i gaveøkonomien. Nyttetværdien multipliceres, for hver gang en ny part melder sig. Derfor taler man også om gaveøkonomiens plussum som en multipliceringseffekt. Antallet af citroner forbliver med andre ord ikke det samme. De multipliceres.

Det er den værdimekanisme, som Energiakademiet på Samsø og Kalundborg Symbiose benytter sig af. Og det er den mekanisme, som flere offentlige organisationer eksperimenterer med, når de starter organiseringer baseret på adgang, dvs. deleøkonomi, cirkulær økonomi og til dels samskabelse.

Men gaveøkonomien adskiller sig på endnu et punkt fra pengeøkonomiens organisering, fordi så meget gælder som gave. En gave kan være noget materielt. Den kan også være immateriel, fx særlige kompetencer og viden, praktiske eller administrative færdigheder, kendskab til et stort netværk osv. Det gør gaveøkonomien mere inklusiv end pengeøkonomien, fordi der er plads til flere former for bidrag og ressourcer og derfor også til at løfte kæmpeopgaver som den grønne omstilling. Det gav Samsø og Kalundborg Symbiose en kæmpefordel.

Det forbløffende er, at der allerede er sat tal på værdien, altså hard value. Allerede i 1995 regnede økonomen Wilfred Dolfsma sig frem til, at halvdelen af alt, hvad der produceres i verden, er gaver<sup>9</sup>. Senere fremviste to af verdens mest velansete forskere inden for feltet, Robert Putnam og Francis Fukuyama, lignende resultater. Fx peger Fukuyama på, at kun ca. 40 % af et lands økonomiske vækst kan forklares pengeøkonomisk. De resterende 60 % afhænger af styrken af landets sociale relationer<sup>10</sup>. Det, de målte på, var initiativer som dem på Samsø og det i Kalundborg, samt mange andre ressourceudvekslinger.

### *Social value som livsværdi*

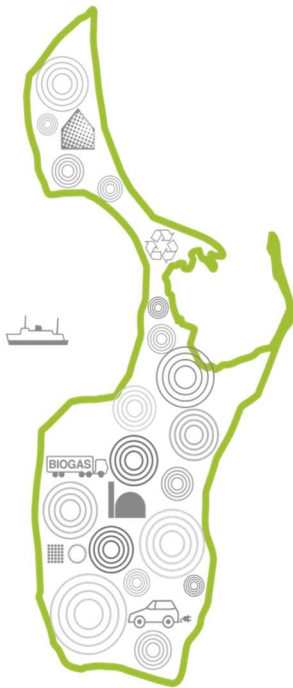
I modsætning til hard value er social value den værdi, der ikke lader sig måle eller regne på en lommeregner. Det er en oplevelsesværdi. De fleste af os kan fx ikke leve uden oplevelsen af at skabe noget sammen med andre eller i det mindste oplevelsen at være i en relation. Hvis grøn omstilling ikke kun skal regnes ud på en lommeregner, men også inkludere social bæredygtighed, er social value et afgørende parameter.

Vender vi tilbage til eksemplet, begynder parterne i gaveøkonomien utvivlsomt at lære hinanden at kende, fordi de skaber værdi sammen. I langt de fleste tilfælde opstår der et fællesskab ud af disse gavestrømme – et værdifællesskab. Derfor bruger man også udtrykket 'at sætte pris på hinanden', fordi den anden eller de andre er noget værd for

---

<sup>9</sup> Dette opsigtsvækkende resultat omtales og bringes videre ind i en gaveøkonomisk kontekst af Tor Nørretranders i *Det Generøse Menneske* (2003)

<sup>10</sup> Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Free Press Paperbacks; Putnam, R. (2001). Social capital: Measurement and consequences. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 41-51; Putnam, R.D. (2000). Bowling alone: America's declining social capital. I *Culture and politics*, s. 223-234. Palgrave Macmillan, New York.



en selv. Og derfor forpligter man sig også ofte på hinanden, fordi det er værdifuldt at være sammen.

#### *Gaveøkonomiens dobbelte bundlinje*

Ud af gaveøkonomien vokser der altså en dobbelt bundlinje og den kan opsummeres meget kort:

**Gaveøkonomi = multipliceringseffekt (hard value) og livsværdi (social value).**

Når gaveøkonomien kan gøres op i en dobbelt bundlinje, kræver hver bundlinje ikke hver sin uafhængige indsats fordelt på hvert sit ministerium, departement, styrelse eller silo. De to bundlinjer vokser ud af gaveøkonomien.

#### **Energiakademiet på Samsø**

Vi er nu nået til den midterste del af skemaet, Samsøs grønne omstilling<sup>11</sup>. Samsø ligger godt nok langt fra Christiansborg, men nævnes fordi statens topledere og andre

offentlige ledere med fordel kan indrette organiseringen af den grønne omstilling, så der skabes lignende lokale resultater andre steder i landet.

Samsø Energiakademi blev stiftet i 2007. Akademiet har nu i flere år fungeret som netværkscenter og kalder sig derfor også for et projekthus og et laboratorium. Energiakademiets arbejde med at involvere borgere, internationale forskere og udenlandske universiteter, kommunen samt lokale og internationale virksomheder har betydet, at Samsø er blevet verdensberømt, fordi øen har opnået det, ingen anden ø i verden har<sup>12</sup>.

Illustrationen forsøger at formidle et billede af de mange grønne gaveøkonomier på øen. Den findes på Energiakademiets hjemmeside og de kalder det for community power. Her fremgår de forskellige forbundne og formelt organiserede ressourceudvekslinger, dvs. de stærke værdiskabende fællesskaber, hvor deltagere bidrager med gaver og dermed får adgang til andres gaver og de fælles fordele.

#### *Biogasanlægget og færgen*

En af de nye gaveøkonomiske cirkler udgøres af biogasanlægget og færgen. Planen er at opføre et biogasanlæg, der skal omdanne organisk affald, fx halm fra markerne og husholdningsaffald, til grøn energi i form af biogas. Energien skal fodre færgen, Prinsesse Isabella som ses til venstre i illustrationen, som forbinder øen med hovedlandet.

<sup>11</sup> Se gerne uddybende beskrivelse af Energiakademiets aktiviteter som gaveøkonomi i: Thygesen, N. (2019). The gift economy and the development of sustainability. *Local Economy*, 34(6), 493-509.

<sup>12</sup> Se mål under version 2.0 og 3.0: <https://energiakademiet.dk/>

Gaveøkonomien er tiltænkt at finde sted på to niveauer. Den lille gavestrøm består i, at organisk affald tilføres biogasanlægget (gave), og restaffaldet tilbageføres og gøder markerne (gengave). Denne cirkel producerer grøn energi og sparer penge for landmændene. Den store gavestrøm består i, at det, naturen giver (gave), føres tilbage til naturen som rene ressourcer (gengave). Det giver god samvittighed, god ressourceøkonomi og grønne tal på bundlinjen.

I centrum for mobiliseringen af biogasanlægget, og en lang række andre aktiviteter, står Energiakademiet som et netværkscenter, hvor de fleste medvirkende parter ved, at de hver især bliver 'rig ved at gi'. Det gælder færgeselskabet i det omtalte eksempel, men i al almindelighed bønder, håndværkere, virksomheder, entreprenører, offentlige ledere samt borgere og flere videnskabelige institutter.

Finansiering sker igennem fonde, og her er der selvfølgelig penge involveret. Men den primære økonomi er gaveøkonomien. Den viden, som bliver genereret og systematiseret af fx forskere, der mødes, leveres ind i akademiet som en ressource for øens borgere, erhvervsliv og kommunen (gave). Til gengæld betyder disse gaver, at forskere så rigeligt får adgang til en bragende udvikling på det grønne område og dermed afgørende data og empiri til den videre forskning (gengave). Ingen siger derfor nej til at levere videnskabelige data i flere former. Fordi det kan betale sig. Og fordi der er meget liv på de fælles seminarer og konferencer på øen.

Der er ingen tvivl om, at værdien i form af den dobbelte bundlinje overstiger den, der kunne have været opnået gennem statslige reformer; eller ved at udbyde indsatsen til ukendte private entreprenører; eller gennem kommunens adskilte driftsbudgetter og deraf organiseringskraft.

### *Kalundborg Symbiose*

Samsø er som sagt ikke det eneste danske mirakel. Som nævnt er Kalundborg Symbiose et partnerskab mellem otte offentlige og private virksomheder i Kalundborg og de skal tjene penge<sup>13</sup>. Sammen har de udviklet verdens første industrisymbiose med en cirkulær tilgang til produktion, hvilket har medført en uhørt høj effektivitet og produktivitet, og som ligeledes har påkaldt international opmærksomhed.

Hovedprincippet er, at ressourceudledning eller reststrøm i én virksomhed bliver til en ressource i en anden og vice versa. Det er til gavn både for miljøet, industrieffektiviteten og økonomien. Desuden skaber Symbiosen vækst i lokalsamfundet og understøtter virksomhedernes CSR og grønne omstilling af energi. I deres vision hedder det: at de løbende vil identificere og tiltrække nye medlemmer med henblik på etablering af nye strømme og at de vil inddrage og formidle kontakt til eksterne parter, fx universiteter og besøgende, søge inspiration gennem oplæg, besøg og studieture. De kunne lige så godt skrive gavestrømme, for det er det princip, der benyttes.

---

<sup>13</sup> Kalundborg Symbiose er et partnerskab mellem otte offentlige og private virksomheder i Kalundborg og vinder af Gothenburg Sustainability award, Den 30. oktober blev Kalundborg Symbiose tildelt Sustainable Cities and Human Settlements Award (SCAHS). Kilde: <http://www.symbiosis.dk>. (set d. 17/1-19).

Resultaterne skabt af Energiakademiet på Samsø, og her bakket op af Kalundborg Symbiose, gør det ikke blot vigtigt, men også buldrende relevant at stille spørgsmålet: Hvilke organiserings- og ledelsesprincipper kræver det af dig som leder eller topleder, at skabe lignende resultater?

## Organisering og ledelse

Spørgsmålet bringer dig til nederste del af skemaet, som omhandler principperne for organisering og ledelse. Her kommer vi tættere på din ledelsespraksis.

### *Hierarkiet beder dig om at kigge op og ned*

Den bedst kendte pengeøkonomiske organisering er hierarkiet. Det adskiller funktioner i departementer og styrelser. Det fordeler opgaver udi 'linjen' med kontor-, eller programchefer som ansvarlige, der har hvert sit hold af fuldmægtige, specialkonsulenter og konsulenter, og som er ansvarlige for det udmålte antal opgaver efter et afmålt budget. Det er der intet nyt i. Og det er pointen. Det er svært at forestille sig, at det kunne være anderledes.

Den hierarkiske arbejdsmetode orienterer sig især vertikalt og stiller krav til ledere om at orientere op (mod toppen) eller ned (mod bunden). Fx for at sikre en reformimplementering og et godt sagsflow. Derfor bliver det også svært at orientere sig horisontalt. Når det forsøges, opstår der ofte en triumfbue. I de adskilte søjler sendes vigtig information op og ned i systemet, og hvis andre skal inddrages, opstår der en overligger i toppen, der formidler informationerne på tværs, men udelader et egentligt samarbejde.

### *Centret beder dig om at kigge til højre og til venstre*

For at råde bod på den manglende smidighed i triumfbuerne har vi programmer med programchefer eller centre med centerchefer. Sidstnævnte gælder fx Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (KEM), som har organiseret større opgaver og udfordringer i fem centre frem for at fordele udfordringerne ud i linjen<sup>14</sup>.

Ministeriet har på den ene side taget et imponerende skridt mht. at overskride traditionelle adskillelser og opdelinger for at kunne tackle større udfordringer og for at kunne samle opgaveindsatsen. På den anden side baserer det sig stadig på pengeøkonomisk adskillelse. Center for Grøn Omstilling er fx i skrivende stund delt op i 1) El og Kritisk infrastruktur; 2) Vand, spildevand og gas; 3) Energianalyse; 4) Varme, affald og cirkulær økonomi; 5) Grøn energi og Tværgående forsyning. Hvert af disse opgaveområder er igen opdelt i forskellige sagsområder, som passer til sagsstyringen.

Men centerorganiseringen er ny og modig. Her gælder det for ledere ikke kun om at kigge op og ned, men også om at kigge til højre og til venstre i eget center. Det giver en langt større hastighed og orientering i informationsflowet frem for triumfbuens langsommelighed. Det lægger op til viden generering i stedet for viden udveksling og

---

<sup>14</sup> Ministeriets hjemmeside set d. 16/12-19: <https://kefm.dk/ministeriet/organisering/>



langt flere og hurtige dialoger og møder. Men centre er og bliver stadig adskilte. Derfor kommer de nemt til at virke som isolerede bobler, der opererer uafhængigt af hinanden og uafhængigt af andre ministerier, departementer, styrelser og institutter, eller som bobler, der i grunden dækker over en traditionel hierarkisk organisering.

Det er altså nu, at man kan spørge, om Samsø og Kalundborg ville være i stand til at have foretaget sin formidable grønne omstilling og stadig være i gang med at udvikle den, hvis den overordnet set var organiseret via adskillelse frem for relationer?

Eller sagt på en anden måde: Hvis kommende grønne initiativer starter i Energianalyse og senere overdrages til Varme, affald og cirkulær økonomi og derefter ender på en ø, ville det så kunne skabe ligeså fremragende resultater som dem på Samsø og Kalundborg? Ville de skemaer og den information, som ville være forblevet i boblerne eller dem der skulle bevæge sig over triumfbuerne være grundlag nok til at skabe tilsvarende resultater i danske lokalområder?

Svaret ville være nej. Samsø ville aldrig ende der, hvor øen er nu, og i den hastighed, hvormed det er sket<sup>15</sup>.

Det kan derfor være en god ide at gå i gang med andre organiseringsformer. Dem der beror på gaver og ikke primært på penge.

### *Platforme*

Gaveøkonomisk organisering adskiller sig grundlæggende fra den pengeøkonomiske baseret på hierarki- og centermodeller. Det skyldes, at gaver udveksles på platforme.

Mere konkret udgør platforme et udvekslingsområde (hvis det er organisatorisk eller geografisk forankret) eller et udvekslingsdomæne (hvis det er digitalt forankret). En platform har den fordel, at den ikke allerede er begrænset via et center eller et kontor, men er åben over for mange relevante gavegivere. Faldgruben består i, at der er mange gavegivere at vælge imellem, og at platformen risikerer at indeholde en konfliktgruppe bestående af særinteresser. Derfor består udvælgelseskriteriet ikke i, hvilke interesser der skal repræsenteres, men i den værdi, det giver parterne at medvirke: at man bliver rig ved at gi' (gaver), frem for rig ved udelukkende at varetage egne interesser og egne opgaver (ejerskab).

Blandt statens ledere kan en mindre platform med fordel udgøres af aktører, der arbejder med hard value i form af de nedsatte mål for den grønne omstilling (Klima-, Energi og Forsyningsministeriet), med vækst (Erhvervsministeriet) og med social value i form af social bæredygtighed (fx Social- og Indenrigsministeriet). En større platform kan inkludere generalister, der har hands-on national, regional, kommunal eller lokal erfaring med, hvilke initiativer der virker, og hvilke der ikke gør samt passionerede forskere inden for fx cirkulær økonomi og socio-økonomi, entreprenører, små og mellemstore virksomheder osv.

---

<sup>15</sup> Hermansen, S. og Nørretranders, T. (2013). Fælledskab = fælled+ fællesskab. *Samsø Energjakademi, Samsø*.



### *På vej*

Utopi? Nej! Blandt kommuner kan nævnes Gentofte Kommune, som har succes med politisk samskabelse; Skanderborg Kommune, som har skiftet til version 3.0 baseret på en relationel tilgang; og Aarhus, hvor SMART Aarhus og Aarhus Kulturhovedstad er lykkedes og langt hen ad vejen bygget op omkring gaveøkonomier. Selvfølgelig siger man ja til nye problemer, når man også siger ja til nye (gaveøkonomiske) løsninger. Men erfaringerne er ved at hobe sig op, læringen fortsætter på fuld blus, alt imens gode resultater viser sig.

Blandt ministerier er værdi baseret på tværgående relationer heller ikke helt nyt. Klimaministeren har også kigget rundt og udpeget Energinets nye interessentforum med øje for de udfordringer, der kan opstå, når vores energisystem skal omstilles til grøn energi.

Andre eksperimenter omfatter den nye Corona app 'Smittestop', der til trods for tekniske udfordringer, har medvirket til bekæmpelsen af pandemien. Det input som brugere af app'en (gave) leverer, betyder at de bliver en del af et registreret fællesskab, som er vigtig for den enkelte og for bekæmpelsen af pandemien (gengave).

De omfatter også initiativer fra private virksomhedsaktører, der har indset, at den skarpe adskillelse mellem den private sektor og den offentlige sektor ikke holder, og at man kan etablere gaveøkonomier derimellem. Bjarke er fx stifter af Kronjyllands Esport og Tech Klub. Hans klub har været lagt ned under pandemien, og hvad gør man så med den ubrugte computerkraft og de mange ubrugte e-hoveder? Man fortsætter klubbens aktiviteter til glæde for medlemmerne ved at dele dens computerkraft via programmet [folding@home](mailto:folding@home) med forskere, der har brug for den.

Dermed blev gaveøkonomien skudt i gang af Bjarne. Det skete via en fælles platform i skyen, der udgør en slags supercomputer, og som gør forskere i stand til hurtigere og bedre at kunne regne på diverse sygdomsscenarier, som igen bidrager afgørende til ministeriernes og regeringens beslutninger. Brugte forskere kun egne servere og computerkraft, ville det tage evigheder at nå frem til troværdige og brugbare resultater og værnede medlemmerne af Bjarkes Tech Klub kun om egne computere, ville de blot samle støv, og det samme ville fællesskabet<sup>16</sup>. Så, ja, vi er på vej. Og initiativet kunne ligeså godt være formuleret af Digitaliseringsstyrelsen sammen med KEM.

### *Når du selv planlægger en platform*

Men hvad gør du, når du skal opbygge en gaveøkonomi?

Til forskel fra en hierarkisk organisering eller en centerorganisering er en platform organiseret som et løg<sup>17</sup>. Platforme kan udmærket være uformelle. I den forstand er der

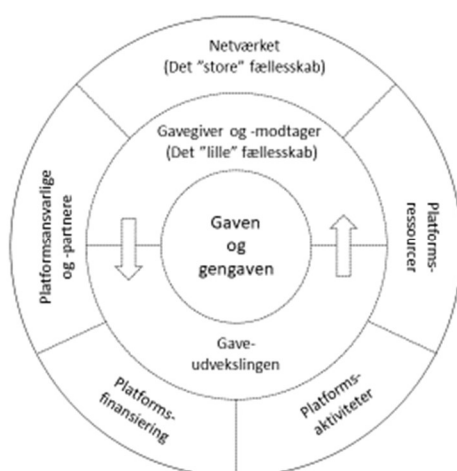
---

<sup>16</sup> TV2: <https://play.tv2.dk/programmer/nyheder/serier/tv-2-echo/bjarke-hjaelper-med-at-finde-en-kur-mod-corona-214999/> (set d. 26/3-2020)

<sup>17</sup> Løgmodellen er udviklet af og anvendes i Thygesen og Löfvall, 2020, kap. 12.

måske allerede flere til stede i din forretning, men fordelene ved den formelle model er, at den tillader en mere transparent og systematisk opbygning af platforme samt løbende forbedringer heraf.

I nedenstående figur ser du modellen, der er opbygget i cirkler, og som illustrerer, at den gaveøkonomiske platform udgøres af otte delelementer opbygget i lag – som et løg. Platformens delelementer betyder, at de bedst fungerende elementer kan fastholdes, mens de mindre effektive dele kan tilpasses.



I midten af løgmodellen finder du det væsentligste, gaven og gengaven. I den næste cirkel fremgår de to næste væsentlige elementer, gaveudvekslingen og parterne. I den yderste cirkel findes de elementer, der understøtter platformens virke. Det vigtigste er, at du kan forklare, hvorfor gavegiver og -modtager ønsker at indgå i en udveksling med hinanden ud fra den værdi (hard value og/eller social value), udvekslingen skaber for begge parter.

Du kan derfor starte med en tanketest. Den tager måske tre minutter og kan drøftes med en kollega. Den består af tre spørgsmål: 1) Hvad er udfordringen? 2) Hvad kan gave og gengave bestå af? 3) Hvem er parterne, som kan involveres, og selv få noget ud af det?

Det er fx ikke utænkeligt at Bjarnes platform i skyen kunne være startet ud fra denne tanketest foretaget af digitaliseringsstyrelsen.

### **BOKS 3**

#### **Hvad er en gaveøkonomisk platform?**

En gaveøkonomisk platform udgør et værdiskabende fællesskab, som medierer udvekslingen mellem to eller flere parter.

### *Platformen beder dig om at kigge rundt*

Men hvad betyder det så for din ledelse? Som det også fremgår nederst i det indledende oversigts-skema, drejer ledelse-i-hierarki sig om at kigge op/ned, mens ledelse-i-center drejer sig om at orientere sig til højre/venstre. Til forskel herfra drejer ledelse-af-platforme sig om at kigge rundt<sup>18</sup>. At orientere sig rundt udgør en tredje dimension i ledelse. Det er tilfældet, fordi der altid vil være brug for at kigge op/ned og til højre/venstre, men at der også grundlæggende er brug for at kigge rundt, hvis den grønne omstilling skal lykkes.

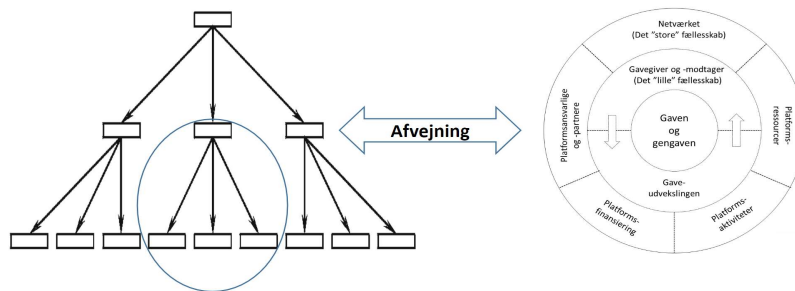
- *At kigge rundt indebærer for det første forskydningen fra adskillelse til relationer.* Megen topledelse handler om svinge en ragekniv, der adskiller ansvar, opgaver og mål. At opbygge, vedligeholde og videreudvikle en platform indebærer modet og evnen til at erstatte disse adskillelser med gaveøkonomiske relationer.
- *At kigge rundt indebærer for det andet forskydningen fra sagen, der er løst, til bevægelsen, der er skabt.* Megen topledelse har som succeskriterium, at kunne sige 'færdig' –at tjekke sagen af eller konstatere at målet er nået. Men at starte en gavegivning og gavestrømme er at starte en bevægelse, der kan opnå momentum, og som er i stand til på sigt skabe resultater i verdensklasse.
- *At kigge rundt indebærer for det tredje forskydningen fra en organisering baseret på forventede løsninger til forventningen om løsninger, der udspringer af organiseringen.* Megen topledelse går ud på at organisere og reorganisere ud fra de løsninger, der skal indfris, eller de mål, der skal opnås. Ledelse kan imidlertid ikke kun stå på det ben, hvor udfordringer imødegås gennem hierarkisk organisering (kigge op/ned) eller via centre (kigge th/tv), der følger tilsigtede løsninger. Ledelse indebærer også at stå på det ben, hvor der satses på nye løsninger, som opstår ud af gaveorganiseringen (kigge rundt).

Det er helt sikkert, at gaveøkonomien skaber værdi ud over det sædvanlige, og at den allerede gør det på flere ledelsesniveauer. Det kræver udførende kompetencer som de tre ovenstående. Det er der allerede talrige eksempler på – heriblandt de nævnte<sup>19</sup>.

Men den sidste og afgørende kompetence er en reflekterende kompetence. Den handler om at afveje forholdet mellem de(t) bestående hierarki og centre på den ene side og opbygningen af platforme på den anden. Den afvejning er gengivet i nedenstående figur.

<sup>18</sup> Tak til Tine Hansen, konsulent og ekstern lektor for gode samtaler om emnet og hvorfra ideerne om at kigge op/ned, tv/th og rundt stammer

<sup>19</sup> Thygesen & Löfvall, 2020, del IV



Figuren viser afvejningens to sider. På den ene side indebærer den en vurdering af den sikkerhed, hvormed den grønne omstilling søges gennemført. Den pengeøkonomiske organisering og ledelse illustreret i figurens venstre side er den mest sikre vej. Det skyldes, at hierarkiet, og herunder centre, er en konstruktion, der baserer sig på sikre og kalkulerede udfald, men desværre også på nulsum. På den anden side indebærer den en vurdering af den værdiskabelse, som er nødvendig for den grønne omstilling. Den gaveøkonomiske organisering og ledelse illustreret i figurens højre side udgør den mest værdiskabende vej. Det skyldes, at gaveøkonomien praktiseret på platforme er en konstruktion, hvis værdi udgør plussum.

*Den overordnede kompetence for dig som topleder i staten består derfor i, at du på den ene side skal garantere sikkerhed i udfaldet og på den anden side skabe høj værdi. Sikkerhed kræver minimering af risici. Høj værdi kræver øget risiko. Det er ikke en helt nem situation at stå i.*

Denne kompetence er en reflekterende og strategisk kompetence frem for en udførende kompetence. For den indebærer refleksionen over, hvornår der skal kigges rundt, dvs. hvor, med hvem og på hvilket tidspunkt der skal satses på gaveøkonomien i form af platforme som en ny vej til den grønne omstilling.

## Referencer

Acemoglu, D. Laibson, D. & List. J. (2019). Economics, Pearson.

Boldyrev, I. A. (2013). Economy as a Social System: Niklas Luhmann's Contribution and its Significance for Economics. *American Journal of Economics and Sociology*, 72(2), 265-292.

Bourdieu P (1996). The work of time. In: Komter AE (ed) *The Gift: An Interdisciplinary Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 135–147.

Bourdieu P (1979). Symbolic power. *Critique of Anthropology* 4(13–14): 77–85.

B., Malte (2. december 2019). Overblik: Her er hovedpunkterne i aftalen om finansloven, Altinget. (<https://www.alinget.dk/artikel/her-er-hovedpunkterne-i-aftalen-om-finansloven>).

Derrida J (1997). The time of the king. In: Schrift AD (eds) *The Logic of the Gift: Toward an Ethic of Generosity*. New York, NY: Routledge, pp. 121–147.

Eisenstein C (2011). *Sacred Economics: Money, Gift, and Society in the Age of Transition*. Berkeley, CA: North Atlantic Books.

Fukuyama F (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (No. D10 301 c. 1/c. 2). New York: Free Press Paperbacks.

Gabbay, S. M., & Leenders, R. T. A. (Eds.). (2001). *Social capital of organizations*. Emerald Group Publishing Limited.

Graeber D (2013). It is value that brings universes into being. *HAU: Journal of Ethnographic Theory* 3(2): 219–243.

Hasle, P., Thoft, E., & Olesen, K. G. (2010). *Ledelse med social kapital*.

Hermansen, S., & Nørretranders, T. (2013). *Fælledskab= fælled+ fællesskab*. Samsø Energiakademi, Samsø.

Luhmann, N. (1982). The economy as a social system. *The differentiation of society*, 190-225.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Mauss, M. (2002). *The gift: The form and reason for exchange in archaic societies*. Routledge.

Nørretranders, T. (2003). Det generøse menneske. ArtPeople.

Olesen, K. G., Thoft, E., Hasle, P., & Kristensen, T. S. (2008). Virksomhedens sociale kapital: Hvidbog.

Putnam RD (ed) (2004). Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. New York: Oxford University Press.

Putnam, R. (2001). Social capital: Measurement and consequences. Canadian Journal of Policy Research, 2(1), 41-51; Putnam, R.D.

Putnam RD (2000). Bowling alone: America's declining social capital. In: Crothers L and Lockhart C (eds) Culture and Politics. New York: Palgrave Macmillan, pp. 223–234.

Putnam RD (1995) Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. PS: Political Science and Politics 28(4): 664–683.

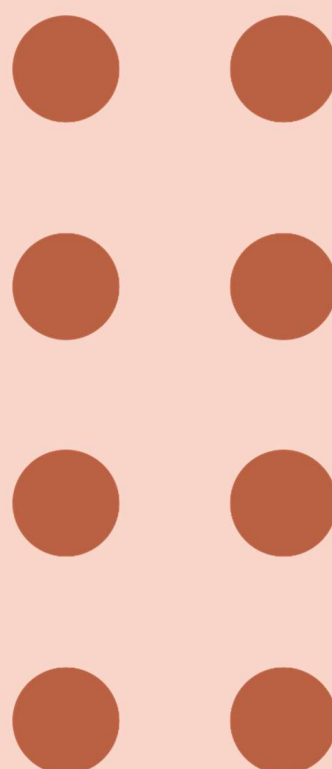
Thygesen, N. (2019). The gift economy and the development of sustainability. Local Economy, 34(6), 493-509.

Thygesen, N. & Löfvall, S. (2020). Gaveøkonomi – ny vej til bedre velfærd, Gyldendal Public.

Vestergård, E. (2014). Social Kapital i organisationer: Ledelse, kommunikation og samarbejde. In Social Kapital I Organisationer.

# Kompetenceprofiler for statslige topledere

Ann-Louise Holten  
Københavns Universitet



## Abstract

Alle ledere bliver stillet i komplekse situationer med store mængder af data, omskiftelige betingelser og forandringer. Det gælder også de offentlige topledere, der ofte skal have mange forskellige bolde i luften på samme tid. Derfor giver det mening at efterspørge mere overordnede kompetencer – metakompetencer – når man rekrutterer topledere. Hvis man ikke tager hensyn til, hvad en kompleks og foranderlig kontekst kræver af en leder, vil man risikere at rekruttere på et svagt eller modsætningsfyldt grundlag. I sidste instans kan dette betyde, at man ikke rekrutterer og udvikler de kandidater, der har de bedste forudsætninger for at udøve god og relevant ledelse. Grundlæggende handler det om, hvordan man ser på ledelse og god ledelse. Nogle vil mene, at ledelse kan defineres meget konkret og specifikt fx via evnen til at udføre specifikke opgaver inden for et konkret område. Men måske skal vi løfte blikket og navigere efter nogle mere overordnede kompetencer, nemlig metakompetencer. Metakompetencer gør det muligt for en leder at navigere i sin ledelsesrolle. Det er kompetencer, der i sig selv indebærer en stillingtagen til hvornår, hvordan og hvorfor forskellige færdigheder skal anvendes. Ved at fokusere på metakompetencer bliver det muligt at undersøge en leders potentiale for at anvende og udvikle god ledelse og overføre den til en konkret kontekst.

Hvilke kompetencer skal statslige topledere have? Det er et helt centralt spørgsmål, når den offentlige sektor skal rekruttere til disse poster. Det er dog ikke et spørgsmål, der er let at besvare. Grunden er, at besvarelsen af dette spørgsmål afføder nye spørgsmål i sig selv.

Med det formål at skabe refleksion og debat om kompetenceprofilers formål og anvendelse, vil jeg derfor rejse nogle af disse spørgsmål og præsentere et alternativ til de nuværende profiler. Forhåbentlig kan spørgsmålene og diskussionen heraf inspirere den nuværende ledelsesrekrutteringspraksis på de statslige arbejdspladser. Mit håb er dog også, at bidraget kan indgå som et led i en samlet indsats for at styrke ledelseskvaliteten via en tydelig stillingtagen til, hvad god ledelse er, og hvordan god ledelse udvikles.

De spørgsmål, jeg vælger at adressere, er således:

1. Hvad er formålet med kompetenceprofilerne?
2. Hvordan anvendes kompetenceprofilerne?
3. Hvordan defineres ledelse?
4. Er metakompetencer et gyldigt alternativ?

### Hvad er formålet med kompetenceprofilerne?

Som et led i den tværoffentlige aftale om ledelse og kompetencer i den offentlige sektor har regeringen besluttet, at der skal udvikles kompetenceprofiler for statslige topledere. I aftalen uddybes, at der ønskes profiler (for afdelingschefer og styrelsesdirektører), som skal supplere de eksisterende rekrutteringsprofiler for departementschefer. Profilerne



ses dermed i aftalen som et af flere tiltag, der skal bidrage til at styrke og udvikle den offentlige ledelse. Ifølge aftalen skal profilerne understøtte det formål igennem en tydelig eksplicitering af, hvilke krav og forventninger der er til topledere, samt hvilke kompetencer der er behov for.

Spørgsmålet er, om initiativet til kompetenceprofiler faktisk kan bidrage til at styrke og udvikle den offentlige ledelse? En del af svaret kan måske findes gennem en analyse af de antagelser, der ligger til grund for den nuværende profilbeskrivelse for departementschefer (se Boks 1). Lad os se på, hvilket ledelsessyn kompetenceprofilerne bygger på, og om det er realistisk at forvente, at profilbeskrivelserne bidrager til den ønskede tydelighed i forhold til krav og forventninger.

## **BOKS 1**

### **Nuværende profilbeskrivelse for departementschefer**

- Personlige kompetencer
- Erfaring fra politisk ledede organisationer
- Dokumenterede resultater og erfaring med organisationsudvikling
- Erfaring fra andre sektorer og områder
- Viden om ministeriets faglige område og centrale interessenter
- Erfaring med økonomi- og virksomhedsstyring

Moderniseringsstyrelsen, 2015

Kravene i den nuværende kompetenceprofil for departementschefer kan deles op i tre typer: Personlige, erfarings- og vidensrelaterede. Jeg vil ikke forholde mig til hovedparten af de erfarings- og vidensrelaterede typer, da de ikke relaterer sig direkte til ledelse, men derimod handler om kendskab til og/eller erfaring med arbejdet i den offentlige sektor. Jeg vil i stedet fokusere på de dele af kompetencebeskrivelsen, der kan fortolkes direkte i et ledelsesperspektiv.

De ”personlige kompetencer”, der nævnes i profilbeskrivelsen, placerer sig primært inden for trækforståelsen af individer (Costa og McGrae, 2003). Trækforståelsen har den antagelse, at individer kan beskrives ud fra nogle relativt stabile træk som fx venlighed, åbenhed, samvittighedsfuldhed, udadvendthed og neuroticisme.

Overført på ledelsesområdet vil en trækforståelse betyde, at det er de individuelle karakteristika og personlighedstræk, der definerer individet som leder eller ej. Selvom kompetenceprofilen tydeligt nævner, hvilke træk der kræves er det derimod svært gennemskueligt, hvad de enkelte personlige karakteristika egentlig rummer. Hvordan forestiller man sig disse karakteristika komme til udtryk? Hvorfor skulle deres tilstedeværelse sikre god ledelse? Hvilke resultater antager man, de vil bidrage til i organisationen? Disse er bare nogle enkelte – helt oplagte – men ubesvarede spørgsmål.

Flertallet af kompetenceprofilens individuelle karakteristika er desuden svært operationaliserbare og målelige. Hvordan måler og vurderer man fx robusthed og rodfæstethed i en rekrutteringsproces? Enkelte af de personlige karakteristika koncentrerer sig mere om individets egen forståelse eller indsigt i sig selv eller sociale relationer. Det gælder fx selvindsigt og relationel forståelse. Men igen er det uklart, hvad en sådan indsigt afspejler i form af dens ledelsesmæssige udtryk og resultater.

For at være lidt provokerende kan man sige, at sociopater har en høj grad af relationel forståelse, men den relationelle forståelse og resultat er dog ofte problematisk. Samlet set afhænger værdien af de nævnte ”kompetencer” vel i høj grad af, hvorfor, hvornår og hvordan de bruges og i sidste ende af, hvordan lederens ageren opfattes og tolkes af andre, fx af medarbejderne.

Kompetencerne nævnt under kategorien ”dokumenterede resultater og erfaring med organisationsudvikling” reflekterer et syn på lederen som det alvidende knudepunkt i organisationen. Lederen er den, der har overblik og indsigt og på den baggrund kan analysere, forhandle og tage strategiske beslutninger. I denne rammesætning genfindes en antagelse om, at lederen er direkte årsag til de opnåede resultater, fx effektivisering.

Denne direkte sammenhæng mellem ledelse og effektivitet er stadig noget, forskningen undersøger og finder svær at dokumentere på en universel og generel måde. Hvis man tror, at denne sammenhæng er 1:1, er man samtidig blind for det, som nogle vil kalde ”fleksibel ledelsesteori”.

Den fleksible ledelsesteori pointerer, at et samlet billede af ledelsens effekt bør inkludere, hvordan topledelsen påvirker de organisatoriske processer, der fører til performance, og hvilke situationsbestemte aspekter der påvirker topledelsens handlinger og beslutninger (Yukl, 2008). Ledelse er et komplekst fænomen i en kompleks kontekst og ikke blot en simpel, envejs relation mellem ledelse og effekt.

### **Hvordan anvendes kompetenceprofilerne?**

Den nuværende kompetenceprofil afspejler således nogle lidt forældede antagelser om ledelse og rekruttering. Jeg vil særligt problematisere to af disse antagelser, nemlig: (1) at de nævnte kompetencer er normativt gode og konstante egenskaber, man kan tilegne sig en gang for alle, og (2) at ledelse udføres af ét analyserende og besluttende individ.

Det centrale spørgsmål er, om disse antagelser udgør et godt grundlag for at skitsere en tidssvarende statslig toplederprofil, som modsvarer den aktuelle ledelsesvirkelighed? Der findes mange beskrivelser af, hvordan en nutidig ledelsesvirkelighed ser ud. Man taler om at arbejdets design og vilkår har ændret sig markant som følge af digitalisering, big data, kunstig intelligens, omskiftelighed og innovation (se fx Swartzmüller et al., 2018).

Grundlæggende peger disse beskrivelser på en nødvendighed, der ligger ud over en typisk checklisteretilgang til rekruttering af ledere. En nødvendighed, som har fleksibilitet og kompleksitet i sin kerne. Hvis udgangspunktet for rekruttering derimod er indkøbslister af specifikke, men uklart definerede kompetencer, bliver resultatet måske, at der

rekrutteres ledere ud fra kriterier, som ikke modsvarer nutidens arbejds- og ledelsesvirkelighed.

Men hvad kræves der så af topledere anno 2020? Organisationen Lederne publicerede i sit 2019-efterårsmagasin en artikel med titlen: ”5 topchefer: Her er vores bedste råd til unge ledere” (Schwarz, 2019). De fem topledere er: Allan Polack (adm. direktør i PFA), Camilla Sylvest (koncerndirektør i Novo Nordisk), Karen Frøsig (direktør i Sydbank), Kasper Holten (teaterchef på Det Kongelige Teater) og Anne Engdal Stig Christensen (adm. direktør på TV2).

I deres råd til unge ledere adresserer hver af disse fem topledere enten direkte eller indirekte, hvad de anser som værende centrale kompetenceformer og kompetenceniveauer for topledere. I min sammenfatning af deres anbefalinger ser jeg følgende tendenser:

1. Et større fokus på ledelsesprocessen fremfor på resultatet. Argumentet er, at hvis processen er meningsfuld, autentisk, tillidsfuld, lærende og præget af ordentlighed – så kommer resultaterne. Kasper Holten siger: ”Jeg synes, at vi er for fokuserede på performance og jagten på succes, og jeg håber derfor, at din generation af ledere tør lægge den kortsigtede tankegang til side.”
2. At ledelseskompetencer handler om at reflektere, indgå i dialog og søge feedback – både i relation til en mentor, andre ledere, medarbejdere og kunder. Anne Engdal Stig Christensen siger: ”Vær ikke truet af talent, lær af og brug i stedet de mange dygtige mennesker, du møder, for de gør kun dig bedre.”
3. At ledelse sker og læres i relationen til medarbejderne, der også leder tilbage og måske ved mere end lederen. Karen Frøsig siger: ”Tør du også at lade dine ledere og medarbejdere lede dig, gør det dig til en god chef, og det rykker virksomheden.”
4. At ledelse er situationsbestemt og kræver, at man ”lytter”. Camilla Sylvest siger: ”I fremtiden kommer vi desuden til at få så meget hjælp fra digitaliseringen, at det betyder, at ledere skal have fokus på situationsbestemt ledelse.”

Indholdet i disse fem toplederes råd står i kontrast til de nuværende kompetenceprofilers fokus på specifikke færdigheder og det enkelte ledelsesindivid. Spørgsmålet er nu: Hvilke kompetencer skal statslige topledere så orientere sig imod og udvikle?

### **Hvordan defineres ledelse?**

Inden jeg foreslår et alternativ til den nuværende udformning af kompetenceprofiler, er det på sin plads med lidt baggrund for forslaget. Historisk set har ledelsesforskningen fokuseret på forskellige forklarings- og undersøgelsesmodeller for at forstå ledelse. Studier har bl.a. undersøgt ledelse defineret ud fra individuelle træk (fx dominans og intelligens), adfærd (fx demokratisk versus autokratisk), ledelsens omstændigheder (fx arbejdsopgaven, magtpositioner), relationen mellem leder og medarbejder (fx tillid og retfærdighed), opfattelsen af ledelse (fx prototypikalitet), ledelsesstile (fx transformations-

og transaktionsledelse), biologiske forskelle (fx hormoner, genetik), samt ud fra forskellige domæner (fx kultur, køn, identitet og etik) (Day og Antonakis, 2012).

De mange forklarings- og undersøgelsesmodeller har resulteret i mange og forskellige bud på definitioner af ledelse. Det berømte citat af Ralph Stogdill (1974) beskriver situationen allerede i 70'erne: "There are almost as many different definitions of leadership as there are persons who have attempted to define the concept" (s. 7).

Day og Antonakis (2012) fremhæver fire elementer i deres ledelsesdefinition:

1. lederens personlige karakteristika og adfærd,
2. medarbejdernes opfattelser og tilskrivelser til lederen,
3. ledelsens effekt og
4. ledelsens kontekst.

Ledelsens funktion er at få medarbejdergruppen til at fungere både internt og eksternt. Men som om, at det ikke er komplekst nok i sig selv, ser forskerne også i stadigt højere grad ledelse som et dynamisk, relationelt fænomen i konstant forandring. Day og Antonakis (2012) siger bl.a., at "leadership is an evolving construct that reflects ongoing changes in the challenges that require leadership" (s. 4).

En ledelsesdefinition, som synes at tage højde for det foranderlige i både ledelsens natur og omgivelsernes udfordringer, er denne: "Leadership is the process of interactive influence that occurs when, in a given context, some people accept someone as their leader to achieve common goals" (Silva, 2016, s. 3).

Definitionen antager at:

1. ledelse er en proces og ikke kun personlige karakteristika,
2. ledelsesprocessen er karakteriseret ved interaktiv indflydelse, fx mellem leder og medarbejdere,
3. ledelse sker i en bestemt kontekst, dvs. hvis konteksten forandres, forandres også ledelsesprocessen,
4. ledelse kræver accept af, at nogen leder, og
5. formålet med ledelse er at opnå fælles mål.

Denne definition har ikke en implicit, normativ antagelse om, hvad god eller dårlig ledelse, effektiv eller ineffektiv ledelse er. For det kommer an på. Og netop den præmis gør ledelsesopgaven foranderlig og krævende.

### **Er metakompetencer et gyldigt alternativ?**

Mit forslag til et alternativ til kompetenceprofilerne, som de ser ud i dag, tager udgangspunkt i min forskning om ledelsesudvikling. Her arbejder mine kollegaer og jeg med at definere og udvikle lederes metakompetencer. En metakompetence skal forstås som en generel kompetence, der kan tilpasses og anvendes i forskellige organisationer og situationer. Dvs. det er en kompetence, der i sig selv indebærer en stillingtagen til, hvornår, hvordan og hvorfor forskellige færdigheder skal anvendes.

I forskningsprojektet iLEAD (<https://www.ilead.digital/>) er vi – via digital ledelsestræning i en webapplikation – p.t. i gang med netop at teste, hvordan metakompetencer

kan udvikles og måles. Som en del af projektet har vi udarbejdet skalaer, der kvantitativt forsøger at estimere metakompetencerne, og vi har udviklet digitale opgaver og øvelser, som skal styrke lederens anvendelse af metakompetencer direkte i deres arbejdskontekst.

I en kompleks kontekst, hvor jobmarkedet går i retning af mere agile processer, og hvor traditionelle jobbeskrivelser i højere grad erstattes af projekter, ad hoc-teams, kunstig intelligens og digitale relationer, bliver spørgsmålet om kompetencernes holdbarhed særligt relevant. Et af formålene med at fokusere på metakompetencer er netop at opnå en stabil og vedvarende ledelsesevne, der kan manøvre i foranderligheden og kompleksiteten.

Læringslitteraturen har inden for de seneste år fremhævet vigtigheden af det, der inden for denne tradition kaldes ”åbne kompetencer”. De åbne kompetencer gør det nemlig muligt at agere i foranderlige situationer og dermed respondere på udvikling og innovation i forhold til fx teknologi i arbejdet (Laker og Powell, 2011). De åbne metakompetencer udfordrer således den eksisterende checkliste af profilspecifikke former for viden, erfaringer og personlige karakteristika hos lederen.

Jeg vil nævne fem metakompetencer: transfer, feedback, refleksion, informering og kollektivitet.

### *Transfer*

Transfer handler om at omsætte kognitiv viden til håndgribelig adfærd, teoretisk og konceptuel viden til praksis samt overføre læring og viden fra en kontekst til en anden. Transferbegrebet stammer fra lærings- og evalueringsforskningen, hvor det ofte påpeges som et problem, at kontekstuelle kompetencer læres i kontekster, der er uafhængige af eller forskellige fra den endelige anvendelseskontekst. Læringskonteksten og anvendelseskonteksten er simpelthen for forskellige.

Det typiske eksempel er lederen, der tager på ledelseskursus – langt fra sin organisation, sine medarbejdere og sin sædvanlige praksis. Hvordan skal lederen overføre det lærte til sin dagligdag? Hvordan skal konceptuel viden blive til adfærd, der giver mening for medarbejderne, det arbejde, der skal udføres, den kultur, der er i organisationen, osv.?

Transfer-metakompetencen handler om lederens evne til at forholde sig kritisk, situationsbevidst og relativt til ny viden, begreber, modeller og eksempler. På den baggrund kan lederen vælge og udøve ledelsesadfærd, som er relevant i den givne situation og for de givne medarbejdere. Transfer-kompetencen understøtter dermed en refleksiv ledelsespraksis, der er mulig at tilpasse forandrende kontekster og behovet for tilpassede evner.

### *Feedback*

Feedback som metakompetence handler om evnen til at søge, modtage og processere feedback. Feedbackteori antager, at feedback faciliterer forståelsen af effektive og ineffektive veje til succes. For at feedback skal blive korrektiv og direktiv for fremtidig handling, kræves både individuel og relationel selvbevidsthed.

Den individuelle selvbevidsthed fokuserer på andres opfattelse af egne intentioner og adfærd, mens den relationelle selvbevidsthed fokuserer på den forståelse, der kan udledes af indhold og grad af (u)overensstemmelse med andres opfattelser. Feedback er en vigtig metakompetence for lederen, fordi den skaber en kontekstuel forankring og grundlag for læring som input til refleksion.

### *Refleksion*

Denne metakompetence handler om evnen til at reflektere over egen praksis på en systematisk måde. En af de drivende mekanismer er, at man er villig til aktivt at se på sin egen adfærd som leder og lære af de udfordringer og erfaringer, ledelsesopgaven byder. Refleksiv tænkning er en mekanisme, der understøtter fleksibilitet og tilpasning til en given kontekst ved at sætte fokus på, hvad der er udfordrende ved en problemstilling, og hvordan det kan adresseres. Den refleksive tæknings DNA er en anerkendelse af, at kompleksitet bør mødes med en undersøgende tilgang.

### *Informating*

Informating står for evnen til at bruge digitale redskaber, data og informationer. Kort sagt handler det om på den ene side at vurdere, hvornår det er relevant at bruge hvilke digitale kommunikationsmidler og systemer, og på den anden side at vide, hvor den information, man har behov for, findes.

Endelig består denne metakompetence også i et kendskab til de data og informationer, der er til rådighed. Hvad de siger noget om, hvordan de kan bruges, og hvad man stadig har behov for data og informationer til.

Dette betyder ikke, at den enkelte leder skal vide det hele. Tværtimod er det en kompetence, der kræver samarbejde, viden og input fra andre. Denne kompetence handler mest af alt om ”knowing where” (Siemens, 2005) og i mindre grad om ”knowing what” eller ”knowing how”.

### *Kollektivitet*

Kollektiv ledelse er et nyere forskningsfelt inden for ledelsesforskningen (Schuffler et al., 2012; Yammarino et al., 2012). Som metakompetence rummer det evnen til at indgå i en ledelsesproces, hvor flere individer kan tage ledelsesrollen over tid i både formelle og uformelle relationer. Kollektiv ledelse kræver kompetencer både på individ- og organisationsniveau.

For den enkelte leder kræver det evnen til at være åben, lytte og frembringe input fra andre. Netop i en kompleks og datarig kontekst synes den rent individuelle ledelsesmodel at være forældet som eneste gyldige ledelsesparadigme. Det er i mange tilfælde svært, hvis ikke umuligt, for én person at overskue og navigere alene i den komplekse kontekst, vores nutidige arbejdsliv og ledelsesliv udgør.

Hvis man vælger at rekruttere topledere i staten på baggrund af metakompetencer, kræver det en gentænkning af rekrutteringsprocessen. Metakompetencer er ikke kompetencer, man udelukkende kan afdække via et CV eller en traditionel jobsamtale. Den bedste indikation af tilstedeværelsen og kvaliteten af et individs metakompetencer får man nok bedst ved at stille kontekstnære, realistiske opgaver eller cases, der undersøger:

1. hvordan lederen vil omsætte sin praksis og teoretiske viden i nye kontekster (transfer),
2. i hvilken grad og hvordan lederen anvender og anskuer feedback som redskab i sin ledelsespraksis (både i forhold til individuel og relationel selvbevidsthed) (feedback),
3. i hvilken grad og hvordan lederen anvender refleksion til at lære af sin praksis og dermed understøtte ledelse som en proces (refleksion),
4. i hvilken grad og hvordan lederen er i stand til at navigere i data, informationer og digitale systemer og redskaber (informating), og
5. i hvilken grad og hvordan lederen bruger sine kompetencer og evner til at styrke, anvende og indgå i et formelt og uformelt ledelseskollektiv (kollektivitet).

Hvis udgangspunktet for rekruttering bliver denne anden type kompetencer, nemlig åbne metakompetencer, vil det i høj grad give mening at samtænke topledelsesrekruttering og ledelsesudvikling. På den måde bliver rekruttering ikke en checklistenfremgangsmåde til et øjebliksbillede af en persons CV, men derimod en undersøgelse af en ansøgers potentialer til at anvende sine metakompetencer til udvikling af vedvarende god ledelse.

## Referencer

McCrae, R. R., & Costa, P. T. (2003). *Personality in adulthood: A five-factor theory perspective*. Guilford Press.

Day, D. V., & Antonakis, J. (2012). Leadership: Past, present, and future. *The Nature of Leadership*, 3-25.

Holten, A., Bøllingtoft, A. & Wilms, I. 2015. Leadership in a changing world: Developing managers through a teaching and learning programme. *Management Decision*, 53(5): 1107-1124.

Laker, D. R. & Powell, J. L. 2011. The differences between hard and soft skills and their relative impact on training transfer. *Human Resource Development Quarterly*, 22(1): 111-121.

Shuffler, M. L., Salas, E., Yammarino, F. J., Serban, A., & Shirreffs, K. (2012). Putting the "we" in leadership: Continuing the dialogue to advance our science and practice. *Industrial and Organizational Psychology*, 5(4), 437-443.

Schwarz, E.H. (2019). 5 topchefer. Her er vores bedste råd til unge ledere. *Lederne*, 103. årgang.

Schwarz Müller, T., Brosi, P., Duman, D., & Welppe, I. M. (2018). How does the digital transformation affect organizations? Key themes of change in work design and leadership. *Mrev Management Revue*, 29(2), 114-138.

Siemens, G. 2005. Connectivism: Learning as network-creation. *ASTD Learning News*, 10(1): 1-28.

Silva, A. (2016). What is leadership? *Journal of Business Studies Quarterly*, 8(1), 1.

Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of theory and research*. New York: The Free Press.

Yammarino, F. J., Salas, E., Serban, A., Shirreffs, K., & Shuffler, M. L. (2012). Collectivistic leadership approaches: Putting the "we" in leadership science and practice. *Industrial and Organizational Psychology*, 5(4), 382-402.

Yukl, G. (2008). How leaders influence organizational effectiveness. *The Leadership Quarterly*, 19(6), 708-722.



## Kontakt

Har du interesse i at vide mere om denne publikation, eller bidrage til projektet om udformning af kompetenceprofiler for statslige topledere, er du velkommen til at kontakte projektleder **Gitte Thit Nielsen**, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, på tlf. +45 35 27 11 13 eller [gitni@medst.dk](mailto:gitni@medst.dk).

# Departementschefprofil

12. august 2015

Departementschefprofilen danner grundlag for udarbejdelse af dels det konkrete stillingsopslag, dels for ministerens og det forberedende rekrutteringsudvalgs vurdering af kandidater til stillingen.

I skemaet nedenfor er angivet en række vejledende rekrutteringskriterier og beskrivelse af opgaveportefølje. Endvidere beskrives krav til de erfaringer og kompetencer, der bør lægges vægt på ved vurdering af en ansøgers match i forhold til de respektive departementschefopgaver. Relevans og vægtning kan variere fra ministerområde til ministerområde, og nedenstående skema fremstår i ikke-prioriteret rækkefølge.

Det skal generelt bemærkes, at der ved vurdering af en ansøger lægges stor vægt på den pågældendes dokumenterede resultater fra tidligere ansættelser og erfaringer, der kan være erhvervet fra stillinger i både den offentlige og den private sektor.

Under skemaet følger en uddybning af kriterierne.

Rekrutteringskriterier	Departementschefopgaver	Erfaring og kompetencer
<b>1. Besiddelse af relevante personlige kompetencer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vise politisk og samfundsøkonomisk helhedsforståelse</li> <li>• Prioritere og skabe resultater på tværs af den offentlige sektor</li> <li>• Personlig og professionel integritet</li> <li>• Udvide handlekraft og kan træffe og implementere beslutninger og derigennem skabe forandringer</li> <li>• Udvide synligt lederskab og evne til at skabe en effektiv, innovativ og driftssikker organisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stærke kommunikative evner</li> <li>• Intellectuel kapacitet</li> <li>• Gennemslagskraft</li> <li>• Robust og rodfæstet</li> <li>• Fleksibel</li> <li>• Relationel forståelse</li> <li>• Beslutnings- og resultatorienteret</li> <li>• Selvindsigt</li> <li>• Energi</li> </ul>

Rekrutteringskriterier	Departementschefopgaver	Erfaring og kompetencer
<b>2. Erfaring fra politisk ledet organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øverste ansvarlige faglig rådgivning af ministeren</li> <li>• Øverste ansvarlige for betjening af og samarbejde med Folketinget</li> <li>• Gennemføre lovprogram</li> <li>• Policyudvikling og effektiv implementering af reformer</li> <li>• Krisestyring herunder håndtering af større enkeltsager</li> <li>• Pressehåndtering</li> <li>• Værne om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfaring med politisk betjening og rådgivning herunder om politisk-strategiske emner</li> <li>• Erfaring med ledelse og/eller betjening af politisk styret organisation</li> <li>• Erfaring/resultater vedrørende håndtering af større enkeltsager og uforudsete hændelser</li> <li>• Erfaring med håndtering af medier</li> <li>• Evne til at lade den daglige ledelsespraksis afspejle grundværdier om almeninteresse, åbenhed, retssikkerhed, ligebehandling, uvildighed, saglighed, inddragelse og det repræsentative demokrati</li> </ul>
Rekrutteringskriterier	Departementschefopgaver	Erfaring og kompetencer
<b>3. Dokumenterede resultater som leder herunder erfaring med organisationsudvikling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øverste ansatte leder for ofte store og komplekse organisationer, der typisk involverer både ministerrådgivning, drift, analyse, kompleks regulering og fagprofessionelle medarbejdergrupper</li> <li>• Navigere i komplekse omgivelser med stigende mediepres og blandt velorganiserede og ofte ressourcerstærke interessenter</li> <li>• Bidrage afgørende til ministerområdets strategi og vision i samspil med den politiske ledelse</li> <li>• Lede og styre en koncern med eksempelvis fagligt tunge styrelser</li> <li>• Iværksætte og implementere organisationsudvikling og forandringsprocesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultatskabelse på områder, der er generelle for den offentlige sektor, for eksempel effektivisering eller fusionsledelse</li> <li>• Analyse- og beslutningskraft samt erfaring med kompetent at eksekvere løsninger på komplekse problemstillinger og processer</li> <li>• Erfaring med ledelse af driftsorganisationer med forskellige konkrete udfordringer</li> <li>• Evne, erfaring eller kompetencer inden for strategisk ledelse</li> <li>• Forhandlings- og samarbejdsevner</li> <li>• Erfaring med forandringsledelse og eksekvering af organisationsforandringer</li> <li>• Rekruttere og udvikle en ledergruppe, så medarbejderes og ledes potentiale udnyttes, herunder identificering af ledertalenter</li> </ul>

Rekrutteringskriterier	Departementschefopgaver	Erfaring og kompetencer
<b>4. Erfaringer fra andre sektorer, områder og lignende</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinering med andre ministerier og for eksempel Rigsrevisionen, regioner, kommuner, interesseorganisationer og erhvervslivet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jobmæssig baggrund der har bibragt et bredt netværk med interessenter på pågældende ressource</li> <li>• Forudgående ansættelse på andet område i den offentlige sektor, privat virksomhed eller lignende.</li> <li>• Erfaring med at skabe brede netværk herunder til andre dele af den offentlige sektor, organisationer og erhvervslivet</li> <li>• Erfaring fra internationale beslutningsfora, fx hvis det er et EU-tungt område</li> </ul>
Rekrutteringskriterier	Departementschefopgaver	Erfaring og kompetencer
<b>5. Viden om ministeriets faglige områder og centrale interessenter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bidrage til at fastlægge de overordnede visioner og mål for ressourceområdet</li> <li>• Have en vis indsigt i ministeriets kerneydelser og faglighed</li> <li>• Drifte centrale fagområder og for eksempel sikre øget effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen</li> <li>• Implementere politiske beslutninger på området</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viden om de specifikke krav, der knytter sig til det pågældende ministerområde eller sektorindsigt</li> </ul>
Rekrutteringskriterier	Departementschefopgaver	Erfaring og kompetencer
<b>6. Erfaring med økonomi- og virksomhedsstyring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styring af økonomien på for eksempel et udgiftstungt og/eller udgiftsdrivende område</li> <li>• Budgetoverholdelse</li> <li>• Effektivisering herunder digitalisering</li> <li>• Implementere krav vedr. økonomistyring</li> <li>• Fokus på samarbejdsflader og incitamentsstrukturer mellem centrale parter og interessenter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forståelse af det styringsmæssige set up på området</li> <li>• Praktisk erfaring og solidt kendskab til driftsmæssig styring fra offentlige eller private virksomheder</li> <li>• Erfaring med budgetarbejde og/eller bevillingsmæssig styring af offentlige organisationer</li> <li>• Erfaring med strategisk brug af digitale løsninger</li> <li>• Indblik i samspillet mellem centrale parter eller interessenter.</li> </ul>

## Kriterier

### *1. Besiddelse af relevante personlige kompetencer*

Udover en kommende departementschefs viden og færdigheder er de personlige egenskaber og personlighedstræk afgørende for god toplederadfærd.

### *2. Erfaring fra departement eller anden politisk ledet organisation*

For at sikre, at en kommende departementschef kan udfylde rollen som ministerens nærmeste rådgiver, er det afgørende, at kandidaten har erfaring fra eksempelvis et departement eller fra et job med tilsvarende tæt relation til den politiske ledelse. Dertil kommer en god forståelse for politiske systemers demokratiske og forvaltningsmæssige værdier.

### *3. Dokumenterede resultater som leder herunder erfaring med organisationsudvikling*

Relevansen af forskellige resultater og kompetencer varierer fra ministerområde til ministerområde, men der findes en række temaer med gennemgående relevans for hele staten. Det drejer sig eksempelvis om effektivisering, økonomistyring, helhedsorientering, håndtering af komplekse problemstillinger, gode lederegenskaber, evne til at træffe vanskelige beslutninger og føre dem ud i livet, forståelse for rollen som arbejdsgiver samt evne til at iværksætte og implementere forandringer.

### *4. Erfaringer fra andre sektorer, områder o. lign.*

- **Forudgående ansættelse på andet ministerområde, i kommune, region eller privat sektor**  
Helhedsforståelse af den offentlige sektor er væsentlig for optimal opgaveløsning og nytænkning samt for, hvordan initiativer implementeres konkret i den offentlige sektor.
- **Erfaringer fra mere end ét niveau i styringskæden såsom policy, serviceleverance, kontrol, tilsyn, drift og økonomi**  
Erfaring fra flere dele af styringskæden bidrager til en forståelse af den samlede organisation, der understøtter toplederen i at skabe effektive organisationer, herunder bedre implementering, udvikling af opgaveløsning, drift og resultatopnåelse.
- **Forudgående ansættelse i stillinger med internationale relationer**  
Internationalt udsyn og kendskab til beslutningsvejene i eksempelvis EU er vigtig. Både i forhold til internationale krav og rammer for opgaveløsningen og inspiration til nytænkning og udvikling. Det kan eksempelvis være gennem internationale job, udstationering eller ved arbejde med et internationalt eller europæisk område.
- **Gennemførelse af relevante lederudviklingsforløb**  
Lederuddannelse er et vigtigt middel til at sikre gode lederkvalifikationer samt bevidsthed om både ledelsesrolle og centrale ledelsesopgaver. Det kan være både danske og internationale udviklingsforløb.

#### *5. Viden om ministeriets faglige områder og centrale interessenter*

En kommende departementschef skal have viden om ministeriets faglige områder og interessenter. Vægtningen af erfaringer og faglig indsigt afhænger af den konkrete situation. Eksempelvis vil der være områder, hvor økonomiske, juridiske eller andre fagspecifikke kompetencer vejer tungere end andre steder, ligesom der kan være områder, hvor internationale erfaringer bør tillægges særlig vægt.

#### *6. Erfaring med økonomi- og virksomhedsstyring*

En kommende departementschef bør desuden kunne dokumentere erfaring med og kendskab til økonomi- og/eller virksomhedsstyring fra offentlige eller private virksomheder.

Uanset ministerområde er det centralt, at departementschefen for det første har erfaring med eller kendskab til den driftsmæssige styring af offentlige organisationer, og at den pågældende besidder økonomisk bevidsthed og handlekraft. For det andet, at departementschefen kan gennemføre organisationsudvikling og forandringsprocesser, herunder kan rekruttere og udvikle ledelsesgruppen.