

Struktur, magt og legitimitet

En analyse af, hvorfor og hvordan
Kodeks for God Offentlig Topledelse
anvendes af danske og hollandske topembedsmænd

Thomas Frank

Ph.d.-afhandling

Struktur, magt og legitimitet

En analyse af, hvorfor og hvordan
Kodeks for God Offentlig Topledelse
anvendes af danske og hollandske topembedsmænd

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren, 2009

ISBN: 978-87-7335-136-9

Omslag: Svend Siune

Tryk: Juridisk Instituts Trykkeri, Aarhus Universitet

Tekstbehandling/layout: Helle Bundgaard & Else Løvdal Nielsen

Indleveret 31. august 2009

Forsvaret finder sted 9. december 2009

Udgivet december 2009

Forlaget Politica
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Bartholins Allé 7
8000 Århus C

Tlf.: 8942 1253

Fax: 8613 9839

e-mail: politica@ps.au.dk

Indholdsfortegnelse

Tabeloversigt.....	x
Figuroversigt	xiv
Forord	xv
Kapitel 1. Indledning.....	1
Hvad ved vi?	2
Afhandlingens forskningsspørgsmål.....	4
Afhandlingens struktur	5
Kapitel 2. Et Kodeks for God Offentlig Topledelse	7
Kodekset som internationalt fænomen	7
Hvad er et kodeks?	7
Kodekset og de ledelsesmæssige udfordringer	8
Kodekset og relationen til den politiske chef.....	9
Kodekset som New Public Management-fænomen?	11
Hvordan kan et kodeks anvendes?	13
Kodeks for God Offentlig Topledelse i Danmark og Holland.....	14
Baggrund, historie og formål med et kodeks i Danmark og Holland	15
Med konflikten som afsæt.....	16
Standardiseringen af god ledelse	17
Sammenfatning.....	18
Indholdet af kodekset i Danmark og Holland.....	19
Anvendelse af kodekset i Danmark og Holland.....	21
Udviklingen i anvendelsen af kodekset	21
Fase 1	21
Fase 2	22
Fase 3	24
Institutionalisering af kodekset?	24
Sammenfatning	26
Kapitel 3. En teoretisk ramme til forståelse af, hvorfor og hvordan topembedsmænd vælger at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse	27
Afhandlingens hovedargument	27
Hvorfor anvende et kodeks?.....	28
Hvordan anvendes kodekset?	28
Den grundlæggende forståelsesramme.....	30

Det funktionelle perspektiv.....	32
Det symbolske perspektiv.....	34
To perspektiver – to forventninger	36
Betydningen af politik og administration i topembedsmandsrollen	37
Weber og de politiske krav til topembedsmandens rådgivning	37
Kun i mørke er alle katte grå.....	38
Rolleforskelle på tværs af topembedsmænd.....	40
Sammenfatning.....	42
Anvendelsen af et Kodeks for God Offentlig Topledelse I	43
Topembedsmandens ledelse og styring af organisationen	44
Ledelsesudfordring I – kontrol.....	45
Ledelsesudfordring II – incitamentsstyringen	46
Ledelsesudfordringen III – koordination	46
Sammenfatning.....	47
Anvendelsen af et Kodeks for God Offentlig Topledelse II.....	48
Ledelse og styring i et funktionelt kulturperspektiv	48
Sammenfatning.....	50
Central versus decentral initiering og implementering af kodekset.....	51
Diskussion af det funktionelle perspektiv	53
Delkonklusion: Det funktionelle perspektiv og forventningerne til kodekset.....	54
Et symbolsk perspektiv – ritualer, myter og afkobling.....	55
Institutionelt pres og kampen for legitimitet.....	56
Organisationens historie og identitet.....	58
Rituel dans og afkobling af kodekset	59
Sammenfatning.....	62
Avler pres modpres?	62
Diskussion af det symbolske perspektiv	64
Delkonklusion: Det symbolske perspektiv og forventningerne til kodekset.....	65
To grundperspektiver på forandring og frem mod afhandlingens analysemodel	66
Kapitel 4. Forskningsdesign og metode.....	69
Undersøgelsens overordnede design.....	69
Et most-similar-systems-design	70
Danmark og Holland – ens i alle væsentlige aspekter?.....	72
Institutionel opbygning af den offentlige sektor og det politiske system.....	72
Den centraladministrative organisation	76
Kultur	79
Hvorfor ikke andre lande?	82
Sammenfatning.....	83
Variationen på de to kategorisk uafhængige variable	84

Implementeringsbeslutningen – central versus decentral initiering	84
Forskellige typer topembedsmænd	85
Gennemgang af modellens andre variable – motiver for og anvendelse af kodekset.....	87
Motiver for at anvende kodekset.....	88
Anvendelse af kodekset	88
Kontrolvariable – organisationstyper og organisationers størrelse	90
Organisationstyper i den danske og hollandske centraladministration	90
Organisationens størrelse	93
Datakilder	94
De kvantitative undersøgelser.....	95
De kvalitative casestudier.....	98
Sammenfatning.....	101
Kapitel 5. Motivet for at anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse?.....	103
Det funktionelle perspektiv.....	105
Skaber forskellige roller forskellig motivation?	105
Operationalisering af to motiver for at anvende kodekset.....	107
Politisk rådgivning som motivation for at anvende kodekset	108
Ledelse og styring som motivation for at anvende kodekset.....	112
Sammenfatning.....	114
Institutionalisering af kodekset og betydningen af moderne ledelsesredskaber	115
Operationalisering af institutionalisering.....	116
Operationalisering af moderne ledelses- og styringsredskaber	119
Betydningen af institutionalisering og anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber	121
Sammenfatning: Det symbolske perspektivs frugtbarhed	124
Embedsmændenes begrundelser for kodekset: Roller, organisation og institutionelt pres	124
Kapitel 6. Hvordan anvendes kodekset?	127
Det funktionelle perspektiv.....	128
Operationalisering af anvendelsen af kodekset.....	128
Anvendelse af kodekset med et snævert fokus.....	132
Anvendelse af kodekset med bredt fokus.....	135
Sammenfatning.....	137
Det symbolske perspektiv.....	138
Dialog om kodekset	139
Synliggørelse af kodekset i Danmark	142
Synliggørelse og integration af kodekset i Holland.....	144
Hvem afkobler kodekset?	147

Roller, struktur og magt.....	147
Sammenfatning.....	153
Kapitel 7. Den lokale tilpasning af kodekset.....	155
En komplementær analyse.....	155
Præsentation af de seks cases.....	157
Skatteministeriets departement.....	157
SKAT	158
Miljøministeriets departement	158
Skov- og Naturstyrelsen	159
Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø.....	159
Økonomiministeriet	160
Topembedsmanden, kodekset og den politiske rådgivning.....	161
Har styrelsesdirektørerne ekstraordinært fokus på den politiske rådgivningsopgave?.....	162
Kodekset og kampen om indflydelse og magt.....	164
Kodekset og politisk rådgivning i Danmark og Holland	166
Topembedsmændene, kodekset og ledelse og styring	167
Har departementscheferne et ekstraordinært fokus på ledelses- og styringsopgaven?	167
Kodekset og de overordnede ledelsesmæssige prioriteringer	168
Det danske indberetningssystem	169
Departementschefernes personlige anvendelse af kodekset.....	170
Sammenfatning.....	171
Behovsdreven anvendelse af kodekset?	172
Kodekset, værdier og lederudvikling	173
En praktisk konsekvens af kodekset?	174
Sammenfatning.....	176
Nationale forskelle?	176
Rekruttering.....	177
Kodekset og lederudviklingsinitiativer	178
Afkobling af kodekset?	179
Sammenfatning.....	181
Hvorfor anvender topembedsmændene ikke kodekset?.....	183
Kapitel 8. Konklusion og perspektivering.....	187
Afhandlingens konklusioner	187
Perspektivering	191
Strukturens betydning	192
De nationale forskelle og deres betydning.....	193

Hvorfor et kodeks?.....	194
Hvorfor et dansk kodeks?	195
En bemærkning om afhandlingens teoretiske ramme	198
Generaliseringspotentiallet.....	199
Litteratur.....	203
Appendiks 1	219
Appendiks 2	223
Appendiks 3	243
English Summary	269

Tabeloversigt

Tabel 2.1. Oversigt over indhold af kodeksidéen og NPM.....	12
Tabel 2.2. Indholdet af det danske og hollandske kodeks.....	20
Tabel 3.1. Forventningerne fra det funktionelle perspektiv	55
Tabel 3.2. De udledte forventninger fra det symbolske perspektiv.....	66
Tabel 4.1. Magtdistance, håndtering af usikkerhed og flertydighed samt rekrutteringsprocedure blandt OECD-lande	81
Tabel 4.2. Valg af analyseobjekter i forhold til implementeringsbeslutning og topembedsmandsroller.....	87
Tabel 4.3. Ændringer i arbejdsopgaver for departementschef og styrelsesdirektører efter organisationsmodel.....	93
Tabel 4.4. Antal af respondenter fordelt på organisationsmodel og topembedsmandsfunktion for henholdsvis Danmark og Holland.....	96
Tabel 4.5. Oversigt over udvælgelsen af caseorganisationer.....	99
Tabel 4.6. Oversigt over antal af respondenter i de respektive caseorganisationer. Tal i parentes for de danske cases angiver antal afdelingschefer/direktionsmedlemmer, der er interviewet.....	100
Tabel 5.1. Hypoteser om, hvorfor man som topembedsmand vælger at arbejde med et Kodeks for God Offentlig Topledelse	104
Tabel 4.3. Ændringer i arbejdsopgaver for departementschef og styrelsesdirektører efter organisationsmodel.....	106
Tabel 5.2. Operationalisering af de to funktionelle motivationsfaktorer	107
Tabel 5.3. Effekten af rolle og funktion på 'politisk rådgivning' som motiv for at anvende kodekset.....	109
Tabel 5.4. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	111
Tabel 5.5. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd	111
Tabel 5.6. Effekten af rolle og funktion på 'ledelse og styring' som motiv for at anvende kodekset.....	112
Tabel 5.7. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd	113
Tabel 5.8. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	114
Tabel 5.9. Spørgsmål, der indgår i indeks for institutionalisering af kodekset	118
Tabel 5.10. Oversigt over spørgsmål, der indgår i indekset for anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber samt indeksets alpha-værdi.....	120
Tabel 5.11. Effekten af institutionalisering og anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber på graden af anvendelse af kodekset	123

Tabel 5.12. Oversigt over resultatet af kapitlets hypotesetest.....	125
Tabel 6.1. Operationalisering af hypoteser	127
Tabel 6.2. Komponentanalyse på fem spørgsmål om anvendelsen af kodekset. Loadings	129
Tabel 6.3. Effekten af rolle og funktion på anvendelse af kodekset med snævert fokus.....	132
Tabel 6.4. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd	134
Tabel 6.5. Effekten af rolle og funktion på anvendelse af kodekset med bredt fokus .	136
Tabel 6.6. Oversigt over spørgsmål, der indgår i indeks for dialog om kodekset.....	140
Tabel 6.7. Effekten af rolle og funktion på indeks for dialog om kodekset.....	141
Tabel 6.8. Spørgsmål, der indgår i indeks for synliggørelse af kodekset. Danske topembedsmænd	142
Tabel 6.9. Effekten af rolle og funktion på indeks for synliggørelse af kodekset. Danske topembedsmænd.....	143
Tabel 6.10. Indeks for forankring af ABD-Schouw. Hollandske topembedsmænd.....	145
Tabel 6.11. Effekten af rolle og funktion på indeks for forankring af kodekset. Hollandske topembedsmænd.....	146
Tabel 6.12. Oversigt over resultatet af kapitlets resultater i forhold til de opstillede hypoteser	153
Tabel 4.5. Oversigt over udvælgelsen af caseorganisationer	156

Appendiks 2

Tabel 1. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd*	223
Tabel 2. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	224
Tabel 3. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd .	225
Tabel 4. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	225
Tabel 5. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	227
Tabel 6. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer	228
Tabel 7. Reliabilitetstest på baggrund af Cronbachs Alpha	229
Tabel 8. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	230
Tabel 9. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer	231
Tabel 10. Reliabilitetstest på baggrund af Cronbachs Alpha	232
Tabel 11. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	233
Tabel 12. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	234
Tabel 13. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha.....	234
Tabel 14. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	235

Tabel 15. Item-skala-analyser på baggrund af gammakorrelationer.....	236
Tabel 16. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	236
Tabel 17. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	237
Tabel 18. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	237
Tabel 19. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	238
Tabel 20. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	238
Tabel 21. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	239
Tabel 22. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	239
Tabel 23. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for grad af anvendelse af kodekset.....	240
Tabel 24. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for grad af anvendelse af kodekset.....	241

Appendiks 3

Tabel 1. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	244
Tabel 2. Reliabilitetstest på baggrund af Cronbachs Alpha	244
Tabel 3. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	245
Tabel 4. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer	245
Tabel 5. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	246
Tabel 6. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	246
Tabel 7. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	246
Tabel 8. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	247
Tabel 9. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer	247
Tabel 10. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	248
Tabel 11. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	248
Tabel 12. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer (i sagens natur samme værdi som item-item-analysen).....	248
Tabel 13. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	249
Tabel 14. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	249
Tabel 15. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	249
Tabel 16. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	250
Tabel 17. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd*	251
Tabel 18. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	252
Tabel 19. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd	253
Tabel 20. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	253
Tabel 21. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	255

Tabel 22. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	256
Tabel 23. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	256
Tabel 24. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	257
Tabel 25. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	258
Tabel 26. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	258
Tabel 27. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	259
Tabel 28. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	260
Tabel 29. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	260
Tabel 30. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd	261
Tabel 31. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	261
Tabel 32. Item-item-analyser på baggrund af gammakorrelationer	262
Tabel 33. Item-skala-analyser på baggrund af gammakorrelationer.....	263
Tabel 34. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	264
Tabel 35. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd	264
Tabel 36. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer	266
Tabel 37. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer.....	267
Tabel 38. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha	267
Tabel 39. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd	268

Figuroversigt

Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel.....	29
Figur 3.2. Afhandlingens analysemodel med indikatorer	66
Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel.....	70
Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel.....	103
Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel.....	127
Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel.....	189

Forord

De seneste tre års arbejde med denne afhandling har budt på ganske mange udfordringer. Heldigvis er der en hel del mennesker, der i hele perioden har bidraget til at overkomme disse udfordringer.

For det første har jeg været begunstiget med to vejledere, der nok bedst kan beskrives som værende uden for kategori. I har altid haft svar på vanskelige og mærkelige spørgsmål fra min side, ligesom I på meget pædagogisk vis, men tilpas kontant, har signaleret, hvis I sad med noget, som krævede endnu en finpudsning.

For det andet har min arbejdsgiver, Ankerhus, været særdeles støttende i hele projektperioden. Ikke alene har jeg fået meget frie hænder til at forme projektet. Jeg har også oplevet stor interesse og nysgerrighed for projektet blandt konsulenter og andre ansatte i huset. Samtidig har jeg altid følt mig som en fuldgyltig del af huset, trods mit, til tider, markante fravær.

For det tredje har en række personer på mere løst og uformelt grundlag været en del af denne afhandling. I foråret 2007 deltog jeg i mit første ph.d.-kursus, som blev anført af Thomas Pallesen og Asbjørn Sonne Nørgaard. I har begge en andel i afhandlingens metodiske og designmæssige overvejelser – ikke mindst idéen om at skære til, så projektet kun omhandlede Danmark og Holland. Endvidere har jeg været begunstiget af, at flere hollændere har brugt tid på mit projekt. Kutsal Yesilkagit skaffede en række gode kontakter, herunder Mirko Noordegraaf, som kommenterede på flere versioner af det hollandske spørgeskema, og bidrog med litteratur og indsigter om ABD. Ivo Blommaart hjalp, som min kontaktperson i ABD, mig frem til de rigtige personer til interviews m.m., og endelig var Gijs Jan Brandsma, Jeroen van Bockel og Martijn van der Meulen en medvirkende årsag til, at jeg følte mig så velkommen på Universitetet i Utrecht. I Århus har afdelingen for offentlig forvaltning og ph.d.-gruppen været et godt og uformelt forum, hvor jeg har fået god feedback på diverse udkast – i den forbindelse skal Morten Brænder, Marie Østergaard Møller og Carsten Jensen have en speciel tak for gode indspark og idéer til forskellige aspekter af afhandlingen. Sidst, men ikke mindst, har Else Løvdaal gennemgået og sprogrevideret manuskriptet (det, der nu var tilbage efter Grønnegårds røde streger), og Helle Bundgaard har gjort manuskriptet klar til trykning.

Endelig kan man kun vanskeligt gennemføre sådan en treårig rejse uden familiær opbakning. Jeg har gennem hele forløbet mødt interesse og opbakning til projektet – til trods for, at mange i familien sikkert har haft svært ved at sætte sig ind i de udfordringer, jeg stod overfor. Uden for kategori har min kone Maria også været. For det første har du været en formidabel støtte, når frustrationerne blev for store. Men du har også altid sikret, at jeg forstod, at der ikke var andet for end at klø på, så vi kunne komme i mål! Samtidig var det dig, som måtte passe to piger (og til sidst en hund), når jeg endnu engang skulle et smut til Holland eller skrive projektet færdig i sommerferien.

Intercitytoget mellem Århus og Vejle, den 9. oktober 2009

Thomas Frank

Kapitel 1

Indledning

I maj 2005 var store dele af de danske kommunaldirektører, amtsdirektører, styrelsesdirektører og departementschefer samlet på Børsen i København. Anledningen var afslutningen af knapt to års arbejde på fælles konferencer og arbejdsweekender – man præsenterede Kodeks for God Offentlig Topledelse. Ni punkter, eller anbefalinger, der tilsammen *"sammenfatter essensen af godt lederskab"* (Dybvad 2005). Hensigten var, og er, at anbefalingerne i kodekset kommer til at fungere som et fælles normsæt for, hvad der kendetegner den gode offentlige leder. Derudover skal de ni anbefalinger give den enkelte topembedsmand anledning til med mellemrum at reflektere over sin egen ledelsespraksis i forhold til organisationens resultater og til at anvende anbefalingerne i dialog med resten af ledelsen i organisationen (Forum for Offentlig Topledelse 2005b: 40). Men på lanceringskonferencen i 2005 understregede topembedsmændene også, at man nu forpligtede sig til at reflektere og arbejde med egen adfærd, samt at både lederkolleger og den politiske ledelse burde inddrages i arbejdet med kodekset.

Kodeks for God Offentlig Topledelse kan dermed rubriceres som en del af en lang række forbedringsredskaber i den offentlige sektor. Andre eksempler herpå er LEAN, direktionsmodeller, mål- og rammestyring, total quality management, balanced scorecard osv. Disse forbedringsværktøjer kan ses som organisationsopskrifter, der på en gang fortæller organisationer, hvilke problemer der skal løses og ofte også, hvordan de skal løses, men samtidig er der stor usikkerhed knyttet til deres effekter (Røvik 2007: 19).

Pessimisten vil afskrive disse forbedringsværktøjer som rent symbolske handlinger, der ikke fører nogen form for anvendelse eller konkrete handlinger med sig. Både det erklærede formål, indholdet og de forventede resultater af disse forbedringsværktøjer er præget af ganske gratis tilkendegivelser, der aldrig vil blive efterprøvet i praksis. Disse forbedringsværktøjer er sat i søen for at få den initierende topembedsmand til at fremstå som en bedre og mere fremsynet leder i forhold til sine kolleger. Samtidig skal disse initiativer sikre organisationen og topembedsmanden legitimitet i omgivelserne, hvor disse modefænomener er med til at definere, hvad der er rigtig, god og fremsynet offentlig ledelse.

Der går sjældent røg af en brand, uden der er ild, og den pessimistiske grundindstilling overfor disse forbedringsværktøjer, som ofte er drevet af modeluner, skyldes givetvis også, at man ofte har oplevet, at forandringerne enten har været helt nyttesløse og blot indeholdt flere fine hensigter og tilkendegivelser uden praktisk handling. Men i tilfældet Kodeks for God Offentlig Topledelse er der måske grund til at være mere optimistisk. Det danske kodeks er således initieret af topembedsmændene selv, og de har gennem knapt to år lagt mange timer i udviklingen af den. Efterfølgende har

mange topembedsmænd fortsat arbejdet med anvendelsen af kodekset i en række såkaldte netværksgrupper faciliteret af Forum for Offentlig Topledelse. Umiddelbart synes denne proces at give bedre odds for, at der ikke endnu engang er tale om et mode-lune og en trend, der kortvarigt dukker op til overfladen i det store hav af forskellige forbedringsværktøjer uden konkret handling og betydning for den daglige praksis.

Et studie af kodekset er derfor interessant af flere årsager. For det første giver det mulighed for at tage et af disse forbedringsværktøjer alvorligt i stedet for kategorisk at afskrive det som varm luft. For det andet giver det en mulighed for at blive klogere på, hvorfor og hvordan et af disse forbedringsværktøjer bliver omsat til praksis. For det tredje er det danske kodeks interessant i internationalt perspektiv, fordi det er et af de eneste kodekser for topembedsmænd, der er initieret og formuleret af topembedsmændene selv. Spørgsmålet er, hvilken betydning det har for, hvordan topembedsmændene ser på kodekset og anvender det. For det fjerde er et sådan studie interessant, fordi indholdet af kodekset slår ned i krydsfeltet mellem politik og administration og forholder sig til den dobbeltrolle, topembedsmændene er tildelt i mange vestlige demokratier. Her fungerer de både som politiske rådgivere for deres politiske chefer og som administrerende direktører for store offentlige organisationer. Spørgsmålet er, hvordan topembedsmændene balancerer disse to roller. Hvordan prioriterer de mellem levering af politisk rådgivning til den politiske chef og ledelsesopgaven? Dermed griber kodekset ind i en gammel og klassisk diskussion om skellet mellem politik og administration og om, hvem der skal blande sig i hvad. I flere lande har der udviklet sig en praksis, hvor topembedsmændene både forventes at være stærke sparringspartnere for den politiske chef i forhold til politisk-taktiske spørgsmål og policyformulering og -udvikling samt, på den anden side, agere som stærke administrative ledere, der med sikker hånd styrer driften af en organisation og implementering af politiske tiltag. Politiske kompetencer og et veludviklet politisk kompas er dermed essentielle for topembedsmændenes overlevelse i mange lande. Men kodekset rejser endnu engang diskussionen om balancen i topembedsmændenes arbejde og understreger, at topembedsmændenes ledelsesmæssige kompetencer er væsentlige. Spørgsmålet er blot, om kodekset medfører et så markant fokus på optimering af topembedsmændenes ledelseskompetencer, at det bliver på bekostning af de mere traditionelle embedsmandsdyder – herunder den politiske rådgivning (Steen & Meer 2009). Spørgsmålet er med andre ord, om vi skal frygte, at kodekset fører til en redefinering af den moderne topembedsmand og reducerer ham til leder og administrator.

Endelig er temaet interessant, fordi vores viden om fænomenet kodeks, både i Danmark og internationalt, er meget begrænset.

Hvad ved vi?

I Danmark er vores viden om kodekset og anvendelsen af det begrænset til to kilder. For det første har Forum for Offentlig Topledelse gennemført flere surveyer blandt

topembedsmændene. En af disse forsøgte, forholdsvis tidligt efter lanceringen af kodekset, at undersøge omfanget af anvendelsen af den blandt danske topembedsmænd. Undersøgelsen er dog problematisk på flere punkter. For det første er svarprocenten forholdsvis lav (omkring 50 procent for topembedsmændene i staten, og lavere for amter og kommuner). For det andet er surveyen begrænset til 20 spørgsmål, hvoraf kun ét omhandler topembedsmandens nuværende anvendelse af kodekset. Surveyen spørger ikke ind til, hvordan topembedsmændene opfatter kodekset, eller hvad kodekset kan anvendes til. Resultaterne viser, at kodekset tilsyneladende bliver anvendt, men at denne anvendelse er ganske varieret. Men hvordan denne anvendelse helt konkret tegner sig, giver undersøgelsen intet svar på. Undersøgelsen rapporterer heller ikke, om der er forskelle mellem topembedsmænd i staten, kommunerne og amterne og eventuelt mellem forskellige typer topembedsmænd (eksempelvis styrelsesdirektører og departementschefer) (Forum for Offentlig Topleddelse 2006b). En lignende survey fra Kommunernes Landsforening offentliggjort i 2007 lider under nogle af de samme problemer (Kommunernes Landsforening 2007).

For det andet er der gennemført en eksplorativ undersøgelse baseret på interviewmateriale fra fem kommuner (kommunaldirektører og deres direktion), en region (en regionsdirektør samt et medlem af direktionen) samt et departement (en departementschef og en afdelingschef) (Digmann & Jensen 2007). Denne undersøgelse understøtter konklusionen om, at der er stor variation i anvendelsen af kodekset og antyder, at denne variation er styret af lokal praksis, tradition og udfordringer.

Blandt andet har fusionsproblematikker i forbindelse med kommunalreformen spillet en stor rolle for nogle af de fem kommuners anvendelse af kodekset. Samtidig viser undersøgelsen, at de syv organisationers primære anvendelse af kodekset er rettet mod udvikling af organisationernes ledelsesværdier, ledelsesgrundlag, ledervurderinger eller værdier. Det er dog svært at vurdere, hvor meget der kan generaliseres fra denne undersøgelse. Ingen af de syv deltagende organisationer er strategisk udvalgte, således at forskellige faktorer kan holdes kontante i analyserne. I udvælgelsen af caseorganisationerne har man kontaktet 32 offentlige organisationer, hvoraf de 30 var kommuner. Fem af disse valgte at stille op til interviews, mens man kun kontaktede en region og et departement, som begge takkede ja til at deltage. Undersøgelsens konklusioner må derfor siges at hvile på et spinkelt grundlag. Med andre ord eksisterer der endnu ikke systematiske undersøgelser af anvendelsen af det danske kodeks.

I den internationale akademiske litteratur finder vi dog lidt flere studier af fænomenet kodeks. For det første er der gennemført deskriptive studier af kodekser i forskellige lande, der tjener som baggrundsmateriale i forbindelse med udformningen af det danske og det newzealandske kodeks (Bhatta 2001; Weihe 2005). For det andet er der gennemført forskellige enkeltcasestudier af kodekser i lande som Storbritannien, Belgien, Holland m.fl. (Hondegheem, Farnham & Horton 2002; Hondegheem & Van Der Meulen 2000; Horton 2000; Meer & Toonen 2005). Endelig har der også været enkelte ek-

sempler på komparative studier af kodekser i forskellige lande, men uden systematisk udvælgelse af de undersøgte lande (Hood & Lodge 2003; Hood & Lodge 2004; Hood & Lodge 2005; Hood, Lodge & Clifford 2002). Det begrænsede antal undersøgelser fortæller os tre ting. For det første understreger de, at mange vestlige lande nu har et kodeks for deres topembedsmænd, og at det på ingen måde er begrænset til et par progressive angelsaksiske lande, der er venligt stemt overfor New Public Management-reformer. For det andet viser studierne, at man, trods nationale variationer, alle arbejder ud fra den samme ramme, hvor et kodeks består af en række kompetencer, som antages at beskrive den gode topembedsmand. Endelig viser de enkelte komparative studier, at den nationale ramme for anvendelsen af et kodeks er væsentlig for at forstå forskelle og ligheder i indholdet og tilgangen til kodekset i de forskellige lande.

Fælles for disse internationale studier er imidlertid deres overordnede fokus på spredningen af kompetenceidéen, hvad idéen indeholder, og hvordan den er transformeret over tid og på tværs af lande. Endvidere er studierne baseret på officielle rapporter om tilblivelsen af kodekset i de forskellige lande, officielle papirer om kodekset og topembedsmændenes kompetencer, det officielle formål med landets kodeks samt den måde, hvorpå man ønsker at anvende kodekset. Studierne bygger med andre ord helt overvejende på sekundærkilder, og ingen har undersøgt, hvordan topembedsmændene forholder sig til hele kodekstankegangen, og, ikke mindst, hvordan den konkrete anvendelse egentlig finder sted.

Afhandlingens forskningsspørgsmål

Forskningsfeltet omkring fænomenet kodeks er således ganske nyt og har indtil videre været meget fokuseret på studier af spredningen af kodeksidéen samt dens udformning i en række lande. Der er med andre ord behov for studier af den konkrete praksis, når et kodeks bringes i anvendelse. Dernæst er der behov for mere viden om topembedsmændenes holdning til kodekset, og hvorfor (hvis overhovedet) de egentlig anvender kodekset. Endelig viser den foreløbige viden, at et sådant studie må tage højde for den forskellighed, der nationalt kan være i forhold til iscenesættelsen af kodekset som et redskab for topembedsmændene. Dermed bliver denne afhandlings problemstilling:

Hvorfor og hvordan anvender topembedsmænd Kodeks for God Offentlig Topleddelse, og hvordan påvirker den forskellige nationale iscenesættelse af kodekset disse spørgsmål?

Kodeks for God Offentlig Topleddelse er egentlig titlen på det danske kodeks. Igennem hele afhandlingen vil jeg dog anvende denne betegnelse samt betegnelsen 'kodekset' om kodekset som et generelt fænomen. Når jeg diskuterer eller henviser til et bestemt lands kodeks, vil jeg nævne det eksplicit. Begrebet topembedsmand er på samme vis en ret bred og diffus betegnelse. Umiddelbart anvender jeg i afhandlingen betegnelsen

om de embedsmænd, som er omfattet af et toplederkodeks. Imidlertid varierer det fra land til land, hvordan man afgrænser den topembedsmændsgruppe, der skal være omfattet af kodekset. Fælles er dog oftest, at de i nogen udstrækning på den ene side har en administrativ ledelsesopgave – typisk for en hel organisation. I lande med en mere monokratisk forvaltningsopbygning kan denne ledelsesopgave dog være begrænset til en større afdeling. På den anden side fungerer de også, i mere eller mindre grad, som politiske rådgivere for deres politiske chefer.

Afhandlingens empiriske undersøgelse af kodekset skal tilfredsstille flere behov. For det første er der brug for en større generaliserbar undersøgelse af, hvorfor og hvordan topembedsmændene anvender kodekset. Det tilsiger en kvantitativt baseret surveyundersøgelse. For det andet skal afhandlingens empiri give mulighed for at studere anvendelsen af kodekset mere i dybden for derved at generere viden om, hvordan kodekset omsættes til praksis. Det tilsiger en kvalitativt baseret undersøgelse af en række caseorganisationer. Afhandlingens empiriske grundlag vil derfor være en kvantitativt baseret surveyundersøgelse af danske og hollandske topembedsmænd i centraladministrationen samt i alt seks casestudier fordelt på de to lande. Valget af Danmark og Holland følger af det sidste behov, som skal tilfredsstilles. Således kræver ønsket om at studere forskellige rammer for implementering og anvendelse af kodekset, at vi kan isolere effekten af denne på de to afhængige variable ('hvorfor' og 'hvordan' topembedsmændene arbejder med kodekset). Jeg har derfor valgt to lande, der ligner hinanden mest muligt, med undtagelse af rammen for implementering af kodekset (se kapitel 4 for en uddybning).

Afhandlingens struktur

Afhandlingen består af otte kapitler. *Kapitel 2* beskriver og diskuterer kodekset som idé, hvor idéen kommer fra, og hvad der udgør kernen i idéen. Udover en diskussion af kodekset som generelt fænomen diskuterer kapitlet kodekset i Danmark og Holland. Mere præcist fokuserer denne del af kapitlet på baggrunden for at initiere et kodeks for topembedsmændene i de to lande, indholdet af de to landes kodekser, samt hvordan kodekset er institutionaliseret i de to lande.

Kapitel 3 opbygger en teori- og forståelsesramme, som kan hjælpe til at analysere et Kodeks for God Offentlig Topledelse og besvare afhandlingens problemstilling. Den teoretiske ramme er bygget op omkring to teoretiske perspektiver. På den ene side et funktionelt perspektiv, der argumenterer for, at topembedsmændene vælger at arbejde med et kodeks, fordi de mener, det kan have en effekt. Her er det således den praktiske og instrumentelle værdi af kodekset, der virker motiverende for topembedsmændene. På den anden side anvender afhandlingen et symbolsk perspektiv, der er velkendt inden for organisationssociologien. Det symbolske perspektiv anskuer et kodeks som endnu et modelune, et symbol og endnu en managementtrend, der har ramt den offentlige sektor. Topembedsmændene forventes at påstå, at de anvender kodekset, for-

di det giver dem legitimitet og troværdighed i deres omgivelser. Men samtidig sker der reelt en afkobling mellem kodekset og den organisatoriske praksis, fordi kodekset kommer til at stå i vejen for den daglige drift og dermed organisationens effektivitet. Formålet er ikke at argumentere for et bestemt teoretisk perspektiv eller teste de to teoretiske perspektiver overfor hinanden. Hensigten er derimod at opstille en forståelsesramme, der kan gøre os klogere på, hvorfor og hvordan topembedsmænd anvender kodekset.

Kapitel 4 gennemgår afhandlingens forskningsdesign og beskriver og diskuterer afhandlingens datagrundlag. Som nævnt ovenfor er det afhandlingens ambition at tilfredsstille flere forskellige behov, hvorfor der både er gennemført kvantitative surveyundersøgelser samt kvalitativt baserede casestudier. Endvidere er empirien indsamlet i to lande for at sikre variation i rammen for anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse. Kapitel 4 beskriver og diskuterer de forskellige datakilder, afhandlingen benytter sig af, samt gennemfører en diskussion af forskelle og ligheder mellem Danmark og Holland med henblik på at afdække, i hvor høj grad de to lande er *most-similar* på alle væsentlige områder – med undtagelse af den nationale iscenesættelse af kodekset.

De følgende tre kapitler udgør afhandlingens empiriske analyser. *Kapitel 5* lægger ud med at fokusere på topembedsmændenes *motiv for at anvende kodekset*, mens *kapitel 6* undersøger den anden del af afhandlingens problemstilling – *hvordan topembedsmændene anvender kodekset?* Mens kapitel 5 og 6 tilfører en generel og bred viden om, hvorfor og hvordan danske og hollandske topembedsmænd anvender kodekset, tilbyder *kapitel 7* en *komplementær og kvalitativt baseret caseanalyse* af fire danske og to hollandske offentlige organisationer.

Afhandlingen afsluttes med kapitel 8, der opsummerer og sammenfatter afhandlingens empiriske fund. Derudover leverer kapitlet en perspektivering af afhandlingens resultater, ligesom jeg afslutningsvis diskuterer afhandlingens teoretiske udgangspunkt, forskningsdesign samt resultaternes generaliserbarhed.

Kapitel 2

Et Kodeks for God Offentlig Topledelse

Det første spørgsmål, de fleste personer stiller, når de første gang hører om fænomenet Kodeks for God Offentlig Topledelse, er som regel af opklarende art: Hvad er det egentlig for noget? Hvor kommer det fra, hvad er hensigten med et kodeks, og hvad indeholder et kodeks? Derfor er det indlysende, at en afhandling, der har fænomenet kodeks som omdrejningspunkt, bør afklare disse spørgsmål som noget af det første. Dette kapitel vil angribe opgaven på forskellige niveauer. Først vil jeg beskrive og diskutere kodekset som *generelt* fænomen. Nærmere bestemt vil jeg klarlægge, hvad man helt generelt forstår ved et kodeks, hvor kodeksidéen kommer fra, og hvorfor idéen opstår. Dernæst behandler jeg kodekset på et mere konkret plan for henholdsvis Danmark og Holland. Her vil jeg diskutere baggrunden for og iscenesættelsen af kodekset i de to lande, indholdet af de to kodekser, samt hvordan kodekset er institutionaliseret i de to lande.

Kodekset som internationalt fænomen

I de følgende afsnit vil jeg koncentrere mig om to spørgsmål og diskutere dem i denne rækkefølge:

- 1) Hvor kommer idéen om et kodeks fra, og hvad er den sat i verden for at løse?
- 2) Hvad indeholder et kodeks, og hvordan kan den anvendes?

Men først en kort diskussion af, hvad et kodeks egentlig er for en størrelse.

Hvad er et kodeks?

Et kodeks er en samling uskrevne forskrifter eller principper og/eller et gammelt håndskrift i bogform (Nudansk Ordbog 1996). En forskrift er noget, man bør rette sig efter, mens et princip er udtryk for en mere generel overbevisning, som man lægger til grund for sine holdninger og handlinger. Vi kender både moralkodekser og æreskodekser, og et kodeks, der retter sig mod offentlig topledelse, kan derfor indeholde både moralske aspekter, kompetencer og andet, som forbindes med ledelse (Weihe 2005). Der findes således ikke en definition af et kodeks, som samtidig klart indikerer, hvad det præcise indhold af et kodeks for offentlig topledelse er. I en række lande er kompetenceaspektet i fokus. Kompetencer kan i den forbindelse forstås som *adfærdsmæssige karakteristika* (Boyatzis 1982), der er forbundet med det at være en god topembedsmand. Kompetencebegrebet, forstået som individuelle træk og adfærdsmæssige karakteristika, der tilsammen forventes at bidrage til at løfte organisationens evne til at nå sine strategiske mål, kan dateres tilbage til 1960'erne (Hood & Lodge 2003). Her adopteres kompetencebegrebet først og fremmest af den private sektor i USA, hvor man begyndte at anvende udvalgte lederkompetencer, som man mente var forbundet med

bedre præstationer og resultater, som udgangspunkt for evalueringer af lederne (Horton 2002). Disse kodekser indeholder typisk en række kompetencer, eksempelvis 'evnen til at tænke strategisk', 'politisk ekspertise', 'evne til at kommunikere' osv. Andre landes kodekser for offentlig topledelse er mere målorienterede, men dog stadig rettet mod topembedsmandens kompetencer. Det danske kodeks indeholder eksempelvis 'Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor' og 'Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter'. Fælles for de mange kodekser for god offentlig topledelse er, at de indeholder en samling mere eller mindre adfærdsrettede kompetencer, som man på en eller anden baggrund (forskning, empiri eller politik) mener, der er forudsætninger for at fungere godt som leder.

Kodekset og de ledelsesmæssige udfordringer

Historien går helt tilbage til 1979, hvor et decideret kodeks for topembedsmænd første gang så dagens lys i USA (U.S. Office of Personnel Management 2004: 9; Weihe 2005: 10). Dette kodeks blev formuleret i forlængelse af dannelsen af et formelt amerikansk topembedsmandssystem, the Senior Executive Service, som er en central ordning for topembedsmændene i den amerikanske offentlige sektor vedrørende rekruttering, udvikling, uddannelse samt lønvilkår.

I første omgang afstedkommer det amerikanske kodeks ikke lignende tiltag i andre lande, og det er først i 1990'erne, at idéen for alvor udbredes (eksempelvis New Zealand i 1995, Storbritannien i 1996 og Australien i 1999). I dag har omkring halvdelen af OECD's 30 medlemslande et kodeks for topembedsmænd (Frank 2006). Årsagen til denne udbredelse skal først og fremmest findes i det faktum, at OECD i 1990'erne tager idéen til sig og for alvor sætter ledelse på den forvaltningspolitiske dagsorden sammen med andre ledelses- og styringsmæssige tiltag – i dag bedre kendt under betegnelsen New Public Management (NPM).

OECD tager idéen om et kodeks for topembedsmænd op i flere publikationer fra starten af 1990'erne og frem (OECD 1996; OECD 1999; OECD 2000; OECD 2001). Ifølge OECD er der to vægtige argumenter for, at medlemslandene bør fokusere på offentlig ledelse, og herunder formulere og anvende et kodeks for topembedsmændene.

For det første som følge af den reformtrend, som de seneste 10-15 år har præget den offentlige sektor i mange vestlige lande, og som udspringer af en opfattelse af, at befolkningerne forlanger og forventer at få mere og mere for deres skattekroner (OECD 1995: 7; OECD 2000; OECD 2005). Befolkningerne forlanger, ifølge OECD, "... *better, faster and more services from government*" (OECD 2000: 11). De mange reformer og den kontinuerlige pres for en bedre offentlig sektor skaber behov for nye kompetencer hos topembedsmændene. De skal være i stand til at gennemføre disse komplekse omstillinger af den offentlige sektor og samtidig sikre, at de politisk formulerede mål materialiserer sig i form af effektivitet og bedre service. Udfordringen er at ændre fokus i administrationen, så man bliver mere kunde- og resultatorienterede. End-

videre skal de offentlige ledere praktisere værdi- og visionsbaseret ledelse og herigen- nem sikre, at medarbejderne brænder for deres arbejde (OECD 1995: 15, 53-54). Iføl- ge OECD er det vigtigt, at man i medlemslandene tager denne udfordring seriøst og sætter ledelse og lederskab på dagsordenen. Det er de offentlige ledere, som er nøglen til en succesfuld omstilling af den offentlige sektor, og derfor bør man investere tid og ressourcer i udviklingen af den offentlige ledelse, herunder formulere et kodeks for topembedsmænd (OECD 2001: 18).

For det andet skaber reformpresset fra politikerne og kvalitetspresset fra befolk- ningerne, ifølge OECD, behov for, at man i de enkelte lande får identificeret, rekrutteret og udviklet de bedste ledere, så de kan håndtere kravene i den reformerede offentlige sektor. Et væsentligt element i denne udfordring er at definere de egenskaber og kom- petencer, som disse nye topembedsmænd skal besidde. Både med henblik på rekrutte- ring af nye topembedsmænd, men også med henblik på udvikling af det eksisterende topembedsmandskorps (OECD 1995: 58, 60; OECD 2001: 18, 23; OECD 2005).

Som det fremgår ovenfor, udspringer behovet for et kodeks for topembedsmæn- dene, ifølge OECD, af de ledelses- og styringsmæssige udfordringer, den offentlige sek- tor står overfor omkring årtusindeskiftet. Behovet retter sig især mod bedre persona- leledelse, motivering af medarbejderne og sikring af den rette ånd og kultur i levering af serviceydelser til befolkningerne. Men OECD fremhæver også en mere etisk side af ledelse, som bør kobles på ledelsesværdierne (OECD 1999: 21). I forlængelse af OECD's idéer om 'Good Public Governance', som handler om, hvordan helt fundamen- tale demokratiske værdier skal gennemsyre forvaltningen i det enkelte land, skal ko- dekset også ses som et sæt værdier og etiske og moralsk 'korrekte' leveregler i offent- lige organisationer (OECD 2001: 7). Med andre ord er det topembedsmandens relation nedad i organisationen, i forhold til medarbejderne, der er i fokus. Udfordringen for topembedsmanden er, ifølge OECD, at sikre en fornuftig ledelse og styring af organisa- tionen. I de fleste vestlige lande udgør denne opgave dog kun det ene ben i topem- bedsmandens opgaveportefølje. Det andet ben retter sig opad mod den politiske ledel- se – altså minister, borgmester eller en lignende folkevalgt politiker. Her er topem- bedsmandens opgave at sikre den politiske chef den bedst tænkelige støtte, sparring og rådgivning inden for ministerområdets rammer.

Kodekset og relationen til den politiske chef

Netop relationen opad til den politiske chef er et andet historisk afsæt for idéen om et kodeks. Men dette afsæt er i langt mindre grad end det ledelsesmæssige blevet ekspli- cit debatteret. Denne del af kodekset er drevet af tre forskellige hensyn.

For det første er der et rent kompetencemæssigt hensyn. Ligesom de generelle samfundsændringer medfører nye udfordringer og krav til topembedsmandens kom- petencer inden for ledelse og styring, er kravene fra det politiske niveau ligeledes un- der udvikling. I de fleste vestlige lande har man således gennem de seneste tre årtier

oplevet et ændret medie billede samt debatter om spindoktorer og diskussioner af grænserne for embedsværkets rådgivning af deres politiske chefer. Samtidig er driften af den offentlige sektor blevet yderligere kompliceret som følge af det stigende behov for mere tværnationalt samarbejde og koordinering (EU, terrorisme m.m.) (Peters & Pierre 2004a; Raadschelders, Toonen & Meer 2007). Alt dette stiller nye krav til politikere, og dermed også til topembedsmændenes rådgivning af deres politiske chefer. Som følge heraf omhandler kodekset i flere lande også temaet om topembedsmændenes kompetencer i forhold til at levere god og solid politisk rådgivning (Bhatta 2001; Hondeghem, Farnham & Horton 2002).

For det andet har de seneste årtiers NPM-reformer ændret forholdet mellem politikere og embedsmænd. Kernen i mange af de reformtiltag, der er set siden starten af 1990'erne, har fokuseret på at decentralisere en stor del af ansvaret i den offentlige sektor til embedsmændene samt sikre, at de ledende embedsmænd har frihed til at lede og ikke er bundet af for mange bureaukratiske regler og procedurer. Tanken er, at de valgte politikere skal definere de langsigtede mål, men derudover give betydelig diskretion til forvaltningsapparatet (Peters & Pierre 1998: 227-228; Toonen 2001: 196-197). I stedet skal lederne og organisationerne i den offentlige sektor i højere grad styres af klare mål og succesindikatorer (Hood 1991: 4). Disse ændringer rejser en grundlæggende debat om forholdet mellem kontrol og ansvar i den offentlige sektor. Når man erstatter den politiske magt, som hviler på det folkelige mandat, med en mere indirekte ledelsesstruktur, skaber det forvirring om, hvorvidt politikerne, hvis kontrol er indskrænket, stadig kan holdes ansvarlige (Peters & Pierre 1998: 228). Dermed opstår der et naturligt dilemma for den politiske chef: Hvordan sikrer man, at topembedsmanden ikke får for megen indflydelse på bekostning af den politiske ledelse? Hvordan sikrer man, at topembedsmanden agerer loyalt i forhold til den politiske ledelse, trods sine nye og vide diskretionære beføjelser? Man kan anskue kodekset som svar på dette dilemma. Således har det politiske niveau svært ved at sætte klare regler op for, hvordan embedsmændene skal håndtere og administrere deres nyvundne magtbase. Det vil gå direkte imod den logik, der følger af New Public Management. Men politikerne har en ganske naturlig trang til at ønske sikkerhed for, at topembedsmændenes handlinger og prioriteringer ikke bringer dem i problemer. I den henseende kan et kodeks anvendes opdragende og værdibaseret ved at klarlægge nogle overordnede retningslinjer, der skal ledes og administreres indenfor. Samtidig kan et kodeks naturligvis også tjene som rygdækning i et politisk stormvejr og som bevis for, at ministeren gennem kodekset har forsøgt at tage sine forholdsregler og opdrage på sine embedsmænd (Halligan 2003: 104-105; Pedersen 2005: 201-202).

For det tredje kan et kodeks også tjene topembedsmændenes sag. Det ændrede medie billede, den offentlige sektors øgede kompleksitet samt de ovenfor omtalte NPM-reformer har generelt skabt debat om grænserne mellem politikernes og topembedsmændenes opgaver og introduceret diskussioner om statssekretærer, viceministre og

spindoktorer, der konkurrerer med embedsmændene om den administrative magt over ministeriet (Betænkning 1354 1998; Betænkning 1443 2004; Peters & Pierre 2001; Peters & Pierre 2004a). I den forbindelse kan et kodeks ligeledes anskues som topembedsmændenes mulighed for at erobre ledelsesmæssigt terræn og klart få defineret, at ledelse og styring af ministeriet er deres opgave – og ingen andens (Knudsen 2007: 244-249).

Kodekset som New Public Management-fænomen?

Som jeg diskuterede ovenfor, har OECD i høj grad koblet ledelsesudvikling og fænomenet kodeks med den reformbølge, der ofte omtales som New Public Management. Spørgsmålet er, om idéen om et kodeks for topembedsmændene reelt set udspringer af NPM-tankesættet, eller om fænomenet kodeks repræsenterer noget helt andet.

New Public Management som reformprogram består af en række løst sammenhængende idéer, som kun er delvist indbyrdes konsistente (Hood 1991: 4; Rhodes 1999: 341-342). Det betyder, at der ikke er nogen helt klar konsensus i litteraturen omkring definitionen og indholdet af NPM. Torres grupperer NPM-reformtiltag i fire kategorier: decentralisering af ansvar, 'performance management', personaleledelse samt forholdet mellem den offentlige sektor og befolkningen (Torres 2004: 100-101). Rhodes opererer med seks kategorier: privatisering, introduktion af markedsmekanismer i den offentlige sektor, private ledelsesidéer, regulering, decentralisering og politisk kontrol (Rhodes 1999: 341). Sidst arbejder Hood med syv kategorier: professionel (hands-on) ledelse, eksplicitte standarder og mål, fokus på kontrol af output, opdeling i mindre enheder, mere konkurrence i den offentlige sektor, anvendelse af private ledelsesmetoder og HR-praktikker, mere disciplin og enkelthed i den offentlige ressourceanvendelse (Hood 1991: 4-5).

I forhold til nærværende emne omtaler alle tre ledelse, i en eller anden form, som et centralt element af NPM. På samme vis henviser to ud af tre til anvendelsen af private ledelsesmetoder som en del af NPM-tankesættet. Idéen om et kodeks for topembedsmænd udspringer netop fra den private sektor i USA. Kompetencekodekser har samtidig været kendt og anvendt i den private sektor gennem mange år, hvorfor introduktionen af et kompetencekodeks for de øverste offentlige topledere kan anskues som en måde, hvorpå private ledelsesidéer bliver introduceret til den offentlige sektor. Samtidig bygger begrundelsen for NPM-reformerne og OECD's begrundelse for et kodeks på enslydende udfordringsanalyser for den offentlige sektor: Man skal sikre bedre service til befolkningerne for de samme eller færre penge. Men samtidig er det tydeligt, at NPM er meget mere end overtagelse af nogle ledelsesidéer fra den private sektor. Kernen i NPM-tankerne består også af frihed til ledelse, decentralisering, indførelse af markedslignende vilkår i den offentlige opgaveløsning, og dermed også konkurrence i den offentlige sektor. Det er forhold, som fænomenet kodeks ikke umiddelbart hænger sammen med, og et kodeks kan sagtens eksistere i en offentlig sektor, som ikke

hylder førnævnte NPM-principper og -idéer. Sammenhængen med NPM finder vi hovedsageligt ved, at et kodeks præsenteres som et middel til succesfuldt at gennemføre NPM-reformer. Et kodeks kan i den forstand ses som en *videreudvikling og konkretisering* af de ledelsestanker og idéer, man finder i NPM.

Men som nævnt ovenfor indeholder kodeksidéen både et fokus på topembedsmandens ledelse og styring af organisationen, hans relationer til den politiske chef og levering af solid politisk rådgivning. Når vi flytter fokus til denne anden del af kodeksidéen, relationen til den politiske chef, er sammenhængen med NPM af en noget anden karakter.

Som beskrevet ovenfor har de seneste års NPM-reformer, hvor der har været fokus på at decentralisere ledelsesansvaret og skabe frihed for embedsmændene til at lede og styre, også skabt debat omkring ansvar, magt og kontrol. Hvordan kan den politiske chef, der som politisk forvaltningschef formelt set er ansvarlig for den pågældende ressource, fortsat sikre sin indflydelse på embedsapparatet? På den anden side står (top)embedsmændene med et ønske om, at den politiske chef, ministeren, udelukkende forholder sig til de store politiske linjer, og ikke blander sig i spørgsmål om organisationens drift, ledelse og styring. Den del af et kodeks, som retter sig mod samspillet mellem politikere og embedsmænd, kan dermed ses som en del af en kontinuerlig kamp om magt og indflydelse på ministeriets politik, ledelse og styring (Halligan 2003: 104-105; Knudsen 2007: 251; Pedersen 2005: 201-202). Denne anden del af kodeksidéen er dermed ikke udsprunget af NPM og OECD's ønske om at sætte mere fokus på topembedsmændenes kompetencer inden for ledelse og styring. Det er snarere en *reaktion* på de forskellige NPM-reformer og -trends samt en del af den løbende og traditionelle kamp om magten mellem politikere og topembedsmænd. Jeg har taget udgangspunkt i den bredeste definition af NPM (i forhold til antallet af punkter) og stillet den overfor indholdet af kodeksidéen (tabel 2.1).

Tabel 2.1. Oversigt over indhold af kodeksidéen og NPM

Indhold af NPM (Hood 1991)	Temaer i kodeksidéen
• Professionel (hands-on) ledelse • Eksplicitte standarder og mål • Fokus på kontrol af output • Opdeling i mindre enheder • Mere konkurrence i den offentlige sektor • Anvendelse af private ledelsesmetoder og HR-praktikker • Mere disciplin og enkelhed i den offentlige ressourceanvendelse	• Ledelse og styring af organisationen (personaleledelse, kulturforandringer, medarbejdermotivation og værdier/etik) • Levering af politisk rådgivning og samspillet med den politiske chef (regulering af forholdet mellem politiker og topembedsmand, kamp om ledelsesrummet, ansvarlighed)

Kodeksidéen har således både fokus på topembedsmændenes kompetencer inden for ledelse og styring af organisationen såvel som på samspillet med den politiske chef. Relationen til NPM er dermed dobbelt. For det første indeholder kodeksidéen elementer fra NPM-tankegangen i form af fokus på personaleledelse, medarbejdermotivation og lignende. For det andet indeholder kodeksidéen en reaktion på NPM-reformerne, der søger at afklare topembedsmændenes og politikernes roller og deres respektive position og indflydelse i forhold til organisationens politik, ledelse og styring.

Efter at have diskuteret kilderne til idéen om et Kodeks for God Offentlig Topledelse vil jeg i det følgende afsnit fokusere på, hvad et kodeks egentlig er. Ovenfor har jeg diskuteret, hvordan kodeksidéen fokuserer på de to kerneopgaver, en typisk topembedsmand i et vestligt demokrati sættes til at løse. På den ene side er der relationen opad til den politiske chef og på den anden side opgaven med at lede og styre organisationen. Men spørgsmålet er, hvad et kodeks præcis består af, og hvordan den kan bringes i anvendelse. Det er væsentligt at holde sig for øje, at nedenstående vil være en gennemgang af indholdet af et *typisk* kodeks. Da der er tale om en generel idé, som mange lande har taget til sig, vil der naturligvis findes lokale variationer.

Hvordan kan et kodeks anvendes?

Grundlæggende forventes et kodeks at kunne bidrage til at skabe forandring i kvaliteten af det arbejde, offentlige ledere generelt og topembedsmænd mere specifikt leverer – hvad enten det er ledelse, styring eller den politiske og faglige rådgivning af ministeren. Der er grundlæggende fire måder, hvorpå man kan bringe et kodeks i anvendelse. For det første fastslår OECD, at en måde at sikre kontinuerlig *udvikling* af topembedsmænd er ved at oprette et decideret personalesystem, som udelukkende omfatter disse ledere. De topembedsmænd, som er en del af dette personalesystem, skal gennemgå forskellige uddannelsesaktiviteter, hvor kodekset fungerer som evalueringsværktøj og udgangspunkt for topembedsmændenes valg af udviklingsaktiviteter. OECD er her i høj grad inspireret af det amerikanske system – det såkaldte 'Senior Executive Service' (SES). Lignende systemer finder man blandt andet i Holland (Algemene Bestuursdienst) og Storbritannien (Senior Civil Service) (OECD 2001: 27). For det andet kan et kodeks anvendes som en form for screeningsværktøj, hvor man undersøger, i hvor høj grad nuværende (og ikke mindst kommende) topembedsmænd lever op til indholdet i kodekset. Undersøgelsen kan samtidig bruges til at identificere udviklings- og uddannelsesbehov hos topembedsmændene. For det tredje kan et kodeks skabe overblik over, hvor gode topembedsmænd man har i den offentlige sektor. Når topembedsmændene evalueres efter de kompetencer, som er inkluderet i det pågældende kodeks, giver det et overblik over, hvor man, generelt, står godt og mindre godt kompetencemæssigt. Samtidig kan et kodeks anvendes som evalueringsværktøj i forhold til den enkelte topembedsmands personlige udvikling, og på aggregeret niveau

i forhold til udvikling af organisationen. For det fjerde kan et kodeks anvendes i rekrutteringsprocessen, således at nye topembedsmænd besidder mange af de kompetencer, man mener, der er behov for i fremtidens offentlige sektor (Bhatta 2001; Weihe 2005).

Et kodeks kan altså anvendes på flere forskellige måder, og man forventer, den kan bidrage til at sikre kvaliteten af den offentlige service, der leveres nu og i fremtiden. Men det er oplagt, at anvendelsen af et kodeks for nationens topembedsmænd ikke er nok til at løse den opgave. Graden af succes må også forventes at hvile på *indholdet* af kodekset. OECD forholder sig imidlertid ikke direkte til, hvordan man formulerer og sammensætter det 'rigtige' kodeks. I stedet 'drysses' en lang række forskellige kompetencer ud gennem mange forskellige publikationer. Samlet set er OECD først og fremmest inspireret af den private managementlitteratur og fremhæver herfra kompetencer som 'resultatorientering', 'åbenhed og læring', 'forståelse for omgivelserne og deres betydning', 'evnen til at tænke og handle strategisk', 'finde og implementere nye arbejdsmetoder' samt 'udvikle og kommunikere ens personlige visioner for forandringer' (OECD 2001: 14-16). Endvidere nævnes 'følelsesmæssig intelligens', 'værdibaseret ledelse', 'evnen til at tage et personligt ansvar', 'agere som forandringsagent', 'turde tage chancer' og have 'energi og drive' (OECD 2000: 80, 218-220). Samtidig har man også fokus på det mere etiske aspekt af topembedsmandens arbejde via organisationens arbejde med 'Good Public Governance', og det fremhæves, at disse værdier bør integreres i ledelsesværdierne og dermed i et kodeks (OECD 1999: 21; OECD 2001: 7). Det er imidlertid tydeligt, at den konkrete indholdsmæssige del af arbejdet med kodeksidéen ikke har været højt prioriteret hos OECD. Denne nedprioritering indikerer nok mest af alt, at det i langt højere grad er selve princippet i, at man har et kodeks, og ikke så meget indholdet heraf, som er vigtigt for OECD. I forlængelse heraf må man samtidig forvente, at der sker en stor national tilpasning af fænomenet kodeks i de enkelte lande. Indholdet og formen på et kodeks studeres således bedst ved at se på de forskellige nationale kodekser, der findes. For nærværende vil jeg koncentrere fremstillingen omkring de to lande, som afhandlingen beskæftiger sig med – Danmark og Holland. Det følgende afsnit vil således diskutere baggrund og formål med kodekset i de to lande, indholdet i kodekset i de to lande samt formen for dens anvendelse blandt topembedsmændene.

Kodeks for God Offentlig Topleddelse i Danmark og Holland

Som allerede bemærket er et kodeks en ganske vag betegnelse for en samling kompetencer rettet mod god offentlig topleddelse. Det betyder også, at mulighederne for variation i indhold og anvendelse af et kodeks er ganske store. I det følgende vil jeg gennemgå og diskutere det danske og hollandske kodeks på tre parametre: baggrund, historie og formål; indhold samt anvendelse. Hensigten er at tydeliggøre forskelle og ligheder mellem de to landes kodekser, som kan have betydning for de efterfølgende ana-

lyser i kapitel 5-7. Den mulige betydning vil jeg uddybe i kapitlets afslutning, ligesom jeg også vil diskutere det i kapitel 3, hvor afhandlingens teoretiske fundament klarlægges.

Baggrund, historie og formål med et kodeks i Danmark og Holland¹

Det hollandske kodeks stammer fra 1997. Den blev udviklet i forlængelse af, at man centraliserede og samlede de offentlige topledere i den hollandske centraladministration i et samlet personalesystem under en del af Indenrigsministeriet, der kom til at hedde Algemene Bestuursdienst (ABD) (Vulpen & Moesker 2002: 68). Medlemmerne af Algemene Bestuursdienst er hollandske topembedsmænd fra tre niveauer i centraladministrationen. Lavest er direktørerne (*directours*), herefter generaldirektørerne (*directour generaals*) og øverst generalsekretærene (*secretaris generaals*) (Meer & Toonen 2005). Baggrunden for dette initiativ er ganske broget. Formelt søsatte man ABD og formulerede et kodeks for at forbedre topembedsmændenes professionalisme (Hart & Wille 2003). Op til dannelsen af ABD i 1995 havde der været en længere debat i den politiske elite i Holland om, hvordan man kunne øge regeringsapparatets fleksibilitet. Man var specielt optaget af at øge ministeriernes evne til at samarbejde og tænke politiske initiativer på tværs af departementale skel (Steen & Meer 2009). Det var med andre ord den velkendte tendens til, at de enkelte ministerier lukker sig om sig selv og konkurrerer med andre ministerier om de knappe ressourcer, man fra politisk side ønskede at imødegå (Meer & Toonen 2005). Problemet med sektorisering skulle først og fremmest tackles ved at fokusere på topembedsmændenes mobilitet. Samtidig skulle ABD fokusere på lederudviklingsaktiviteter for topembedsmænd på direktørniveau og op (Meer & Toonen 2005; Noordegraaf 2010). Tilsammen skulle det sikre øget kvalitet og fleksibilitet i regeringsapparatet og, ikke mindst, sikre et fælles udgangspunkt og tankesæt omkring rådgivning, ledelse og styring blandt gruppen af centraladministrative topembedsmænd – en forstærket *esprit de corps*, om man vil (Meer & Toonen 2005). Det danske kodeks fra 2005 adskiller sig fra det hollandske ved at være initieret af gruppen af topembedsmænd selv uden nogen form for politisk indblanding (Knudsen 2007). Dernæst dækker det danske kodeks topembedsmænd i stat, regioner samt kommuner og er således ikke udelukkende fokuseret på centraladministrationen (Bøgelund 2005b). Til trods for, at administrationen af kodekset er placeret i et sekretariat i Finansministeriet, og samfinansieret af Finansministeriet, Kommunernes

1. Ud over gennemgang af de forskellige officielle dokumenter om historien bag kodekset i Danmark og Holland har jeg interviewet flere personer om baggrunden for formuleringen af de to landes kodekser. I Holland har jeg interviewet vicegeneraldirektøren for Algemene Bestuursdienst, Kees Vijlbrief. I Danmark har jeg interviewet departementschef Karsten Dybvad, som fra 2003-2005 var formand for Forum for Offentlig Topledelse, som 'administrerer' det danske kodeks. Endvidere har jeg interviewet formand for Kommunernes Landsforening, Peter Gorm Hansen, som var blandt initiativtagerne til det danske kodeks.

Landsforening og Danske Regioner, har både tilblivelsen og det efterfølgende arbejde med kodekset været drevet af topembedsmændene selv (Bøgelund 2005a; Bøgelund 2005b). Formålet med et kodeks i Danmark udspringer af fire udfordringer, som embedsmændene har identificeret:

- 1) Håndtering af krydspresset mellem politik og administration.
- 2) Behovet for at skabe sammenhæng og håndtere fragmentering i en offentlig sektor præget af centralisering, decentralisering og offentlig-private samarbejder på samme tid.
- 3) Håndtering af den mediestyrede hverdag.
- 4) Håndtering af de forskellige former for styring, der i dag eksisterer i den offentlige sektor (hierarki, markedet, netværk) (Forum for Offentlig Topleddelse 2005c).

Med konflikten som afsæt

Som antydnet ovenfor har der også været en underliggende dagsorden for ABD og formuleringen af det hollandske kodeks. De formelle argumenter om mobilitet, kvalitet og fleksibilitet kunne ikke skjule, at grundlaget for søsætningen af ABD var en mere fundamental konflikt mellem politikere og topembedsmænd (Hart & Wille 2006). Gennem 1990'erne havde man oplevet en stribe episoder, hvor topembedsmænd og ministre offentligt var uenige om grænserne mellem politik og bureaukrati, og episoder, hvor topembedsmænd blev draget til ansvar for ting, som ellers umiddelbart syntes at høre ind under ministeransvaret (Meer 2004). Samtidig var der i stigende grad en følelse blandt politikerne af at være i embedsmændenes vold, så snart de satte sig i ministerstolen. Politikerne følte sig ganske enkelt ikke i stand til at sætte et tilstrækkeligt præg på politikken i deres ministerium (Hart & Wille 2006). Årsagen var, mente de, at de magtfulde topembedsmænd over tid havde tilkæmpet sig en fremtrædende rolle i policyudviklingen. Debatten var ganske ophedet og foregik for en stor dels vedkommende også i medierne. Samtidig var der en generel oplevelse af, at disse sager kun var toppen af isbjerget (Hart & Wille 2003; Meer 2004). De hollandske politikere ønskede derfor at vinde mere kontrol over embedsapparatet – specielt i forhold til topembedsmændene. De fokuserede i den forbindelse specielt på topembedsmændenes ansættelsesforhold som en vej til at disciplinere dem. Konkret indførte man et formelt krav om, at visse topembedsmænd (typisk generaldirektører og generalsekretærer) skal skifte job hvert femte år, en styrkelse af indenrigsministerens indflydelse på udnævnelsen af generalsekretærer (departementschefer) og generaldirektører, samt krav om resultatkontrakter mellem topembedsmændene og ministrene, som har betydning for topembedsmændenes løndannelse (Meer 2004: 221-222). Der har været meget debat om disse tiltag og deres realisme (Hart & Wille 2003; Meer & Toonen 2005; Vries 2001). Uanset hvad, var formålet at disciplinere topembedsmændene og

sikre deres loyalitet over for den siddende minister og regering (Hart & Wille 2006; Meer 2004). Med dannelsen af ABD institutionaliserede man kravet om mobilitet, samtidig med at man indførte mere bløde disciplineringsredskaber, eksempelvis et kodeks. Derudover kan ABD tjene til at legitimere fyringer af topembedsmænd, ministrene ikke er tilfreds med. Den ukontroversielle begrundelse for en sådan afskedigelse kan således være et behov for, at den pågældende topembedsmand udvikler sig som leder og derfor må søge nye udfordringer (Hart & Wille 2006: 129; Meer 2004).

Baggrunden for den hollandske konflikt mellem politikere og topembedsmænd bunder grundlæggende i en udvikling, mange vestlige demokratier har gennemløbet, hvor topembedsmandens og politikerens roller konvergerer (Aberbach, Putnam & Rockman 1981; Peters & Pierre 2004a). Topembedsmanden drages mere og mere ind i politiske spørgsmål, og ministeren forventer, at han forholder sig aktivt til politiske prioriteringer og policyformuleringer. Omvendt optager enkeltsagerne mere og mere af ministrenes dagsorden og fokus, ikke mindst som følge af udviklingen i mediebilledet. Det betyder, at politikerne i disse sager blander sig mere og mere i driften af organisationerne inden for ministerområdet og holder topembedsmændene ansvarlige for administrative fejl. Det er en udvikling, som har præget både den hollandske og den danske centraladministration (Betænkning 1354 1998; Betænkning 1443 2004; Christensen 2004; Eldersveld, Kooiman & Tak 1981; Hart & Wille 2003; Meer 2004; Meer & Dijkstra 2000). Mens debatten i Holland op gennem 1990'erne antager en konfrontatorisk karakter, er hovedkonklusionen i Danmark, at forholdet mellem minister og embedsmænd grundlæggende er velfungerende, og de kritiske bemærkninger går på præciseringer af ministerens anvendelse af særlige rådgivere og medierådgivere (Betænkning 1354 1998; Betænkning 1443 2004).

Standardiseringen af god ledelse

Selvom den formelle dagsorden omkring det danske kodeks var, og er, at sætte fokus på den dobbeltrolle, som topembedsmændene skal udfylde, finder vi også i Danmark flere bagvedliggende dagsordener. Først og fremmest har de initierende organisationer, Finansministeriet, Kommunernes Landsforening samt Danske Regioner (dengang Amtsrådsforeningen) haft en interesse i at være med til at definere og standardisere god offentlig ledelse, og det af flere årsager. I slutningen af 1990'erne ønskede man i Kommunaldirektørforeningen en fælles stillingtagen til god kommunal topledelse – blandt andet gennem oprettelse af et ledelsesakademi (interview med Peter Gorm Hansen). Peter Gorm Hansen, direktør for Kommunernes Landsforening (KL), var grundlæggende ikke enig i indholdet af dette initiativ, men mener dog ikke, at kodeks-samarbejdet mellem Finansministeriet, Kommunernes Landsforening og Danske Regioner direkte skal ses som en modreaktion på initiativet fra kommunaldirektørerne (interview med Peter Gorm Hansen). I stedet anfører han, at idéen om formuleringen af et dansk kodeks for offentlig topledelse er opstået på grund af udfordringerne i aftalesy-

stemet mellem staten og kommunerne. Landspolitikerne diskuterede således i begyndelsen af årtusindet aktivt, om aftalesystemet fortsat kunne levere fornuftige resultater. Specielt var man kritisk overfor, om kommunerne formåede at levere de resultater, man forventede af dem. I den forbindelse var man, ifølge Peter Gorm Hansen, begyndt at diskutere behovet for, at den ansvarlige minister regelmæssigt skulle afgive en såkaldt ledelsesredegørelse omkring implementeringsarbejdet i kommunerne, og mere generelt, om offentlig ledelse. Samtidig var der flere reformer undervejs – blandt andet begyndte man at tale om strukturreform i begyndelsen af det nye årtusinde. Fra KL's side mente man, der var behov for at styrke samarbejdet mellem staten og kommunerne for at imødegå kritikken fra landspolitikerne samt for at understøtte kommende reformer og aftalerne mellem de to parter (interview med Peter Gorm Hansen). Der synes dog at forekomme et markant spring fra aftalesystemet og dets indhold og funktionsevne til et kodeks for danske offentlige topledere. Det er således svært at se, hvordan et kodeks direkte kan være med til at forbedre og sikre kontrakten mellem det statslige og lokale niveau – ud over at man i en eller anden form med kodekset har et fælles, men dog diffust, referencepunkt for god offentlig topleddelse. Derfor skal man ikke afvise, at man i KL også ønskede at være i førersædet, når man skulle definere og søge at standardisere offentlig topleddelse. En del af organisationens legitimitet og værdi for medlemmerne er netop, at KL spotter de nye trends og formidler dem til medlemmerne. Kommunaldirektørforeningens initiativ passede ikke ind i dette billede.

For det andet var Finansministeriet ikke uinteresserede i tanken om at være med til at standardisere offentlig topleddelse i Danmark og dermed sætte stærkt fingeraftryk på denne del af den offentlige sektor (interview med Peter Gorm Hansen). Denne interesse kan også ses i forlængelse af de styringsambitioner, som det vides, at Finansministeriet helt generelt har, og som specielt blev forfulgt under departementschef Anders Eldrups ledelse (Jensen 2003). Kodeksidéen blev imidlertid sat på standby, da Anders Eldrup blev direktør for DONG i 2001 (interview med Peter Gorm Hansen). Men i 2002 tog Peter Gorm Hansen igen emnet op med den nye departementschef i Finansministeriet, Karsten Dybvad. Han var, som sin forgænger, tilhænger af idéen og kunne ligeledes se de styringsmæssige perspektiver i at skabe et fælles sprog og standard for offentlig topleddelse (interview med Karsten Dybvad). At projektet, der ellers skulle afsluttes i 2005 med offentliggørelsen af det danske kodeks, nu er blevet forlænget for tredje gang, er en understregning af, at projektet involverer nogle væsentlige institutionelle interesser.

Sammenfatning

Til trods for, at det danske kodeks også er et indlæg i debatten omkring arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmand, er det danske kodeks ikke, som det hollandske, født ud af en konflikt og debat om forholdet mellem politikere og embedsmænd. Isce-

nesættelsen af de to kodekser er derfor ganske forskellig. Mens det hollandske kodeks vokser ud af en konflikt og er et politisk initiativ, er det danske kodeks initieret 'nedefra' af topembedsmændene selv, uden hverken politiske bindinger eller åbenlyse konflikter mellem politikere og topembedsmænd i øvrigt. Det betyder dog også, at det danske kodeks er født ud af flere forskellige dagsordener. Den har samtidig ikke et klart formål, og der er heller ikke en bestemt konflikt, den skal løse. Modsat er det hollandske kodeks iscenesat som et redskab til at sikre mobilitet og topembedsmændenes kompetenceudvikling inden for ledelse og styring af organisationen.

Således konteksten og forhistorien til introduktionen af kodekser i Danmark og Holland. I de følgende afsnit vil jeg beskrive de to landes kodekser med fokus på indhold og anvendelse af kodekset.

Indholdet af kodekset i Danmark og Holland

Tilblivelsen af det hollandske kodeks foregik i samarbejde mellem et eksternt konsulentfirma, HR-konsulenter fra ABD samt HR-konsulenter fra de enkelte ministerier og blev endeligt godkendt af regeringen (Vulpen & Moesker 2002). Processen i Danmark var anderledes decentral. For det første var der ingen politisk involvering, eller interesse, i projektet – hverken før, under eller efter offentliggørelsen af det danske kodeks (interview med Karsten Dybvad). For det andet blev indholdet af det danske kodeks til gennem to års arbejde på konferencer og workshoper, hvor hovedkræfterne i arbejdet blev lagt af topembedsmændene selv, suppleret af en række danske og internationale forskere (Forum for Offentlig Topledelse 2005c).

Indholdet af et kodeks vil naturligvis variere og være afhængig af lokale forhold. Specielt fordi der, som nævnt ovenfor, ikke eksisterer nogen standard for, hvilke kompetencer der skal prioriteres i et kodeks. Nedenfor har jeg gengivet hovedindholdet i både det danske og det hollandske kodeks.

Det hollandske kodeks indeholder derudover en række 'underkompetencer'. Således betragter ABD de syv kompetencer, jeg her har gengivet, i al beskedenhed som 'the magnificent seven' (Algemene Bestuursdienst 2003). Disse syv kompetencer danner udgangspunkt for rækken af 'underkompetencer'. De syv kompetencer er således en slags 'overkompetencer' og overskrifter for syv kompetenceklynger, som de resterende kompetencer refererer til. Afhængig af, hvilket løntrin og position man indtager som hollandsk topembedsmand, varierer antallet af 'underkompetencer' mellem 28 og 42 (Algemene Bestuursdienst 2003; Vulpen & Moesker 2002).

Dette voldsomme antal kompetencer afviger ganske meget fra det danske kodeks, som kun indeholder de ni punkter, der er gengivet i tabel 2.2. Årsagen kan findes i den forskellige iscenesættelse af de to kodekser. En del af formålet med det hollandske kodeks var, at den skulle indgå som værktøj i forhold til rekruttering af topembedsmænd og herigennem sikre mobilitet og kompetenceudvikling (Hart & Wille 2003; Meer & Toonen 2005; Noordegraaf 2010). Man havde derfor i Holland et behov for et mere

præcist kodeks, som kunne indgå i beskrivelsen af de forskellige topembedsmandsstil-
linger og fungere ved evaluering af kandidaters kompetencer i forhold til opslåede stil-
linger.

Tabel 2.2. Indholdet af det danske og hollandske kodeks

Danmark	Holland
• Du afklarer dit ledelsesrum med den poli- tiske leder • Du påtager dig ansvaret for, at de politi- ske mål efterleves i hele organisationen • Du skaber en organisation, der er lydhør og kan påvirke omverdenen • Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende of- fentlig sektor • Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter • Du har udsyn og arbejder strategisk med udviklingen af din organisations opgave- løsning • Du bruger din ret og pligt til at lede orga- nisationen • Du udviser professionel og personlig inte- gritet • Du værner om den offentlige sektors legi- timitet og de demokratiske værdier	• Selvindsigt (evne til at sikre kontinuerlig udvikling af egne kompetencer) • Evne til at lære • Politisk tæft (evne til at indgå i policyud- vikling og opfange politiske og sam- fundsmæssige signaler) • Evne til at udvikle medarbejdere • Evne til at forhandle • Integritet • Initiativ – evne til at være proaktiv

De hollandske kompetencer er frit oversat fra ABD (Algemene Bestuursdienst 2003) og Vulpen & Moesker (Vulpen & Moesker 2002).

Ser vi mere konkret på indholdet af de to landes kodekser, så er der paralleller. Begge kodekser fokuserer på dobbeltheden i topembedsmandsopgaven og betoner både rela-
tionen til det politiske niveau, evnen til at indgå i det politiske spil samt evnen til at
fungere som personalepolitisk chef for en organisation. Konkret har begge kodekser
punkter, der fokuserer på topembedsmandens evner for det politiske spil og relatio-
nen til den politiske chef (henholdsvis 'politisk tæft' og 'Du afklarer dit ledelsesrum
med den politiske leder'). Mens det danske kodeks meget konkret fokuserer på evnen
til at optimere opgaveløsning, resultatorientering samt evne, og vilje, til at tænke
tværgående i den offentlige opgaveløsning, indeholder det hollandske kodeks kun me-
re vage henvisninger gennem topembedsmandens evne til at forhandle og til at tage

initiativ og være proaktiv. Ser man på de yderligere 28-42 kompetencer, der er knyttet til det hollandske kodeks, finder man imidlertid også kompetencer som 'resultatorientering' og 'effektivisering af organisationens opgaveløsning' (Algemene Bestuursdienst 2003; Vulpen & Moesker 2002). Endelig fokuserer begge kodekser på integritet og dermed betydningen af, at topembedsmanden er sig bevidst, og agerer efter, at være en del af et demokratisk system, der hviler på et folkeligt mandat.

Der er dog en markant forskel i indholdet af de to landes kodekser. Således er de to første kompetencer i det hollandske kodeks rettet mod topembedsmandens egen udvikling og hans evne til at håndtere denne fornuftigt og tage den seriøst ('selvindsigt (evne til at sikre kontinuerlig udvikling af egne kompetencer)' og 'evne til at lære'). Det danske kodeks indeholder ingen punkter, der fokuserer på den enkelte topembedsmands evne til at håndtere egen udvikling. Sammenfattende er det indholdsmæssige fokus i det hollandske og danske kodeks overordnet set meget identisk. Således fokuserer hovedparten af begge landes kodekser på topembedsmandens dobbeltrolle som henholdsvis politisk sparringspartner for den politiske chef og administrerende direktør for en organisation.

Anvendelse af kodekset i Danmark og Holland

Et andet fællespunkt for det hollandske og danske kodeks er, at de indholdsmæssigt ikke tilføjer noget nyt eller revolutionerende i relation til offentlig topledelse. Begge kodekser har fokus på topembedsmandens dobbeltrolle, som har kendetegnet offentlig topledelse i begge lande i mange år. Samtidig indeholder ingen af de to kodekser konkrete anbefalinger til topembedsmanden, men derimod mere overordnede betragtninger og idealer. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvordan de to institutioner, der 'administrerer' kodekset i de to lande (ABD i Holland og Forum for Offentlig Topledelse i Danmark), har forsøgt at præge anvendelsen af kodekset. Derudover er det væsentligt at undersøge, i hvilken grad anvendelsen af kodekset er institutionaliseret i de to lande og dermed, om der stilles krav til topembedsmændenes anvendelse af kodekset.

Udviklingen i anvendelsen af kodekset

Både ABD og Forum for Offentlig Topledelse har siden lanceringen af henholdsvis det hollandske og det danske kodeks aktivt forsøgt at påvirke anvendelsen af kodekset blandt topembedsmændene. Samtidig kan begge organisationers fokus opdeles i tre faser, som dog ikke fokuserer på de samme emner.

Fase 1

Som jeg allerede har diskuteret, var hovedafsættet for ABD og formuleringen af det hollandske kodeks, at man fra politisk side ønskede øget mobilitet mellem de forskellige topembedsmandsstillinger. De første år efter, at ABD blev dannet og formuleringen

af kodekset sat i værk, var således fokuseret på topembedsmændenes mobilitet. Med udgangspunkt i det hollandske kodeks skabte man i ABD et interdepartementalt rekrutteringssystem (Meer & Toonen 2005). Det betød, at topembedsmænd fra direktørniveau og op til generalsekretær i fremtiden skulle rekrutteres gennem ABD, og med udgangspunkt i den af ABD opstillede kompetenceprofil for det pågældende job. Denne kompetenceprofil tager udgangspunkt i det hollandske kodeks. På baggrund af et stort register over offentlige og private topledere samt deres kompetenceprofiler udvælger ABD en bruttoliste på omkring 20 personer, som anses for at være kvalificerede til den pågældende topembedsmandsstilling. Kompetenceprofilen for den opslåede stilling samt kompetenceprofilerne for toplederne, der indgår i ABD's register, er formuleret på baggrund af det hollandske kodeks. Efterfølgende deltager en ledelseskonsulent fra ABD i den videre rekrutteringsproces, som det pågældende ministerium står for. Denne ledelseskonsulent skal sikre, at den bedste kandidat vælges, og at udvælgelsen blandt andet sker på baggrund af et match mellem ansøgerens og stillingens kompetenceprofil (Vulpen & Moesker 2002).

I Danmark fokuserede Forum for Offentlig Topledelse i den første tid efter præsentationen af det danske kodeks på topembedsmandens selvrefleksion. I forbindelse med offentliggørelsen af selve kodekset præsenterede man en såkaldt selvevalueringsmetode baseret på de ni punkter i kodekset (Forum for Offentlig Topledelse 2005c: 79-117). Samtidig lagde man megen vægt på, at det danske kodeks var et debatindlæg, og at brug af den ikke skulle formaliseres yderligere – for eksempel gennem en decideret lederevaluering. Forum understregede således i denne periode det uformelle i kodekset, og at det var et individuelt projekt for topembedsmanden (Balslev & Kruse 2005; Bøgelund 2005b).

Fase 2

Omkring 2006 skifter Forum for Offentlig Topledelse mening omkring formuleringen af en decideret lederevaluering på baggrund af kodekset, og i 2007 lancerer man en lederevaluering baseret på det danske kodeks (Forum for Offentlig Topledelse 2008c). Samtidig fokuserer Forum i stigende grad på, at topembedsmændene bør anvende kodekset og på, hvordan de konkret kan gøre det. Ud over lederevalueringsmetoden ned sætter man en såkaldt netværksgruppe af topembedsmænd, som efterfølgende kommer med deres bud på, hvordan kodekset kan konkretiseres og anvendes i den enkeltes organisation (Forum for Offentlig Topledelse 2006a). Generelt har Forum for Offentlig Topledelse gennem årene i særlig grad benyttet sig af disse netværksgrupper. I alt har man foreløbig haft fem netværksgrupper, hvoraf nogle fortsat eksisterer i dag. Her har topembedsmændene diskuteret kodekset i mange forskellige afskygninger, og i flere tilfælde er arbejdet mundet ud i en publikation, der skal tjene som inspiration for topembedsmændenes arbejde med kodekset (Forum for Offentlig Topledelse 2005a; Forum for Offentlig Topledelse 2006a; Forum for Offentlig Topledelse 2007a;

Forum for Offentlig Topledelse 2007b; Forum for Offentlig Topledelse 2008a). Derudover har Forum for Offentlig Topledelse jævnligt gennemført spørgeskemaundersøgelser, som har tjent som baggrund for de efterfølgende initiativer i Forum (Forum for Offentlig Topledelse 2003; Forum for Offentlig Topledelse 2004a; Forum for Offentlig Topledelse 2004b; Forum for Offentlig Topledelse 2006b; Forum for Offentlig Topledelse 2009b), ligesom man årligt arrangerer en konference for topembedsmændene.

Lederudvikling og kompetenceudvikling var også i centrum i ABD's anden 'anvendelsesfase'. I slutningen af 1990'erne udvidede ABD sit fokus fra hovedsageligt at koncentrere sig om topembedsmændenes mobilitet til også at inkludere deres kompetenceudvikling. Igen blev kodekset udgangspunktet, og man introducerede to nyskabelser, som skulle støtte dette arbejde. For det første skabte man det såkaldte kandidatprogram, som er et lederudviklingsprogram for kommende hollandske topembedsmænd. Udgangspunktet for dette lederudviklingskursus er en lederevaluering på baggrund af det hollandske kodeks. På baggrund heraf får deltagerne støtte i deres individuelle lederudvikling sideløbende med, at de deltager i lederudviklingskurset (Meer & Toonen 2005; Noordegraaf 2010). For det andet skabte man det såkaldte *ABD-Schouw*, som skulle sikre lederudvikling blandt de eksisterende topembedsmænd. Generaldirektøren for ABD mødes årligt med generalsekretæren for hvert af de hollandske ministerier. Her diskuterer man resultater, potentiale og udviklingsbehov for de af ministeriets topembedsmænd, som er en del af ABD. Udgangspunktet og grundlaget for disse diskussioner er det hollandske kodeks, hvor man helt konkret tager udgangspunkt i den enkelte topembedsmands kompetenceprofil samt de styrker og svagheder, den viser. På den baggrund, og sammenholdt med den nærmeste leders vurdering af topembedsmanden, diskuterer man den enkelte topembedsmands behov for at udvikle sig på bestemte områder, og i så fald hvilke udviklingsaktiviteter den pågældende skal tilbydes. Det kan være alt fra coaching til konkrete lederudviklingskurser, eller måske endda jobskifte (www.algemenebestuursdienst.nl; interview med Kees Viljbrief). Formelt er formålet at sikre den mest hensigtsmæssige udvikling for den enkelte topembedsmand. Man skal imidlertid ikke undervurdere ambitionerne i ABD om at have en koordinerende funktion, ikke kun for rekruttering, men også for lederudvikling generelt blandt topembedsmænd i den hollandske centraladministration. Ud over disse hovedaktiviteter råder ABD over en række ledelseskonsulenter, som topembedsmændene kan trække på i arbejdet med deres udvikling. Det kan både være i form af coaching, men også rådgivning om, hvor topembedsmanden kan finde kvalificerede udviklingsaktiviteter. Endelig faciliterer ABD en række netværksgrupper, hvor topembedsmænd fra centraladministrationen på tværs af organisatoriske skel mødes og diskuterer ledelsesroller og udfordringer ('intercollegie consultatie') (Algemene Bestuursdienst 2006).

Fase 3

Med indgangen til det nye årtusinde justerede ABD endnu engang fokus og tilføjede topembedsmændenes personlige lederskab og personlige udvikling som nøgleord for organisationens arbejde (Noordegraaf 2010). På samme vis fokuserer det danske Forum for Offentlig Topledelse fra 2009 på topembedsmandens personlige kompetenceudvikling. Denne tilføjelse har imidlertid endnu ikke affødt konkrete tiltag hos nogen af de to organisationer.

Siden starten af henholdsvis 1995 og 2005 har både ABD og Forum for Offentlig Topledelse været ganske aktive. Begge organisationer har fungeret som entreprenører og idéspredere (Marcussen 2002) med henblik på at fastholde kodekset på dagsordenen blandt henholdsvis hollandske og danske topembedsmænd. Det er imidlertid svært at vurdere, hvor stor en rolle disse initiativer egentlig har for den enkelte topembedsmand og for anvendelsen af kodekset. Det er eksempelvis ikke dokumenteret, hvor mange danske topembedsmænd der har ladet sig inspirere af Forums forskellige aktiviteter, ej heller *hvor meget* man i så fald har ladet sig inspirere. Derfor er det oplagt afslutningsvis at diskutere graden af institutionalisering af kodekset i de to lande. Spørgsmålet er med andre ord, om de to organisationer har nogen formelle beføjelser og dermed, om der er et institutionaliseret krav om, at topembedsmændene anvender kodekset. Sat på spidsen er spørgsmålet, om det har konsekvenser, hvis man som topembedsmand ikke anvender kodekset.

Institutionalisering af kodekset?

Til trods for, at Forum sekretariatsbetjenes af Finansministeriet, og til dels Kommunernes Landsforening samt Danske Regioner, er organisationen placeret uden for det offentlige hierarki og fungerer helt uafhængigt heraf. Dermed har man ingen formel betydning for hverken statens, kommunernes eller regionernes personalepolitik eller deres tiltag i forhold til udvikling af topembedsmændenes kompetencer. Modsat er ABD placeret under det hollandske Indenrigsministerium. I spidsen for ABD står en generaldirektør, som refererer direkte til generalsekretæren (departementschefen) for Indenrigsministeriet. Dermed er ABD, modsat Forum, placeret inden for det centraladministrative hierarki og har en topembedsmand som chef, som skal forfølge nogle politisk fastsatte mål.

I forlængelse af Forums placering uden for det offentlige hierarki har aktiviteterne omkring det danske kodeks altid hvilet på frivillighed. Både i forhold til deltagelse i de forskellige konferencer, i arbejdet med udformningen af kodekset, samt i det efterfølgende arbejde i netværksgrupper m.m. Endvidere har Forum hverken kunnet eller villet gøre kodekset til en obligatorisk del af det at være dansk topembedsmand (interview med Peter Gorm Hansen). Omfang og indhold af anvendelse af kodekset har således altid været defineret af topembedsmændene selv, og Forum har, som nævnt ovenfor, fungeret som idéspreader og entrepreneur i den forbindelse – men uden formelle

beføjelser. På et punkt har man dog inden for centraladministrationen forsøgt at institutionalisere anvendelsen af kodekset mere end Forums mange publikationer. Hvert år skal de danske departementschefer indsende en årsberetning til Personalestyrelsen. Beretningen skal indeholde en redegørelse for departementschefens arbejde med drift og udvikling af ministeriet. Beretningen udgør den officielle baggrund for departementschefernes resultatvurdering og lønudvikling. Man må dog antage, at disse redegørelser for det første ekspederes videre til departementscheferne i Statsministeriet og Finansministeriet og, for det andet, at de kun er en del af den reelle resultatvurdering, der finder sted. Siden 2005 har departementscheferne skullet redegøre for deres arbejde med kodekset, og fra 2006 blev ordlyden ændret til, at der skulle redegøres for arbejdet med *implementeringen* af kodekset. Finansministeriet har dermed forsøgt at institutionalisere implementeringen og anvendelsen af kodekset i ministerierne. Men indberetningerne må dog, ligesom Forums initiativer, anses som ganske uforpligtende, og de siger derfor umiddelbart intet om anvendelsen af kodekset i de enkelte ministerier.

Placeringen af ABD som en del af et ministerium understreger for det første betydningen af, at både ABD og det hollandske kodeks er født ud af en eksplicit konflikt og er initieret fra politisk side. Det betyder også, at topembedsmændene er tvunget til at forholde sig til kodekset i specielt to henseender. For det første står ABD i spidsen for en stor del af processen omkring rekruttering og mobilitet blandt hollandske topembedsmænd. Som nævnt ovenfor tager dette arbejde udgangspunkt i kodekset. Topembedsmænd, der søger en ny stilling, vil således blive vurderet på baggrund af kodekset, og en del af ansættelsessamtalen vil handle om topembedsmandens styrker og svagheder i henhold til dennes kompetenceprofil, som tager udgangspunkt i kodekset. I nogle tilfælde vil ansøgerne endvidere skulle gennemgå en lederevaluering på baggrund af kodekset (interview med Kees Viljbrief).

For det andet er det førnævnte ABD-Schouw, hvor ABD's generaldirektør mødes med generalsekretæren for hvert ministerium for at diskutere topembedsmændenes resultater, potentiale og udviklingsbehov, en fast årlig praksis, som ministerierne skal deltage i. Som nævnt ovenfor tager denne samtale ligeledes afsæt i kodekset.

ABD's institutionelle placering har således givet organisationen en række mekanismer, som skal være med til at sikre ABD's indflydelse på de hollandske topembedsmænds mobilitet og kompetenceudvikling. Samtidig giver den institutionelle placering i Indenrigsministeriet også en oplagt mulighed for at udvide organisationens indflydelse. Det er således ikke ukendt, at ABD gerne vil have endnu mere indflydelse på ministeriernes HR-praksis, herunder anvendelse af kodekset (Hart & Wille 2003; Noor-degraaf 2010).

I forhold til Forum for Offentlig Topleddelse er ABD altså helt anderledes institutionelt placeret, og ABD's aktiviteter hviler endvidere på et lovmæssigt og politisk mandat. Formelt set fylder kodekset dermed meget i den hollandske centraladministration og hos den enkelte topembedsmand. Det er imidlertid usikkert, hvor meget kodekset

reelt fylder i det enkelte ministerium og blandt topembedsmændene. Der er således ikke etableret institutionelle mekanismer, der skal sikre, at den enkelte topembedsmand arbejder med kodekset i forbindelse med sin kompetenceudvikling. Det er ligeledes usikkert, i hvor høj grad topembedsmændene inddrages i det årlige ABD-Schouw, og i hvor høj grad deres lederudviklingsaktiviteter reelt er påvirket af samtalerne mellem ABD og ministeriets topchef. Det er således fortsat et åbent spørgsmål, om (og i hvor høj grad) de hollandske topembedsmænd anvender ABD's kodeks (Meer & Toonen 2005; Vulpen & Moesker 2002).

Sammenfatning

Idéen om et kodeks for offentlige topledere stammer helt tilbage fra slutningen af 1970'erne, men blev først for alvor spredt af OECD i forbindelse med New Public Managementbølgen i begyndelsen af 1990'erne. Men fænomenet kodeks skal ikke udelukkende ses som en del af NPM. Grundlæggende retter et kodeks sig mod topembedsmandens to opgaver: den politiske rådgivning og relationen til den politiske chef på den ene side, og topembedsmandens kompetencer som personalepolitisk chef og administrerende direktør for en organisation på den anden. Dermed indgår der både aspekter af NPM i form af fokus på ledelse, styring, medarbejdermotivation m.m. Men også en reaktion på NPM-idealet om decentralisering og lederens frihed til at lede, som skaber debat mellem politikere og topembedsmænd om grænserne mellem politik og administration samt om magt, ansvar og indflydelse.

Indholdet af det danske og det hollandske kodeks er meget ens, og begge fokuserer på topembedsmandens dobbeltrolle. Imidlertid er baggrunden for kodekset og rammerne for anvendelse af den ganske forskellig i de to lande. Mens det danske kodeks er initieret af topembedsmændene selv på tværs af den offentlige sektor, og uden grundlag i en eksplicit debat mellem politikere og topembedsmænd om rammerne for deres samarbejde, er det hollandske kodeks et politisk initiativ, der er et led i en større debat om netop rammerne for samspillet mellem politikere og topembedsmænd i centraladministrationen. Det betyder også, at et komparativt studie som dette nødvendigvis må fokusere på de centraladministrative topembedsmænd, når der skal foretages sammenligninger mellem landene. Selvom det hollandske kodeks indeholder kompetencer, der er rettet både mod rådgivningsopgaven og ledelses- og styringsopgaven, har man fra politisk side understreget den ledelsesmæssige del af kodekset. I forlængelse heraf har man også oprettet en organisation, ABD under Indenrigsministeriet, som blandt andet skal sikre anvendelsen af det hollandske kodeks. Dette står i kontrast til den danske praksis, hvor man ikke har fremhævet nogen af de to topembedsmandsopgaver som specielt væsentlig. På samme vis ligger anvendelsen af det danske kodeks ubetinget i hænderne på den enkelte topembedsmand og er baseret på frivillighed. Man kan med andre ord konstatere, at rammerne omkring anvendelsen af et ellers helt enslydende initiativ er vidt forskellige i de to lande.

Kapitel 3

En teoretisk ramme til forståelse af, hvorfor og hvordan topembedsmænd vælger at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse

I det forrige kapitel præsenterede jeg kodeksidéen på et generelt niveau, som den forstås og søges spredt af OECD. Samtidig skitserede jeg mere konkret, hvordan to lande, Danmark og Holland, har taget denne idé til sig og konkretiseret den. Selvom der er forskelle i indholdet af de to landes kodekser, omhandler begge ikke desto mindre de samme overordnede spørgsmål. Først og fremmest forsøger man i begge lande at indfange den dobbeltrolle, topembedsmændene befinder sig i. På den ene side skal de levere god og solid politisk rådgivning til den til enhver tid siddende minister. På den anden side fungerer topembedsmanden som øverste administrative leder for en stor offentlig organisation. Med udgangspunkt heri indeholder de to landes kodekser en række lederdyder eller lederkompetencer, som man vægter højt i den enkelte nationale kontekst, og som forventes at kunne hjælpe topembedsmanden til at håndtere dobbeltrollen på en fornuftig måde.

Før jeg tager fat på besvarelsen af afhandlingens empiriske spørgsmål om, *hvorfor* og *hvordan* topembedsmændene i de to lande arbejder med kodekset, tjener dette kapitel til at opbygge en teori- og forståelsesramme, hvori reformidéer generelt kan analyseres, og dermed også et Kodeks for God Offentlig Topledelse. Ligesom det ikke er formålet med selve afhandlingen, er det heller ikke formålet med dette kapitel at argumentere for et bestemt teoretisk perspektiv i analysen af, hvorfor og hvordan topembedsmænd anvender et kodeks. Hensigten er derimod at opstille en forståelsesramme, der på bedste vis kan gøre os klogere på disse to spørgsmål. Denne forståelsesramme vil bestå af to teoretiske perspektiver på forandringer og reformer, som supplerer hinanden i forståelsen af et fænomen som kodeks og dets anvendelse blandt topembedsmænd.

Afhandlingens hovedargument

Ministeren forventer god og solid politisk rådgivning fra topembedsmanden. Samtidig forventes kvalificeret og kompetent ledelse og styring af en stor offentlig organisation. Men begge disse opgaver er ganske tidskrævende, og det giver derfor mening at anskue disse to krav som et *krydspres*, hvor topembedsmanden kun vanskeligt kan opfylde alle krav (Forum for Offentlig Topledelse 2005c). I de følgende afsnit identificerer jeg derudover endnu en udfordring for topembedsmanden. Ud over at levere rådgivning og ledelse af organisationen forventes topembedsmanden ligeledes at sikre organisationens *legitimitet* i forhold til omverdenen.

Afhandlingens helt overordnede påstand er, at den struktur, topembedsmanden er placeret i, har betydning for, hvordan han prioriterer krydspreset. Dermed har struk-

turen også betydning for besvarelsen af afhandlingens problemstilling. Der er forskel på topembedsmænd afhængigt af deres hierarkiske og organisatoriske placering. Og der er forskel på den nationale ramme, inden for hvilken topembedsmændene skal arbejde med kodekset.

Hvorfor anvende et kodeks?

Grundlæggende er der altså et pres på topembedsmanden, som denne skal forholde sig til. Presset for henholdsvis politisk rådgivning, organisatorisk ledelse og ekstern legitimitet varierer imidlertid fra topembedsmand til topembedsmand. Jeg vil i dette kapitel argumentere for, at der kan identificeres to typer topembedsmænd. En type topembedsmand arbejder hovedsageligt med politisk rådgivning af ministeren og er derfor motiveret af at kvalificere og legitimere denne del af topembedsmandsopgaven (i en dansk kontekst er der her tale om departementschefen). For det andet identificerer jeg en type topembedsmand, som primært beskæftiger sig med ledelse og styring af organisation og medarbejderne, og derfor er stærkt motiveret af at sikre kvaliteten og legitimiteten af disse opgaver (i en dansk kontekst er der her tale om styrelsescheferne). Tilsammen betyder det, at det grundlæggende skel mellem de to forskellige typer topembedsmænd – eller topembedsmandsroller – forventes at medføre forskellige fokuspunkter i den daglige praksis som topembedsmand. I forlængelse heraf forventer jeg, at denne variation vil have betydning for, hvorfor man som topembedsmand vælger at anvende et Kodeks for God Offentlig Topledelse. De forskellige arbejdsopgaver indebærer forskellige arbejdsmæssige udfordringer og pres på topembedsmanden. Motivet for at anvende et Kodeks for God Offentlig Topledelse forventes at følge disse pres.

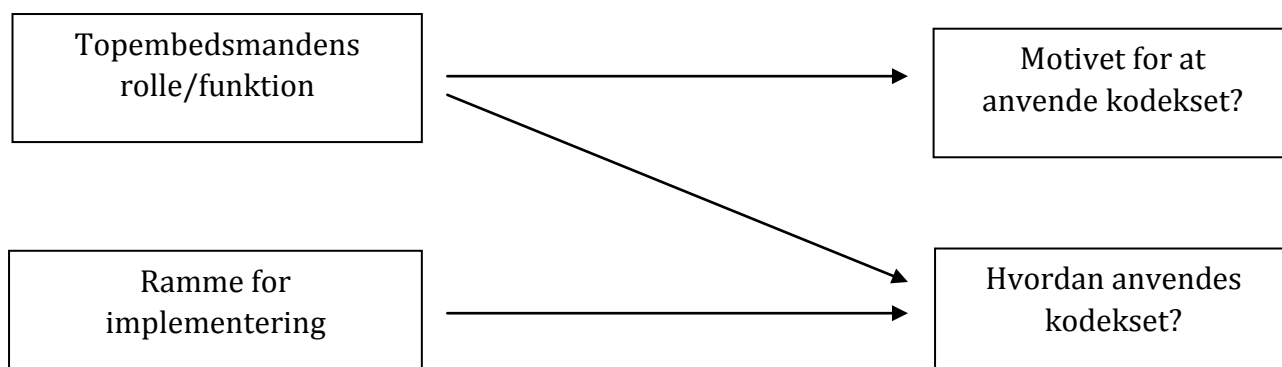
Hvordan anvendes kodekset?

Så vidt argumentet for, *hvorfor* topembedsmanden vil arbejde med kodekset. Vender vi os mod, *hvordan* topembedsmændene vil anvende kodekset, forventer jeg, at dette vil afhænge af to elementer. For det første forventer jeg, at den rolle, som topembedsmanden indtager i hierarkiet, vil have betydning for den konkrete anvendelse af kodekset. Jeg forventer, at topembedsmanden vil rette anvendelsen af kodekset mod den af de to typer opgaver, der fylder mest i dagligdagen. Er topembedsmandens hovedopgave ledelse og styring af organisationen, forventes det at have betydning for, hvordan kodekset anvendes.

For det andet forventer jeg, at anvendelsen også vil afhænge af, hvordan man arbejder med kodekset på nationalt niveau. Jeg vil skelne mellem to forskellige veje, ad hvilke et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse kan initieres i en national sammenhæng: For det første en centralt initieret beslutning. For det andet en decentralt initieret beslutning, hvor anvendelsen af kodekset er iværksat endogent – altså af gruppen af topembedsmænd, som også selv er målgruppe for kodekset. Jeg forventer, at en reformidé undfanget i toppen af hierarkiet (f.eks. hos politikerne, som det er til-

fældet i Holland), som efterfølgende påtvinges organisationerne i systemet, vil resultere i en anderledes modtagelse og anvendelse end en reformidé undfanget og implementeret på frivillig basis nedefra i systemet (f.eks. som i Danmark, hvor topembedsmændene selv har initieret kodekset). Afhandlingens grundlæggende analysemodel er illustreret i figur 3.1.

Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel



Afhandlingens teoretiske hovedargument falder dermed i to dele. For det første: En topembedsmands funktion/rolle har væsentlig betydning for, hvorfor han ser en værdi i at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse. For det andet: Når topembedsmanden med afsæt i sin funktion/rolle vælger, hvordan han vil anvende kodekset, får den overordnede (nationale) ramme for implementeringen betydning for, hvordan udfordringer omsættes til konkret anvendelse af Kodeks for God Offentlig Topledelse.

I det følgende vil jeg først kort beskrive den grundlæggende forståelsesramme, som dette kapitel bygger på. Rammen består af to komplementære perspektiver på forandringer og reformer. Disse to perspektiver vil blive anvendt som afhandlingens grundlæggende teoretiske forståelsesramme, og de skal supplere hinanden i forståelsen af, hvorfor og hvordan kodekset anvendes. Denne første gennemgang er generel og kort og tjener blot som en beskrivelse af de helt grundlæggende idéer, de to perspektiver trækker på. Dernæst følger kapitlets to hovedafsnit, hvor de to reformperspektiver udfoldes, og en række forventninger formuleres under hvert perspektiv. Gennemgangen og diskussionen af de to respektive teoretiske perspektiver er struktureret efter modellen skitseret i figur 3.1 ovenfor. Således forholder jeg mig under hvert perspektiv til topembedsmandens rolle og funktion i hierarkiet, hvori presset på topembedsmanden består samt betydningen af, hvilken ramme kodekset implementeres under. Afslutningsvis diskuterer jeg frugtbarheden og manglerne ved de to teoretiske perspektiver.

Den grundlæggende forståelsesramme

Da afhandlingens problemformulering og hovedspørgsmål helt grundlæggende beskæftiger sig med individers motivation, og særligt topembedsmænds motivation for at anvende et Kodeks for God Offentlig Topledelse, er der god grund til at tage afsæt i et velkendt teoriapparat inden for studiet af bureaukraters motivation – rational choice-teorien. Inden for rational choice antages det, at individer handler egennyttemaksimerende og er optaget af de fordelingsmæssige konsekvenser, der følger af organisationsforandringer. Afhængig af form og indhold af forandringerne kan aktørerne være optagede af forskellige ting som økonomi, opgaver, arbejdsklima (eller slack). Under alle omstændigheder vil spørgsmålet fra aktøren altid være: "Hvad får jeg ud af det her?"

Rational choice-teorien har ofte vist sig ganske effektiv trods de meget simple antagelser og forventninger til aktørerne. Jeg vil imidlertid argumentere for, at denne tilgang er mindre hensigtsmæssig i studiet af et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse, først og fremmest fordi et kodeks må betragtes som en art mikroreform, der trods alt må betegnes som ganske ubetydelig i forhold til topembedsmændenes mulighed for at sikre sig forfremmelse, pekuniære goder eller lignende. Blandt andet fordi topembedsmænd i vestlige lande i sidste ende ikke vurderes på deres engagement i ledelses- og organisationstiltag, men derimod på resultater og kvaliteten af deres politiske rådgivning. Og anvendes et kodeks med det formål at forbedre resultaterne i organisationen og den leverede politiske rådgivning, er motivationen ikke længere rationelt egennyttemaksimerende, men derimod et resultat af rent funktionelle overvejelser fra topembedsmandens side.

For at forstå hvorfor og hvordan topembedsmænd anvender et kodeks, vil jeg argumentere for at udvide og supplere den analyseramme, som rational choice-teorien tilbyder os. Det skal ske ved hjælp af to teoretiske tilgange, som samtidig følger en kendt dikotomi inden for reform- og forandringslitteraturen (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000). På den ene side kan man argumentere for, at topembedsmændene vælger at arbejde med kodekset, fordi de mener, det kan have en effekt. De tror på den funktionelle værdi af kodekset, hvordan de så end vælger at anvende det. Med andre ord er det den praktiske og instrumentelle værdi af kodekset, der virker motiverende for topembedsmanden. Dette perspektiv er samtidig udtryk for de ovenfor omtalte funktionelle overvejelser ved at anvende kodekset. Med det funktionelle perspektiv er vi dermed ganske langt fra rational choice-tilgangen, men begge perspektiver trækker ikke desto mindre på antagelser om aktørernes rationalitet og deres fulde information.

Det andet perspektiv har ikke aktørerne, men derimod organisationerne som udgangspunkt. Reformfænomener, trends og modeluner er ofte studeret inden for managementlitteraturen med udgangspunkt i organisationssociologien. Kodekset kan på mange punkter netop betragtes som et fænomen på linje med diverse organisations-

og lederudviklingstiltag. Derfor er der også behov for at medtage et organisationssociologisk perspektiv i et studie af, hvorfor og hvordan et kodeks anvendes blandt offentlige organisationer. Det organisationssociologiske perspektiv anlægger i den her anvendte form en pessimistisk stemme, idet det argumenterer for, at anvendelsen af et kodeks blot er udtryk for et nyt modelune, et symbol og endnu en managementtrend, der har ramt den offentlige sektor. Reelt ændrer kodekset intet, for man inkorporerer det kun på overfladen, mens den daglige drift fortsætter som hidtil. Topembedsmændene siger, de anvender kodekset, fordi det skaber legitimitet og troværdighed i deres omgivelser, men samtidig sker der reelt en afkobling mellem kodekset og den organisatoriske praksis, fordi kodekset kommer til at stå i vejen for den daglige drift og dermed organisationens effektivitet.

Trods meget forskellige udgangspunkter trækker de to teoretiske perspektiver på mindst et fælles element. De betragter således begge et kodeks inden for en institutionel ramme. I det *funktionalistiske perspektiv* skaber kodekset nogle rammer, inden for hvilke topembedsmanden kan bedrive ledelse og afklare spillerummet med den politiske chef. Altså et redskab til håndteringen af dobbeltrollen. Men kodekset skal samtidig ses som en begrænsende faktor, der sætter rammerne for, hvilke elementer i topembedsmandens udfordringer der skal arbejdes med. I det vi kan kalde det *symbolske perspektiv*, er et kodeks i stedet udtryk for nogle dominerede forestillinger inden for det pågældende område. En institution er således i dette perspektiv en fælles forståelses- og referenceramme, som samtidig kan være med til at legitimere bestemt adfærd og bestemte handlinger.

Grundlæggende kan reforminitiativer og -implementering komme to forskellige steder fra. Reformpresset og -beslutningen kan enten være et centralt initiativ i forhold til dem, reformen 'rammer', og ofte indebære en vis mængde tvang. Eller også kan initiativet være decentralt og endogent initieret af den gruppe, initiativet er rettet mod. Når en reformidé initieres centralt, forstår jeg i denne sammenhæng, at reformidéen er opstået, har vundet indpas og søges implementeret udefra og ind, og ofte indeholder den et vist hierarkisk element samt et element af tvang. Tiltaget er dermed i familie med det velkendte top-down-perspektiv. Mere konkret kan det være reformidéer, der følger den parlamentariske styringskæde, hvor man fra politisk side bekendt sig til en ny reformidé om eksempelvis gennemgribende privatiseringer af offentlige virksomheder. Denne nye idé søges herefter implementeret med udgangspunkt i den magtbase, der nu engang er givet dem, der ønsker at gennemføre reformen. Det kan være gennem love, men også via indstillinger eller opfordringer, der trækker på den autoritet, som toppen af hierarkiet har i forhold til de nedre lag. Det er dog væsentligt at fastslå, at top-down-perspektivet kan være noget forvirrende, når man taler om politikere og topembedsmænd, hvor de sidste rådgiver de første. Jeg har derfor valgt at kalde denne form for anvendelse af kodekset centralt initieret.

Decentrale reforminitiativer og -implementering er på samme måde i familie med den velkendte bottom-up-tilgang. Nedefra dækkes over en række forskellige veje, hvorfra reforminitiativet og -implementeringen udløber. Det kan være indefra (fra organisationernes egne medarbejdere), udefra (fra organisationens interessenter eller brugere) eller fra siden (fra konkurrerende og samarbejdende organisationer) (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 19). Også her er det vildledende at tale om bottom-up i forhold til politikere og topembedsmænd. Af samme grund vil jeg argumentere for, at det giver mere mening at se initiativerne i denne kategori som decentrale – det er initiativer, der udgår fra den gruppe personer/organisationer, som selv påvirkes af initiativet.

De to teoretiske perspektiver på forandringer og reformer skal i det følgende ses som komplementære, og de supplerer hinanden i opstillingen af en forståelsesramme i studiet af et Kodeks for God Offentlig Topleddelse. Jeg vil i det følgende anvende disse to perspektiver som det teoretiske skelet for afhandlingen, og jeg vil senere i dette kapitel, med udgangspunkt i andre relevante teoretiske bidrag, sætte kød på skelettet. Konkret vil jeg med udgangspunkt i de to teoretiske perspektiver generere en række forventninger til afhandlingens empiriske analyser i forhold til, hvorfor og hvordan kodekset anvendes, samt om det har betydning, om kodekset initieres centralt eller decentralt. Inden jeg når så langt, vil jeg i det følgende afsnit først kort klarlægge de grundlæggende tanker og den teoretiske ballast bag hvert af de to valgte analytiske perspektiver. Det følgende afsnit er ikke en udtømmende diskussion, men en iscenesættelse af de to perspektiver og deres historiske rødder, som kan danne baggrund og forståelse for de videre diskussioner og valg i kapitlet.

Det funktionelle perspektiv

Inden for forandrings- og reformlitteraturen finder vi en række teorier, der alle er baseret på de samme grundlæggende antagelser. For det første en tro på, at problemer kan løses gennem rationelle overvejelser. For det andet, og vigtigst i denne henseende, at formel struktur determinerer adfærd (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 21). Det betyder i forlængelse heraf, at institutioner, som det også blev skitseret ovenfor, skal ses som både muliggørende og begrænsende for de aktører, der agerer inden for disse. På den måde skal institutioner ses som et konkret værktøj, der kan påvirke adfærd. Såfremt man oplever dårlige resultater i en organisation, eller blot at en ændret politisk dagsorden og strategi for organisationen betyder nye mål, forventer disse teorier, at man gennem ændrede strukturer (og institutioner) kan forme adfærden, så den passer til den ændrede kontekst. Dermed hviler dette perspektiv på to grundantagelser. For det første, at både handlinger og forandringer er formålsbestemte. Forandringer og reformer initieres og implementeres med det formål, at de skal have en (funktionel) effekt. For det andet antages det, at beslutningstageren kan beslutte og handle rationelt (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 19, 25).

En lang række teoretiske bidrag udspringer af disse grundlæggende antagelser omkring reformer og forandringer. Et velkendt bidrag er Max Webers bureaukrati-teori (Weber 1956 [1922]). Weber argumenterede for, at den bureaukratiske organisationsform på mange måder var alle andre organisationsformer overlegen. Årsagen var, at effektivitet og forudsigelighed blev nøgleord i en moderne tid med en voksende stat og stigende kompleksitet. Bureaukratiet, argumenterede Weber, kunne netop honorere disse krav. Det fungerede maskinelt og neutralt og kunne strukturere individets adfærd, så private motiver ikke dominerede beslutningerne. Det handler om regler, faglig specialisering og hierarki (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 22; Christensen, Christiansen & Ibsen 2006: 28). Både før Weber og parallelt med hans studier af bureaukratiet eksisterede der en tilsvarende interesse i USA. Woodrow Wilson interesserede sig således også for indretningen af den administrative organisation og for forholdet mellem politik og administration (Wilson 1887). Samtidig havde flere amerikanske organisations- og samfundsforskere ligesom Weber fokus på regler, beslutninger og hierarki i deres studier. Det gælder både Frederic Taylors (Taylor 1911) tanker om rationalisering og incitamenter, som blev samlet i den såkaldte Scientific Management-skole (Hatch 1997: 30-32), og videre med Luther Gulick og Lyndall Urwick, som argumenterede for betydningen af en række administrative principper, som tilsammen ville sikre en fornuftig ledelse og en deraf velfungerende organisation (Gulick & Urwick 1937). Disse noget firkantede principper for god ledelse blev videreudviklet med contingencytænkningen, som i stedet argumenterede, at der ikke findes en standard, hvorefter organisationer kan indrettes, og ledelsen kan agere, som vil producere effektive og gode organisationer. Således vil den rigtige løsning for en organisation givetvis være forkert for en anden. Den mest effektive måde at indrette og strukturere en organisation på afhænger af graden af kompleksitet og de ændringer, der foregår i organisationens omgivelser (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 23; Hatch 1997: 77). Men det er ikke kun teoretisk, man finder anvendelse af det funktionelle perspektiv på forandringer og reformtiltag. I en dansk kontekst har diverse betænkninger omkring centraladministrationens indretning således bygget på lignende antagelser (f.eks. betænkningen fra A-60-udvalget). Samtidig trækker de nye reformvinde i form af diverse New Public Management-idéer og -anbefalinger også på de grundlæggende tanker i det funktionelle perspektiv.

Men et funktionelt perspektiv på reformer og forandringer handler ikke nødvendigvis kun om formel struktur og hierarkisk ledelse. Mennesker agerer ikke alene ud fra de rammer og strukturer, der opstilles. Normer og værdier har således også betydning for menneskelige handlinger. Dette faktum har også haft indflydelse på det funktionelle perspektiv og har resulteret i den funktionelle kulturteori (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 20, 24). Hvor begrebet organisationskultur, værdier og normer mange steder anses som noget særdeles komplekst og svært foranderligt, anser denne funktionelle variant kultur, værdier og normer som mulige redskaber i bestræbelserne

på at skabe en effektiv og velfungerende organisation. Andre perspektiver ser naturligvis også organisationskulturen som noget væsentligt og vigtigt, men også som i mindre grad styrbar.

Det symbolske perspektiv

Mens det funktionelle perspektiv bygger på en meget konkret og funktionel forståelse af verden, bygger det symbolske perspektiv på socialkonstruktivistiske tanker og idéer (Berger & Luckmann 1966). Udgangspunktet er, at den sociale virkelighed er et resultat af menneskelige opfattelser. Efterhånden som bestemte menneskelige handlinger gentages, bliver de accepteret af det enkelte individ som noget objektivt – en kendsgerning (Berger & Luckmann 1966: 21; Scott 1995: 46). Man opfatter forskellige normer og forestillinger om 'den rigtige' adfærd som noget givet, noget det enkelte individ ikke reflekterer over. Efterhånden som menneskelige handlinger og aktiviteter gentages, bliver de langsomt institutionaliseret (Berger & Luckmann 1966: 53). Institutionalisering kan forstås som en proces:

by which a given set of units and a pattern of activities come to be normatively and cognitively held in place, and practically taken for granted as lawful (whether as a matter of formal law, custom or knowledge) (Meyer, Boli & Thomas 1994: 10).

Institutionerne opfattes altså som facts og som noget, der tages for givet og er generelt accepterede i samfundet. Mere specifikt kan institutioner defineres som "*... cultural rules giving collective meaning and value to particular entities and activities, integrating them into the larger schemes*" (Meyer, Boli & Thomas 1994: 10). Hver institution indeholder ritualer, mønstre m.m., som definerer, hvordan verden skal forstås. Institutionerne kommer dermed også til at fungere som implicite autoriteter, der tildeler magt og legitimitet til bestemte handlinger. Derfor bliver institutionerne naturligt et centralt element i den menneskelige virkelighed, da de kommer til at definere, både hvad der er lovligt, moralsk korrekt og generelt acceptabelt i samfundet (Berger & Luckmann 1966: 54-55, 60ff.). Samtidig bliver institutionerne ligeledes et centralt element for livet i organisationer og for de valg, der træffes her. Årsagen er, at organisationer ikke kun lever af at producere en bestemt ydelse eller service. Det tilfører ganske vist økonomiske midler til organisationens opretholdelse, enten gennem konkurrence og salg af produkter på markedet eller som følge af politiske bevillinger til leveringen af en bestemt service eller anden offentlig ydelse/opgave. Men legitimitet er lige så essentielt for organisationernes overlevelse. Hvis en organisation ikke har tilstrækkelig legitimitet i sine omgivelser (det vil sige hos diverse interessenter), vil det underminere fundamentet for organisationen og dermed også fjerne det økonomiske grundlag (Meyer & Rowan 1991: 41, 50, 53). Uden legitimitet vil organisationen opfattes som værende overflødig og unødvendig – den kan ganske enkelt undværes. Det vil generelt manifestere sig som manglende tillid til organisationen og dens pro-

duktion. På markedet vil det resultere i manglende afsætning, og i det politiske system vil det resultere i manglende bevillinger eller, i yderste konsekvens, lukning og konkurs. Derfor søger organisationerne legitimitet ved at følge de retningslinjer for 'god og rigtig' adfærd og handlinger, som den institutionelle orden dikterer. Legitimitet defineres som: "... *a generalized perception or assumption that the action of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions*" (Suchman 1995: 574). Kort sagt agerer organisationer på en sådan måde, at de kan minimere forskellen mellem den fælles forestilling om det passende og opfattelsen af organisationens handlinger.

Denne kamp om legitimitet er ikke uden konsekvenser. Da den institutionelle orden bliver en autoritet, hvorigennem organisationerne skal søge legitimiteten af deres handlinger og organisatoriske tiltag, kommer den institutionelle orden også til at fungere som et pres. Et pres for at agere som de andre, og som det foreskrives af den institutionelle orden (DiMaggio & Powel 1991; Meyer & Rowan 1991). Dette pres forstærkes af, at det kun virker på en række afgrænsede organisationer. Ikke alle organisationer er således udsat for de samme pres. Organisationerne er i denne forbindelse samlet inden for et organisationsfelt, som defineres som:

... organizations that in the aggregate constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services and products (DiMaggio & Powel 1991: 64-65).

Efter at være blevet etableret bliver disse organisationsfelter mere indadskuede, og organisationerne orienterer sig imod hinanden (DiMaggio & Powel 1991). Med en række pres for i stort set alle henseender at agere fuldstændig ens, og dermed indrette sig efter normen, berøves organisationerne deres handlefrihed og dermed muligheden for at tilpasse forskellige organisatoriske tiltag til deres egen organisation og verdensbillede. Men givet betydningen af legitimitet for organisationernes overlevelse må de på en eller anden måde give efter for det institutionelle pres, der er i feltet – det vil sige, at de må agere som foreskrevet af den institutionelle orden (Meyer & Rowan 1991: 53). Konkret betyder det, at organisationerne presses til at inkorporere såkaldte 'fremmedelementer' for at sikre deres overlevelse, budget og/eller legitimitet. Disse fremmedelementer kan være mange forskellige ting, men fælles vil være, at det er tiltag eller handlinger, der er defineret som 'det rigtige at gøre' – altså noget institutionaliseret – inden for det respektive organisationsfelt. Denne inkorporering af fremmedelementer sker på bekostning af, hvordan organisationen hidtil har fungeret, dens kultur, og hvad der virker hensigtsmæssigt, for at den kan producere sin kerneydelse effektivt –

... organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society ...

og videre ... but conformity to institutionalized rules often conflicts sharply with efficiency criteria (Meyer & Rowan 1991: 41).

Dermed opstår konflikten. På den ene side skal organisationen levere en fornuftig produktion af en eller flere kerneydelser. På den anden side er den tvunget til at legitimere sig selv og sine handlinger ved at indrette sig efter den institutionelle orden, hvilket vil sige anvendelse af forskellige institutionaliserede tiltag. Denne anvendelse af de forskellige institutionaliserede tiltag, og dermed organisationens kamp for legitimitet, konflikter med produktionen af organisationens kerneydelser. Organisationen er derfor tvunget til at agere på en eller anden måde. Løsningen bliver, at de nye elementer indføres ceremonielt og således ikke får konkrete konsekvenser for, hvordan man agerer i det daglige (Meyer & Rowan 1991: 41, 58). Presset for konformitet skaber således en form for afværgemekanisme.

Det symbolske perspektiv skal, ligesom det funktionelle, ses som et helt generelt perspektiv på, hvordan organisationer fungerer og agerer i de omgivelser og efter de betingelser, der er dem givet. Det betyder også, at de to perspektiver som udgangspunkt ikke skelner mellem offentlige og private organisationer, hvorfor de samme mekanismer forventes at virke begge steder. Dog er der inden for det symbolske perspektiv tegn på, at det institutionelle pres virker kraftigere på offentlige organisationer end inden for den private sektor (Frumkin & Galaskiewicz 2004).

To perspektiver – to forventninger

Efter at have gennemgået de grundlæggende forskelle i de to teoretiske perspektiver, som jeg vil anvende som teoretisk udgangspunkt, vil jeg i den resterende del af dette kapitel koncentrere mig om at udlede nogle konkrete forventninger. For det første i forhold til motivet for anvendelse af et Kodeks for God Offentlig Topledelse. For det andet i forhold til, hvordan kodekset kan forventes anvendt. Disse forventninger udledes af de to teoretiske perspektiver, som blev præsenteret ovenfor. De to perspektiver vil blive diskuteret hver for sig, men i begge tilfælde vil afhandlingens grundlæggende model (figur 3.1) være referencerammen for udledningen af de forskellige hypoteser. Således vil begge perspektiver forholde sig til de to tværgående pointer. For det første er den rolle og funktion, en topembedsmand er placeret i, af stor betydning for dennes arbejdsfokus og dermed også for de eventuelle muligheder, man kan se i Kodeks for God Offentlig Topledelse og den konkrete anvendelse af kodekset. For det andet har den ramme, som kodekset implementeres inden for på nationalt plan, betydning for, hvordan man vælger at anvende kodekset.

I de følgende delafsnit vil det funktionelle perspektiv blive udfoldet. Formålet er først og fremmest at afdække, hvorfor og hvordan topembedsmænd inden for en funktionel logik kan forventes at være motiveret for og konkret anvende et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse. Konkret vil det første afsnit, som følger umiddel-

bart herefter, beskrive og diskutere betydningen af den rolle, en topembedsmand indtager i hierarkiet og den funktion, han herigennem har. Derudover vil de følgende afsnit først afdække, hvilke pres og udfordringer topembedsmanden mødes af, henholdsvis oppefra fra den politiske chef, og nedefra fra organisationen i form af krav om ledelse og styring af organisation og medarbejdere. De pres, som topembedsmanden står overfor, forventes at udgøre en pulje af forskellige motivationsfaktorer for at anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse. Ud over at afdække hvorfor topembedsmænd kan være motiveret for at anvende kodekset, vil afsnittene for det andet klarlægge, hvordan kodekset forventes anvendt inden for den funktionelle optik.

Betydningen af politik og administration i topembedsmandsrollen

Forholdet mellem politik og administration er fundamental i forhold til topembedsmandsrollen. Men samtidig varierer betydningen af de to opgaver mellem forskellige typer topembedsmænd. Formålet med dette afsnit er at etablere, hvorfor og hvordan denne forskel mellem forskellige topembedsmænd manifesterer sig. Det sker med indsigter fra teorier og empiri om forholdet mellem politikere og topembedsmænd, som er en ganske lang og traditionsrig retning inden for politologien. Jeg vil i dette afsnit argumentere for, at der kan skelnes mellem to typer topembedsmænd. På den ene side de, som hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning. På den anden side de, som i højere grad beskæftiger sig med ledelse af en organisation. Denne forskel skaber forskellige funktionelle behov i forhold til de opgaver og udfordringer, som topembedsmanden møder i dagligdagen. Og dermed også forskelle i forhold til de muligheder, topembedsmænd vil se i Kodeks for God Offentlig Topledelse.

Jeg vil først klarlægge, hvorfor det giver mening at skelne mellem disse to typer topembedsmænd. Dernæst diskuterer jeg to typer topembedsmænd og forventningerne til, hvorfor og hvordan de to typer inden for den funktionelle logik forventes at anvende et Kodeks for God Offentlig Topledelse.

Weber og de politiske krav til topembedsmandens rådgivning

Når det gælder forholdet mellem politikere og embedsmænd, deres samspilsrelationer samt arbejdsdelingen mellem dem, er der en lang politologisk forskningstradition. Det mest berømte og mest citerede udgangspunkt for forholdet mellem politikere og embedsmænd er uden tvivl Max Webers teori om bureaukratiets organisation (Weber 2000: 105-159). Webers teori bygger grundlæggende på fire elementer: For det første rekrutteres embedsmændene på grundlag af deres uddannelse, de forfremmes på grundlag af deres kvalifikationer og erfaring, og de ansættes for livstid. For det andet bygger bureaukratiet på hierarki og specialisering – hver embedsmandsrolle og forhold til andre i organisationen er tæt reguleret. For det tredje er den øverste leder i forvaltningen ministeren, som har krav på embedsmændenes lydighed samtidig med, at det påhviler embedsmændene at gøre ministeren opmærksom på retlige eller fakti-

ske fejl. Endelig, for det fjerde, er ministrene, og dermed forvaltningen, under konstant parlamentarisk kontrol gennem det parlamentariske princip og udvalgssystemet (Christensen 1999: 188; Morrison 2000: 294-296). Denne form for organisation, argumenterer Weber, er den mest effektive, når det kommer til neutralt at administrere de politisk fastsatte regler (Morrison 2000: 298ff.). Dermed forudsætter Webers idealtipe samtidig en klar adskillelse af politik og administration. Denne forudsætning er, ikke overraskende, meget langt fra virkelighedens forhold mellem politikere og embedsmænd. Weber er imidlertid langt fra så blåøjet og ensidig i sin teori, som man ofte skyder ham i skoene. For det første var Webers udgangspunktet en anden tid. Således var det dengang embedsmænd, som beklædte politiske poster, hvorfor han agiterede for en adskillelse af politik og administration med udgangspunkt i de problemer, det gav. For det andet var Weber i allerhøjeste grad opmærksom på, at den klare adskillelse mellem politik og administration risikerede blot at være en illusion. Specielt den skæve fordeling af viden til embedsmændenes fordel kunne føre til en deroute hen mod et rent embedsmandsstyre. Hvis vi ser på centraladministrationerne i den vestlige verden i dag, synes et rent embedsmandsstyre ikke at være en korrekt beskrivelse. Men samtidig er det tydeligt, at den klare adskillelse af politik og administration forbliver et ideal. Således ligger der i forberedelsen af politiske beslutninger samt i den direkte politiske rådgivning en høj grad af skøn (Christensen, Christiansen & Ibsen 2006: 33), hvilket indebærer, at grænserne mellem politik og administration langt fra er klare. Spørgsmålet er, hvordan forholdet mellem politikere og embedsmænd, og hvordan magtbalancen mellem politik og administration, bedst beskrives i dag.

Kun i mørke er alle katte grå

Inden for politologien har man gennem mange år og gennem utallige studier analyseret forholdet mellem politikere og embedsmænd på et generelt niveau (Aberbach, Putnam & Rockman 1981; Aberbach & Rockman 1988; Campbell & Peters 1988; Hood & Lodge 2006; Peters & Pierre 2004b) samt inden for forskellige nationale rammer (Bezes 2001; Christensen 2006b; Derlien 2003; Hacek 2006; Hart & Wille 2006; Peters & Pierre 2004a; Wilson & Barker 2003). Samtidig har der været flere forskellige bud på analyserammer, som søger at indfange de forskellige nationale tendenser, man kan observere i forholdet mellem politik og administration. Peters (1988) definerer for eksempel fem forskellige modeller, der alle beskriver forskellige former, som forholdet mellem politiker og embedsmand kan antage. Fra en klar adskillelse mellem politik og administration til et forhold, der er stærkt anstrengt grundet en kraftig sammenblanding af de to forhold. Afsættet for mange analyser er dog det klassiske bidrag til litteraturen fra Aberbach, Putnam og Rockman (1981). De tre forfattere og deres hold af forskere undersøgte forholdene mellem politikere og topembedsmænd og deres karakteristika i syv vestlige lande. Projektet mundede ud i flere bøger og artikler, ligesom dele af forfatterteamet både har gentaget den amerikanske del af projektet (Aberbach

2003; Aberbach & Rockman 1988; Aberbach & Rockman 2000; Eldersveld, Kooiman & Tak 1981) og indgået i mindre komparative projekter i 1990'erne (Aberbach, Derlien, Mayntz & Rockman 1990; Aberbach, Derlien & Rockman 1994). Endelig har en del af de forskere, som var involverede i de enkelte landestudier i det oprindelige komparative projekt, gennemført nye interviewrunder i de respektive lande (Derlien 2003; Ehn, Isberg, Linde & Wallin 2003; Wilson & Barker 2003). Tilsammen har projektet haft skelsættende betydning for studiet af bureaukrater og politikere og samtidig over tid bevist nytten af den oprindelige analyseramme. Denne ramme oplister fire 'billeder', som beskriver, hvordan forholdet mellem politiker og embedsmand kan se ud og dermed, hvordan forholdet mellem politik og administration kan variere. I det første billede finder vi det klare skel mellem politik og administration, hvor politikerne udelukkende tager sig af de politiske spørgsmål, og embedsmanden fungerer som (neutral) administrator. I billede to deltager begge grupper i policytilblivelsen, men ud fra to forskellige udgangspunkter. Mens politikerne bringer interesser og værdier ind i forhandlingerne, tilfører embedsmændene facts og viden – uden smålig hensyntagen til det politiske spil eller den politiske dagsorden. I det tredje billede begynder tingene at blive mere sammenblandede. Begge grupper bringer nu interesser og holdninger ind i policytilblivelsen. Men der bliver dog ved med at være forskel i de to gruppers tilgange til processen. Politikerne er karakteriseret ved at søge reformer og ændringer samt ved at være følelsesladede og idealistiske. Modsat er embedsmændene drevet af kompromisset, de praktisk mulige løsninger og inkrementelle ændringer. Samtidig bringes betydningen af den asymmetriske information i embedsmandens favør, som Weber frygtede, aktivt i spil. I billede tre er det således naturligt, at embedsmændene er placeret et bestemt sted i centraladministrationen (ministerium/styrelse), og derfor påvirkes de også af bestemte (sektor)interesser. Interesser, som embedsmanden potentielt kan udnytte aktivt, fordi ministeren er afhængig af, og i stor udstrækning følger, embedsværkets rådgivning. Sidst er der det fjerde billede, som også kaldes 'hybridbilledet'. Her er vi i en ekstrem situation med total konvergens mellem politikerrollen og topembedsmandsrollen. Med andre ord bureaukratiseres politikken, og bureaukratiet politiseres. Det er tydeligt, at det første og det sidste billede, som bruges i Aberbach, Putnam og Rockmans typologi, er idealtyper. Ligeledes understreger forfatterne, at de fire billeder ikke skal tages for bogstaveligt og ikke anvendes i en streng metodisk test af de respektive billeders forklaringskraft (Aberbach, Putnam & Rockman 1981: 20). I stedet skal de ses som fortolkningsrammer, som skal hjælpe os med at vurdere, hvordan balancen er mellem de to funktioner, politikerne og topembedsmanden, hvordan de to håndterer deres roller, og hvordan arbejdsdelingen er mellem dem. Der er således klare paralleller mellem Peters' og Aberbach, Putnam og Rockmans måder at analysere forholdet mellem politikere og topembedsmænd på. Begge tilgange forsøger at typologisere forholdet for bedre at kunne analysere virkeligheden. Men den væsentligste lighed og noget, som litteraturen på dette område er stærkt

præget af, er rolleperspektivet. Her er det centralt, hvilken rolle topembedsmanden, henholdsvis politikeren, indtager i systemet, og hvilken historisk udvikling disse roller og funktioner har gennemgået (se også Derlien 2003; Plowden 1994: 48ff.; Suleiman 1974). Modpartens forventninger (politikeren/topembedsmanden), omgivelsernes forventninger samt den nationale kontekst, der handles i, konstituerer tilsammen den rolle, den respektive person har og den rolle, som vil være med til at bestemme vedkommendes adfærd i relationen politiker-embedsmand (Aberbach, Putnam & Rockman 1981). I nærværende sammenhæng har jeg behov for at bevæge mig en smule videre end denne observation. Jeg har brug for at finde ud af, hvordan disse roller kan tænkes at *variere*. I det følgende anvender jeg Aberbach, Putnam & Rockmans typologi som udgangspunkt. Det er der flere årsager til. For det første er det her, betydningen af den strukturelle placering er mest eksplicit i litteraturen. For det andet åbner de fire billeder som analyseramme op for intern variation i et land mellem forskellige typer topembedsmænd. Peters' model er i højere grad baseret på en antagelse om, at gruppen af topembedsmænd er homogen i forhold til baggrund og holdninger. Endelig har Aberbach, Putnam & Rockmans analyseramme i højere grad været underkastet empiriske afprøvninger, hvilket alt andet lige konsoliderer den i forhold til eksempelvis Peters' typologi.

Rolleforskelle på tværs af topembedsmænd

Det ligger implicit i Aberbach, Putnam & Rockmans perspektiv, at forskellige roller giver anledning til forskellige holdninger og handlingsmønstre. Derfor vil en afdækning af, hvor og hvordan der findes variation mellem forskellige topembedsmandsroller, ligeledes kunne generere nogle forventninger til, hvordan forskellige typer *topembedsmænd* vil forholde sig til forskellige reformidéer – herunder Kodeks for God Offentlig Topleddelse. I forlængelse af det funktionelle perspektivs inspiration fra contingencyteorien handler det om at afdække mulige omstændigheder eller faktorer, der kan have betydning for topembedsmændenes holdninger og adfærd generelt samt – mere specifikt – i forhold til anvendelsen af et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topleddelse. Når Aberbach, Putnam og Rockman ser på forskellene mellem politikere og embedsmænd, er det tydeligt, at selv i de lande, hvor man finder en høj grad af sammenblanding af de to roller, eksisterer der stadig en fundamental forskel i tilgangen til deres respektive opgaver. Deres placering i strukturen ser således ud til at have en effekt (Aberbach, Putnam & Rockman 1981: 85). I nærværende sammenhæng er jeg imidlertid mere interesseret i mulige forskelle i roller, og dermed holdninger og adfærd mellem de forskellige *topembedsmænd*. Selvom det ikke er hovedfokus for Aberbach, Putnam og Rockman, finder man nogle tentative indsigter på området. For det første identificerer de to typer embedsmænd. En type, som befinder sig centralt i systemet og tæt på magten. Denne type har fokus på emner som policyorientering og konflikthåndtering. For det andet finder de en type, som har en kontaktflade til aktører

udenfor det politiske system (f.eks. interessegrupper). Denne gruppe er mere fokuseret på topembedsmandsrollen som facilitator og repræsentant. Grundlæggende finder Aberbach, Putnam og Rockman begge topembedsmandsroller på tværs af departementer m.m., men der er tendenser i data, der peger mod et samspil mellem den strukturelle placering, topembedsmanden indtager, og den rolle, han selv definerer og får defineret udefra (Aberbach, Putnam & Rockman 1981: 219-227). Det giver også god mening, at forskellen i funktion og arbejdsopgaver – selv i toppen af det administrative hierarki – kan medføre en forskel i den rolle, man selv føler, man har. Andre studier har ligeledes vist betydningen af denne distinktion mellem topembedsmændenes opgaver (f.eks. Atkinson & Coleman 1985; Christensen 1983; Fudge & Gustafsson 1989; Olsen & Lægreid 1978; Suleiman 1974).

Konkret kan man skelne mellem topembedsmænd, som i overvejende grad beskæftiger sig med politisk rådgivning og meget lidt med administrativ ledelse. På den anden side er topembedsmænd, for hvem den politiske rådgivning fylder meget mindre, og administrativ ledelse fylder meget. I Danmark vil et sådan skel eksempelvis gå mellem en departementschef og en styrelsesdirektør. Dog med det forbehold, at den organisatoriske indretning af ministeriet kan modificere denne i udgangspunktet klare opdeling. Nye danske undersøgelser bekræfter endvidere, at denne opdeling i arbejdsopgaver findes og endda er markant (Forum for Offentlig Topledelse 2003; Forum for Offentlig Topledelse 2004a; Forum for Offentlig Topledelse 2004b). Denne traditionelle og hierarkiske arbejdsdeling, hvor de højest rangerende topembedsmænd har mest politisk kontakt og overvejende beskæftiger sig med politisk rådgivning, finder man ikke overraskende empirisk belæg for både i tidligere (Aberbach, Putnam & Rockman 1981) og nyere litteratur (Ehn, Isberg, Linde & Wallin 2003; Jacobsen 2006; Wilson & Barker 2003: 365). Givet de forskellige arbejdsopgaver synes det oplagt, at der ligeledes vil opstå forskelle i selvopfattelsen hos topembedsmændene omkring den rolle, de skal udfylde. Det er således tydeligt, at balancen mellem politisk rådgivning og administrativ ledelse kan variere mellem topembedsmænd. Denne variation kan skyldes den funktion/titel, man er givet, eller det kan skyldes den organisatoriske indretning af ministeriet (hvor lavere rangerende embedsmænd eksempelvis tildeles mere politisk rådgivning end normalt). Denne variation i arbejdsopgaverne kan igen have en effekt på topembedsmandens holdninger og adfærd, da denne variation kommer til udtryk i forskellige forventninger til hans/hendes arbejde, og dermed også forskellige udfordringer og frustrationer.

Hvis vi ser lidt nærmere på kodekset, fokuserer det både på forholdet opad mellem topembedsmanden og den politiske chef samt topembedsmandens lederrolle nedad i organisationen. Dermed tilfredsstiller kodekset (i forhold til de temaer, der tages op) både topembedsmanden, hvis politiske rådgivningsfunktion fylder meget, og den topembedsmand, hvis ledelsesopgave fylder meget. Men givet ovenstående, at forskellige funktioner og roller forventes at have en effekt på topembedsmandens holdninger, ad-

færd, udfordringer og frustrationer, må det ligeledes forventes, at man som topembedsmand vil fokusere på den del af kodekset, som umiddelbart synes mest værdifuld i den situation, man befinder sig i.

Sammenfatning

Det giver mening at skelne mellem to typer topembedsmænd. Fælles for begge typer, eller roller, er, at begge har en politisk rådgivningsopgave i forhold til den politiske chef. Samtidig har de ledelsesopgaver i forhold til den organisation og de medarbejdere, de står i spidsen for. Men vægten af de to opgaver er forskellig mellem de to typer topembedsmænd. Mens den ene type (typisk en departementschef) arbejder mest med den politiske rådgivning, fylder ledelsesopgaven mest hos den anden type topembedsmand (typisk styrelsesdirektør eller lignende). De to former for topembedsmænd har altså forskellige roller i centraladministrationen. Konklusionen fra flere empiriske studier er ganske klar. Skellet betyder, at topembedsmænd som gruppe på mange punkter ikke kan betragtes som homogen. Samtidig er dette skel ikke ligegyldigt – det har betydning for topembedsmændenes holdninger og opfattelse af verden. Dermed har det også betydning for, hvordan man ser på og udnytter forskellige idéer og redskaber, der bliver introduceret i konteksten af det at være topembedsmand. Når en ny idé, som eksempelvis Kodeks for God Offentlig Topledelse, introduceres, repræsenterer de to topembedsmandsroller således også to forskellige syn på kodekset. Den topembedsmand, som er tæt på den politiske chef og hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning, vil være optaget af at udnytte kodekset til at få skabt et fornuftigt og tilidsbaseret forhold til ministeren, og til at sikre gode normer for samarbejdet. Jeg forventer dermed, at motivationen for at anvende kodekset vil variere, afhængigt af hvilken rolle man har som topembedsmand. Mere præcist:

Forventning 1: Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke den politiske rådgivning.

Umiddelbart kan forventning 1 synes både trivielt og næsten tautologisk. Det er på ingen måde tilfældet. Selvom mange af de ovenfor nævnte studier viser, at der er en grundlæggende forskel mellem topembedsmandstyper, er det ikke tydeligt, hvordan denne forskel manifesterer sig i forhold til håndteringen af krydspreset – presset for politisk rådgivning og organisatorisk ledelse. Spørgsmålet er, om topembedsmænd med arbejdsopgaver, der hovedsageligt drejer sig om den politiske rådgivning, er så ensidige i deres fokus, at de kun tænker på denne del af jobbet og har meget lidt blik og interesse for det ledelsesmæssige.

Tilbage er den anden type topembedsmand, der overvejende beskæftiger sig med ledelsesopgaven. Jeg forventer, han vil være optaget af at udnytte kodekset med henblik på at optimere løsningen af denne ledelsesopgave. Fra ovenstående diskussioner

af Weber, Peters samt Aberbach, Putnam og Rockman får man imidlertid ikke megen viden om, hvordan denne ledelsesopgave for en topembedsmand ser ud, og hvilke dilemmaer den indebærer. Dermed mangler vi viden om det mere konkrete motiv for at anvende kodekset for denne gruppe af topembedsmænd. Før jeg mere konkret tager fat på denne diskussion, vil jeg imidlertid først diskutere, hvordan kodekset mere konkret, og ud fra det funktionelle perspektiv, kan forventes anvendt af de topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning.

Anvendelsen af et Kodeks for God Offentlig Topledelse I

I forhold til den konkrete anvendelse af kodekset vil jeg også her forvente, at forskellen mellem de to forskellige topembedsmandsroller vil have betydning. Leveringen af politisk rådgivning handler i høj grad om forholdet mellem to personer – minister og topembedsmand – og de rammer, man har defineret for denne rådgivning. Det er naturligvis hele det ministerielle apparat, der leverer diverse indstillinger, notater m.m. til ministeren. Men når det kommer til den helt konkrete politiske rådgivning (og rådgivningsopgaven mere generelt), sker det i relationen mellem minister og topembedsmand. Det er her, ministeren kan vende og dreje forskellige løsningsmodeller og modtage kvalificeret modspil og sparring, som kan danne grundlag for en beslutning. Topembedsmandens levering af god og solid politisk rådgivning samt dennes udvikling af kompetencer inden for dette felt er dermed et personligt udviklingsprojekt. Det er topembedsmanden selv, der arbejder med sin evne til at levere den gode og fornuftige rådgivning til ministeren. Men samtidig skal man ikke overse, at en del af denne rådgivning også kommer fra en bredere kreds af topembedsmænd, som hierarkisk befinder sig umiddelbart under departementschefen. En anden del af kvalificeringen af den politiske rådgivning, og dermed også anvendelsen af kodekset, må derfor forventes at involvere de lederkolleger, som departementschefen og ministeren trækker på i den politiske rådgivning. Levering af politisk rådgivning handler altså i høj grad om topembedsmandens egne kompetencer og evner, og samtidig i nogen grad om arbejds-gange og forholdene i ledergruppen.

Forventning 2: Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver, at de anvender kodekset til at styrke den politiske rådgivning af ministeren.

Som det også er tilfældet med hypotese 1, kan hypotese 2 synes banal. Pointen er, at den topembedsmand, der hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning, ikke kun er motiveret for at anvende kodekset for at forbedre den politiske rådgivning af ministrene. Jeg forventer også, at denne type topembedsmand rent faktisk bringer kodekset i anvendelse i ministeriet, så det er målrettet en forbedring af den politiske rådgivning af ministeren.

Som nævnt ovenfor finder man ikke megen viden i litteraturen om politikere og embedsmænd omkring topembedsmandens ledelsesopgave, og hvad den konkret indeholder af udfordringer og pres. Jeg vil i det næste afsnit mere eksplicit tage fat på topembedsmandens ledelsesopgave og samtidig også diskutere, hvilke forventninger man mere konkret kan have til topembedsmandens anvendelse af kodekset, når hans rolle mest er præget af ledelsesopgaven.

Topembedsmandens ledelse og styring af organisationen

I foregående afsnit argumenterede jeg (med udgangspunkt i de forskellige roller, topembedsmænd kan indtage), at man må forvente, at den rolle, topembedsmanden indtager i hierarkiet og organisationen, har betydning for, hvorfor og hvordan han vil anvende kodekset. Et kernespørgsmål i denne sammenhæng er, hvor meget politisk rådgivning topembedsmanden forventes at levere. Jo mere denne opgave fylder – jo mere vi er i Aberbach, Putnam og Rockmans billede 3 og 4 – i jo højere grad vil jeg forvente, at kodekset anskues og anvendes til at imødegå og tackle topembedsmandens *personlige* udfordringer i forholdet til den politiske chef. Kodekset forventes i den sammenhæng at være et personligt og ikke et organisatorisk projekt. Men indholdet i kodekset peger også nedad i organisationen og omhandler punkter, eller kompetencer om man vil, som fokuserer på ledelse og styring af organisationen. Konkret vil jeg i dette afsnit først og fremmest klarlægge, hvilke ledelsesmæssige udfordringer man som topembedsmand møder i dagligdagen.

Som nævnt ovenfor skorter det ikke på studier af forholdet mellem politikere og topembedsmænd, og indirekte heller ikke på studier af forskellene mellem topembedsmandstyper. Dermed dækker den politologiske litteratur ganske fint den del af topembedsmændenes opgave, som relaterer sig til ministeren. Politologien er imidlertid noget mere fattig på indsigter, teoretiske såvel som empiriske, omkring topembedsmandens ledelsesopgave. Det gælder både dens indhold, og hvordan den kan håndteres. Vender vi først blikket tilbage i tiden, beskrev Gulick og Urwick netop den offentlige topleders ledelsesopgave. Det handler om planlægning, organisering, rekruttering, ledelse, koordinering, rapportering og budgetlægning (Gulick & Urwick 1937). Det dækker ganske godt de overordnede temaer for ledelse af hierarkiske organisationer, som har været studeret igennem tiden. Det handler om styring og kontrol af organisationen, herunder medarbejderne, og hvordan de motiveres (Barkema 1995; Miller 1992; Miller & Hammond 1994; Miller & Whitford 2007; Ouchi 1977; Ouchi 1978; Ouchi 1979; Ouchi & Maguire 1975) samt koordination (Scharpf 1994; Scharpf & Mayntz 1975). Et nyere tema, som specielt organisationsteorien og den sociologiske nyinstitutionelle tilgang har bragt ind, er derudover organisationskulturens betydning for den effektive løsning af organisationens opgaver (Olsen & March 1989) – specielt i organisationer med stor usikkerhed om mål og midler (Selznick 1957).

Jeg vil i det følgende fokusere på disse tre aspekter af ledelsesopgaven: kontrol, incitamentsstyring og koordination. Der er andre aspekter af ledelsesopgaven, men disse tre udgør omdrejningspunktet for megen litteratur om emnet (se ovenfor), hvorfor jeg vil argumentere for, at disse aspekter er nogle af de væsentligste. Jeg vil samtidig argumentere for, at de ledelsesmæssige udfordringer, man som topembedsmand står med i den hierarkiske organisation, vil udgøre motivet for at anvende et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse for de topembedsmænd, hvor ledelses- og styringsopgaver fylder mest i det daglige arbejde. Endelig skal afsnittet klarlægge, *hvordan* disse ledelsesudfordringer må forventes at manifestere sig i anvendelsen af kodekset.

Ledelsesudfordring I – kontrol

Kontrol handler grundlæggende om, at de øverste lag i hierarkiet vedtager nogle politikker og mål, som efterfølgende kommunikeres ned i organisationen. Der iværksættes derefter forskellige tiltag med henblik på at realisere de erklærede mål. Herefter er det op til lederne at afgøre, om målene er nået og, hvis ikke, at tage eventuelle konsekvenser heraf (Ouchi 1978: 173). Kontrol handler fundamentalt om monitorering, evaluering og feedback. Såfremt evalueringen skal indeholde konkret monitorering, kan evalueringen antage to former: for det første kontrol af adfærd, for det andet kontrol af output. Adfærdskontrol vil ofte være særdeles svært at praktisere. Først og fremmest fordi den 'korrekte adfærd' er ukendt i langt de fleste tilfælde – specielt når der ikke er tale om en produktionsvirksomhed. Fordelen ved adfærdskontrol er, at den er mere fleksibel og effektiv end outputkontrol. Desværre betyder det samtidig, at det er svært at håndtere adfærdskontrol i hierarkier, fordi opfattelsen af den 'rigtige' adfærd kan være særdeles svær at transmittere ned gennem de hierarkiske lag. Outputkontrol er derimod både mere håndterbart og anvendeligt i hierarkier. Men det vil samtidig også ofte være et upræcist mål for den ønskede *adfærd* i organisationen. Ikke desto mindre må man forvente, hvilket Ouchi også finder belæg for, at man i større hierarkiske organisationer vil anvende outputkontrol relativt mere end i mindre hierarkiske organisationer (Ouchi 1977; Ouchi & Maguire 1975). Ud over at ledelsen i hierarkiske organisationer generelt udfordres på at sikre sammenhæng mellem det, de ønsker, der skal gøres, og den adfærd, de ønsker fra medarbejderne, så forventes denne udfordring altså at variere med størrelsen af organisationen. Helt konkret kan dette skyldes, at antallet af ledere, specielt topledere, ikke stiger proportionalt med antallet af menige medarbejdere. Det giver flere ansatte, flere opgaver og flere aktiviteter at kontrollere pr. leder. Man kan forvente, at dette medfører en stigende grad af delegation af ledelses- og kontrolopgaver for at undgå, at topledelsen overbebyrdes med ledelses- og kontrolopgaver m.m. (Jacobsen 2006: 306). Men det fritager stadig ikke topledelsen for det endelige ledelses- og kontrolansvar, som dermed vil være forøget.

Ledelsesudfordring II – incitamentsstyringen

En ting er, at større organisationer giver større ledelses- og kontroludfordringer. Spørgsmålet er, om den outputkontrol, som Ouchi omtaler, overhovedet er brugbar i hierarkiske organisationer. I bestræbelserne på at sikre en effektiv og optimal udnyttelse af medarbejdernes arbejdsindsats har den økonomiske teori ofte fremhævet anvendeligheden af økonomiske incitamenter. Parallelt med Ouchis argument fremhæver den økonomiske teori ledelsens problem i den hierarkiske organisation med manglende viden om medarbejdernes gøren og laden. Gør de det rigtige? Arbejder de nok og dedikeret nok til, at vi når vores mål? Og er det effektivt? Argumentet fra den økonomiske teori er, at denne såkaldte informationsasymmetri kan overkommes ved at udnytte medarbejdernes ønsker om pekuniær nytte. Gennem konstruktionen af de rette økonomiske incitamenter vil ledelsen kunne sikre sig, at medarbejderne arbejder med det rette mål for øje, på den mest effektive måde og tilpas dedikeret. Det handler altså om at konstruere tilpas stærke incitamenter på individniveau. Problemet med outputkontrol og incitamentsstyring er blot, at anvendeligheden af disse redskaber afhænger af, om medarbejderne opfatter dem som fair, og om de understøtter medarbejdernes indre motivation (Andersen, Jacobsen, Møller & Pallesen 2006). Dermed får det betydning for incitamenternes anvendelighed, om medarbejderne har mulighed for at påvirke og øve indflydelse på de opgaver, de løser. Hvis det ikke er tilfældet, risikerer ledelsen ganske givet, at incitamenterne ikke bliver opfattet som fair. For at incitamenter skal kunne fungere i hierarkiske organisationer, og potentielt kunne løse de informations- og styringsproblemer, ledelsen sidder med, kræver det, at der findes helt klare løsninger og succeskriterier for de forskellige opgaver, medarbejderne skal løse (Miller & Whitford 2007). Det er sjældent tilfældet – specielt i den offentlige sektor. Således er det ofte et karakteristika ved offentlige organisationer, at de opgaver og problemer, der varetages her, er præget af, at der ikke findes nogen klare eller sikre løsninger. Det betyder også, at det er svært at se, hvad medarbejderne gør, og hvad effekten er af det, de gør (Christensen 2007; Wilson 1989: 168-171).

Ledelsesudfordringen III – koordination

Ud over kontrol- og incitamentsstyringsproblemet er koordination i hierarkiske organisationer ligeledes særdeles central for organisationens daglige virke. Grundlæggende udspringer koordinationsproblemet i hierarkiske organisationer af nogle af de samme problemer, som jeg har berørt ovenfor. Først og fremmest er der en udfordring for ledelsen i at sikre, at koordinationen sker med den samlede organisatoriske nytte for øje. Såfremt medarbejderne maksimerer andet end netop den samlede organisatoriske nytte, vil koordinationen mellem medarbejderne ikke være effektiv og dermed ikke sikre det bedste resultat for organisationen. Som jeg har argumenteret for ovenfor, er det næppe en god idé at forlade sig udelukkende på incitamentsstyring. Vi har altså at gøre med noget, man kan kalde et motivationsproblem (Scharpf 1994: 32).

Samtidig lider informationsudvekslingen fra bunden af hierarkiet til toppen under transaktionsomkostninger. Toppen af hierarkiet har brug for viden om konkrete problematikker og mulige løsninger fra de udførende og lavere lag i hierarkiet. Men transmissionen af information vil enten være for dårlig, og man vil derfor mangle grundlag for den videre koordination, eller også vil man i toppen blive ramt af 'informationsoverload', hvilket også besværliggør effektiv koordination (Scharpf 1994: 34). Imidlertid lykkes det alligevel for mange hierarkiske organisationer at sikre en fornuftig koordination. Scharpf (1994) argumenterer for, at årsagen til den udbredte koordination i hierarkiske organisationer skal findes i to former for forhandlet (selv)koordination, som samtidig er indlejret i en hierarkisk struktur. Imidlertid betyder denne strukturelle indlejring også, at udfaldet af koordinationen ligeledes vil afhænge af strukturen. Dermed åbnes op for en række forskellige medierende faktorer, der tilsammen og hver for sig kan påvirke udfaldet af koordinationen og dermed forhindre tilvejebringelsen af den mest effektive løsning.

While the overall level of coordinatedness will increase, there is surely no reason to think that all or most opportunities for optimization will in fact be utilized and that all or most interests will be protected against the negative externalities of decisions taken elsewhere. The concept of embedded negotiations, in other words, provides no promise of welfare optimality under real-world conditions (Scharpf 1994: 49).

Til trods for, at der er leveret en fornuftig forklaring på, hvorfor koordinationsproblemet alligevel lader sig overkomme, har vi alligevel ikke helt overkommet 'motivationsproblemet' med koordinationen i hierarkiets skygge.

Sammenfatning

Ovenfor har jeg diskuteret nogle grundlæggende ledelsesudfordringer inden for den hierarkiske organisation, som jeg forventer, vil udgøre en væsentlig del af den ledelsesudfordring, en topembedsmand står overfor. Samtidig har jeg argumenteret for, at forsøg på at løse disse udfordringer gennem tæt kontrol og incitamentsstyring på individniveau sjældent kan forventes at fungere fornuftigt i en offentlig kontekst. Topembedsmænd med en overvægt af ledelsesopgaver (i forhold til politisk rådgivning) vil hele tiden befinde sig i en situation, hvor de konfronteres med behov for styring, kontrol og koordination i organisationen. Samtidig vil de opleve, at løsningen på disse udfordringer langt fra er ligetil – og at specielt hierarkiske løsninger i form af incitamenter og tæt kontrol sjældent vil fungere. Jeg forventer derfor, at topembedsmændene vil anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse med henblik på at håndtere de indlejrede problemer i hierarkiet, som blev identificeret ovenfor.

Forventning 3: Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke kontrol, styring og koordination i organisationen.

Efter at have behandlet spørgsmålet om, hvorfor gruppen af topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring af organisationen, vil arbejde med et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse, vil jeg i det følgende afsnit diskutere, *hvordan* offentlige topembedsmænd i denne rolle kan forventes at ville anvende det.

Anvendelsen af et Kodeks for God Offentlig Topledelse II

Topembedsmænd, for hvem ledelsesopgaven fylder mest, står altså overfor en række udfordringer, når de vil sikre en fornuftig ledelse og styring af deres organisation. Det er i disse udfordringer og deres permanente karakter, jeg forventer at finde disse topembedsmænds motivation for at anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse. Spørgsmålet er nu, hvordan anvendelsen af kodekset kan forventes at materialisere sig i et ledelsesperspektiv. Jeg vil i dette afsnit bygge videre på de mangler, jeg i forrige afsnit bemærkede omkring anvendelse af incitament og direkte kontrol inden for den offentlige hierarkiske organisation. Jeg vil argumentere for brugbarheden af at anskue forholdet mellem leder og medarbejdere som en form for social kontrakt, hvor organisationens kultur og værdier spiller en central rolle.

Ledelse og styring i et funktionelt kulturperspektiv

Hvis den strengt hierarkiske forståelse af ledelse og styring af organisationen ikke kan forventes at virke optimalt, hvad er så alternativet? Grundlæggende kan der skelnes mellem to måder at håndtere ledelsesudfordringen på i enhver organisation. På den ene side den strengt hierarkiske forståelse, som blev diskuteret ovenfor. Her skal man ved hjælp af incitament, tæt kontrol og overvågning søge at sikre, at medarbejderne leverer optimale arbejdsmæssige præstationer i forhold til organisationens målsætninger. En anden tilgang betoner, at lederen skal fokusere på at sikre medarbejdernes forpligtelse overfor organisationen og dennes mål, som middel til at oparbejde den rette motivation. Der er en lang række midler, som inden for denne tilgang kan tages i brug. Men grundlæggende handler det om socialisering af medarbejderne gennem en stærk organisationskultur. Tilsammen er målet, at medarbejderne føler medejerskab for organisationen, dens vision og mission (Baron & Kreps 1999: 189ff.). Man kan sige, at lederen giver tillid til og anerkendelse af medarbejderne, som omvendt leverer den ønskede arbejdsydelse. Der er tale om en form for 'social exchange', en social transaktion eller kontrakt, mellem principal og agent (Barkema 1995). Men denne sociale kontrakt mellem de to aktører brydes, hvis principalen eksempelvis introducerer stærke kontrol- og overvågningsmekanismer. Tilliden og den sociale anerkendelse, den sociale kontrakt bygger på, brydes, og medarbejderne reagerer ved at arbejde

mindre målrettet og generelt ikke overholde deres del af kontrakten (Barkema 1995: 22-23). Den sociale kontrakt er altså i høj grad baseret på opfattelsen af, om der er overensstemmelse mellem ledelsens initiativer og organisationens værdier og kultur. Når man som leder skal tackle de forskellige udfordringer i organisationen i form af intern koordinering og styring samt sikre, at medarbejderne er motiverede til at yde det arbejde, som organisationen har behov for, bliver organisationens kultur og værdier helt centrale. Selznick (1957) påpeger, at værdier og organisationskultur bør være et fokuspunkt for enhver leder. Dog argumenterer han, på linje med min pointe ovenfor, for, at dette fokus bør være specielt udtalt i organisationer, hvor der er stor usikkerhed om mål og midler i organisationens opgaveløsning (Selznick 1957: 16-17). Årsagen er, at organisationer helt naturligt udvikler en række karakteristika og tendenser, som tilsammen former deres sociale struktur. Dermed formes en række gruppeværdier, som tilsammen definerer formen og graden af medarbejdernes forpligtelse overfor organisationen, og dermed organisationens identitet (Selznick 1957: 15-16). Altså organisationens værdier og dens kultur. Selznick omtaler denne proces som den institutionalisering, der finder sted i organisationen, og forklarer: *"In what is perhaps its most significant meaning, 'to institutionalize' is to infuse with value"* (Selznick 1957: 17). Det er her, ledelse bliver central. For organisationer med stor sikkerhed om mål og midler vil denne 'værdiprocess' ikke betyde så meget, da det i høj grad er organisationens opgaver, metoder og de rent tekniske krav til organisationen, der vil definere, hvordan man interagerer og tænker i organisationen. Omvendt vil organisationer med stor usikkerhed om mål og midler opleve, at denne institutionalisering i højere grad kan være fri og tilfældig samt fordrer en ledelse, der kan kanalisere denne udvikling i den rigtige retning. *"In this sense, the leader is an agent of institutionalization, offering a guiding hand to a process that would otherwise occur more haphazardly, more readily subject to the accidents of circumstance and history"* (Selznick 1957: 27).

Det kan anføres, at der, i hvert fald tidligere, har eksisteret selvstændige offentlige organisationer, for hvem mål og midler synes at være åbenlyse og helt klare. Det kan eksempelvis gælde Statsfrøkontrollen, som indtil 1989 var en selvstændig offentlig organisation, der udførte statsautoriseret laboratoriekontrol med kvaliteten af de frø, Danmark eksporterer til udlandet (Melanders 1992: 26; Skærbæk 1992: 324-329). Statsfrøkontrollen oplever imidlertid, trods rimelig sikkerhed omkring mål og midler, at der er konflikter i målingen af organisationens produktion og effektivitet (Hansen 1992: 309-310). Samlet set har både tidligere og nyere analyser af den offentlige sektor vist, at usikkerhed om mål og midler er et generelt særkende ved offentlige organisationer (Klausen 2003: 19; Pedersen 2004), ligesom betydningen af værdier og normer i ledelsen af offentlige organisationer er blevet fremhævet (Melanders 1992: 44). Jeg vil derfor forvente, at offentlige organisationer i dag i høj grad er præget af de problemstillinger, Selznick rejser, og at værdier og organisationskultur er særdeles vigtige i offentlige organisationer.

Når et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse skal omsættes til konkrete initiativer og implementeres i den enkelte organisation, kan det ligeledes anskues som en form for *blød styring*, der kan hjælpe topembedsmanden med at inducere de rette værdier i organisationen. I forlængelse heraf er det værd at bemærke, hvordan et kodeks i kapitel 2 ikke kun blev beskrevet som et kompetencekatalog over de mest eftertragtede topembedsmandskompetencer. Et kodeks skal også ses som et værdisæt samt etiske og moralsk 'korrekte' leveregler i offentlige organisationer, hvilket er i god tråd med ovenstående betragtninger omkring kultur og værdier i offentlige organisationer.

Opsummerende betyder forskellen mellem de to typer topembedsmænd således ikke kun noget for, hvorfor man vil anvende kodekset. Det har også betydning for, hvordan man mener, kodekset bedst kan udnyttes til at skabe merværdi. Mens jeg forventer, at den topembedsmand, som hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning, vil se kodekset bedst anvendt i forhold til hans rådgivningsopgave (forrige afsnit), forventer jeg også, at den topembedsmand, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse, i højere grad ser kodekets funktionelle bidrag i forhold til denne ledelsesopgave. Mere præcist vil kodekset for denne type topembedsmænd bedst kunne anvendes til at understøtte og udvikle organisationens kultur og normer.

Forventning 4: Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver, at de anvender kodekset eksplicit som et normsættende og kulturunderstøttende element.

Sammenfatning

Jeg har nu afdækket en række væsentlige elementer i det funktionelle perspektiv. For det første er der et skel mellem topembedsmænd, hvis hovedbeskæftigelse er politisk rådgivning af ministeren, og topembedsmænd, hvis hovedbeskæftigelse er med ledelse af en organisation. For det andet har jeg afdækket, hvordan topembedsmandens motiv for at anvende kodekset varierer afhængig af, hvilken rolle og funktion han indtager. Endelig, for det tredje, har jeg argumenteret for, at selve anvendelsen af kodekset også vil være differentieret mellem de to typer topembedsmænd. Som det blev nævnt i de indledende afsnit, er der dog endnu en faktor, som jeg forventer, vil have betydning for, hvordan topembedsmanden arbejder med kodekset. Det følgende afsnit vil uddybe, hvorfor og hvordan den beslutningsproces og tilgang, man på *nationalt* niveau har til reformidéer – og dermed også fænomenet Kodeks for God Offentlig Topledelse – har betydning for, hvordan man på topembedsmandsniveau anvender kodekset. Grundlæggende vil jeg i afsnittet skelne mellem reforminitiativer, der er centralt initieret fra politisk side og reforminitiativer, der kan betragtes som decentrale og kommer indefra topembedsmandsgruppen selv – altså endogent initierede. Afsnittet vil ligeledes godtgøre, at afhandlingens empiriske fokus på Danmark og Holland netop giver mulighed for at undersøge betydningen af denne forskel (se kapitel 4 for en uddybning af dette argument).

Central versus decentral initiering og implementering af kodekset

Som bemærket ovenfor kan reforminitiativer både komme fra centralt hold – for eksempel fra politikerne – og nedefra og indefra, for eksempel fra systemet/organisationen selv eller fra dens brugere. Jeg vil i dette afsnit, med udgangspunkt i den funktionelle forståelse og opfattelse af individer og reforminitiativer, argumentere for, at den overordnede ramme, et reforminitiativ bliver initieret og implementeret under, har betydning for, hvor sammenhængende reforminitiativet og de efterfølgende initiativer er.

I mange af de forskellige teoretiske bidrag, der falder inden for det funktionelle perspektiv, har de reformer, der omtales og studeres, et hierarkisk element (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 25). Mere præcist er forventningen, at reforminitiativer opstår i toppen af eksempelvis en organisation og herefter udmøntes i nogle klare og konsistente mål, hvorefter diverse tiltag i forbindelse med forandringen eller reformen iværksættes og gennemføres (Williams, Charles & Waterhouse 2008: 27). Denne beskrivelse af tilblivelsen af et reforminitiativ minder ganske meget om den proces, man gennemgik i Holland i forbindelse med oprettelsen af Algemene Bestuursdienst, herunder iscenesættelsen og formuleringen af det hollandske kodeks. Blandt landspolitikere erkendte man et behov for øget kontrol og overblik over lederudvikling og mobilitet blandt topembedsmændene i den hollandske centraladministration. Det affødte en række initiativer. Ud over formuleringen af det hollandske kodeks grundlagde man også Algemene Bestuursdienst, som overvåger topembedsmændenes mobilitet mellem de forskellige stillinger, og man begyndte at tilbyde topembedsmændene forskellige redskaber, så de kunne arbejde med lederudvikling. Alt sammen for at imødekomme det behov, man fra politisk side havde ønsket at tage alvorligt (se kapitel 2 for en uddybning af det hollandske og danske kodeks). Man kan i den forbindelse indvende, at centrale og politiske initiativer ofte bærer præg af at være kompromiser og dermed ikke nødvendigvis udgøre et sammenhængende og konsistent element. Det er givetvis tilfældet. Pointen her er, at initiativet ofte udspringer af nogle generelle samfundsmæssige eller politiske udfordringer, og at initiativet, uagtet det er et politisk kompromis, vil efterfølges af systematisk opfølgning på den konkrete anvendelse.

Hvis reformidéen i stedet udgår fra organisationen selv, eller eksempelvis fra dens brugere, vil jeg forvente, at man ikke på samme måde har kapacitet til eller mulighed for på samme måde at træffe helt overordnede og klare valg i forhold til nye reformer, som kan indplaceres i en overordnet organisatorisk eller samfundsmæssig plan og formål. Tilblivelsen af det danske kodeks er netop et eksempel på et reforminitiativ, der er udgået 'indefra'. I det danske tilfælde var det topembedsmænd på tværs af den offentlige sektor, der initierede kodekset. Over nogle år arbejdede de med kodeksidéen, som mandede ud i offentliggørelsen af det danske kodeks i 2005. Til trods for, at der er tale om særdeles magtfulde topembedsmænd, har de ikke haft mulighed for at sætte kodeksidéen ind i en større reformsammenhæng. Det danske kodeksinitiativ har

udelukkende handlet om topembedsmændenes ledelse og politiske rådgivning og er ikke indgået i en bredere eller politisk diskussion af ledelse i den offentlige sektor. Ej heller er det forankret i en eller flere af de reformer, der har fundet sted i den danske offentlige sektor i de senere år. Jeg vil derfor argumentere for, at en grundlæggende forskel på initieringen og iscenesættelsen af kodekset i de to lande er kapacitet til og mulighed for at følge op på reforminitiativet og overvåge anvendelsen af de initiativer, man har igangsat. Denne kapacitet vil være størst, hvor beslutningen om kodekset er centralt initieret. For det første fordi de aktører, der har initieret reformen, ofte har mulighed for at lade initiativet følge af tvang og krav om anvendelse (de har netop påtvunget andre et initiativ/en reform) i forhold til de forandringsaktører, man vil kunne identificere, når en forandring udgår indefra (som pr. definition vil være frivillig). Samtidig vil forandringsaktørernes magtbase i den centralistiske variant kunne anvendes til netop at kontrollere, følge og eventuelt institutionalisere reformen i en organisatorisk og samfundsmæssig kontekst. Denne forskel manifesteres ligeledes i rammerne for anvendelsen af kodekset i Holland og Danmark. I forbindelse med arbejdet med det danske kodeks oprettede man et sekretariat, Forum for Offentlig Topledelse, som står for alt praktisk omkring kodekset. Forum er stadig aktiv efter lanceringen af det danske kodeks. Men trods flere initiativer omkring anvendelsen af kodekset sætter Forum højst en mindre dagsorden for, hvordan man som topleder skal gribe arbejdet med kodekset an. Dette hænger sammen med, at Forum ikke har formel magt til at diktere, hvordan kodekset skal anvendes. Algemene Bestuursdienst i Holland står langt stærkere i forhold til at bestemme, hvem der skal anvende det hollandske kodeks, og hvordan de skal gøre det. Kontoret styrer blandt andet rekrutteringen af topembedsmænd til topposterne i den hollandske centraladministration, ligesom alle topembedsmænd på departementschefsniveau er ansat hos dem – og ikke i de enkelte ministerier (Meer 2004). I den forbindelse er det besluttet at anvende det hollandske kodeks som rekrutteringsværktøj, hvor kravene i den ledige stilling samt ansøgernes kompetencer beskrives med udgangspunkt i det hollandske kodeks. Med udgangspunkt i ovenstående diskussion vil jeg forvente følgende:

Forventning 5: Når beslutningen om at implementere kodekset er centralt initieret, finder man en klar, konsistent idé med kodekset samt systematisk opfølgning på anvendelsen af kodekset.

Forventning 5 er formuleret som modsætning til det danske tilfælde, hvor kodekset er decentralt initieret. Således forventer jeg en klar forskel mellem de to implementeringsregimer. Samtidig er det allerede her antydnet, at Holland og Danmark repræsenterer gode cases for at teste denne forskel i implementeringsregime (dette argument vil blive udfoldet i kapitel 4).

Diskussion af det funktionelle perspektiv

I de ovenstående afsnit har jeg ikke som sådan forholdt mig kritisk til det grundlæggende funktionelle synspunkt. I dette afsnit vil jeg problematisere to grundlæggende hovedantagelser i det funktionelle perspektiv: aktørernes rationalitet samt deres evne til at omsætte denne rationalitet til klare og konsistente mål.

Det funktionelle perspektiv tillægger aktørerne en høj grad af rationalitet. Der antages at eksistere en overordnet fornuft hos alle aktører, som gør, at de træffer velovervejede og funktionelt instrumentelle valg. Det er vigtigt at skelne mellem denne form for rationalitet og den velkendte egennyttemaksimerende rationalitet, som vi kender fra rational choice-teorierne. Begge tilgange antager ganske vist, at aktørerne har fuld information og agerer rationelt. Men forskellen består i, hvad der motiverer deres handlinger. Mens det egennyttemaksimerende perspektiv hævder betydningen af netop aktørernes egeninteresse, baserer den funktionelle teori sig på det, man kan kalde 'det fælles bedste'. Mere præcist vil det i denne sammenhæng være organisationen og medarbejderne. Mens topembedsmanden i den egennyttemaksimerende variant vil spørge: "Hvordan kan kodekset bedst udnyttes til min egen fordel?", vil han i den funktionelle variant spørge: "Hvordan kan jeg bedst anvende kodekset, så det afleder et for organisationen optimalt udbytte?" Aktørerne i det funktionelle perspektiv er drevet af at få organisationen til at fungere optimalt og skabe de bedste resultater for organisationen som helhed. Omvendt er aktørerne inden for det egennyttemaksimerende perspektiv på ingen måde ude på at tjene det fælles bedste i deres organisation. I stedet er de drevet af de *fordelingsmæssige konsekvenser* af forandringer, der har betydning for dem selv. Det kan handle om økonomi (Niskanen 1971), hierarkisk placering og opgaver (bureaushaping) (Dunleavy 1991), arbejdsklima (slack) (Migué & Bélanger 1974) eller lignende. Reformen implementeres inden for dette perspektiv dermed altid i skyggen af aktørernes egeninteresse. Organisationsstrukturen og hierarkiet fungerer som en incitamentsstruktur, hvorefter den enkelte vil agere for at maksimere egennytten. Samtidig vil strukturen også være bestemmende for, om (og i så fald hvor meget) den enkelte aktør vil anvende et nyt tiltag eller en ny ledelsesside.

Spørgsmålet om, hvad der motiverer aktørerne, og hvordan de omsætter deres rationalitet, er ikke kun en teoretisk diskussion. Forskellen mellem de to perspektiver præsenterer også en empirisk udfordring. Således kan den variation i anvendelsen af kodekset, som jeg finder i afhandlingens empiriske analyser, være fremkommet på en helt anden baggrund end forudsagt af det funktionelle perspektiv. Variationen i anvendelsen af reformidéer (kodekset) kan således også handle om aktørernes ønske om at maksimere løn, prestige eller noget helt tredje. Således vil jeg med det egennyttemaksimerende perspektiv forvente, at det vil være overordentlig svært at sikre en valid afdækning af, hvorfor og hvordan man vælger at anvende dette eller hint nye organisatoriske tiltag. Argumentet er, at aktørerne bevidst vil give et falsk billede af deres

motiv for at anvende kodekset personligt og/eller i organisationen, samt hvordan og hvor meget man anvender den. Man vil således møde en virkelighed i den empiriske afdækning og en anden i den organisatoriske dagligdag. Dermed rejser denne kritik en relevant metodisk udfordring, som jeg vil tackle eksplicit i det næste kapitel om undersøgelsens design.

I forlængelse heraf står det funktionelle perspektivs anden hovedantagelse: Denne overordnede fornuft og rationalitet hos aktørerne udmøntes i en række mål, som både er klare og konsistente, og vigtigst, de gennemføres rent faktisk, og det nye tiltag implementeres efter de givne forskrifter (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 25). Der kan rettes flere kritikpunkter mod disse forventninger. Når de mål, der er formuleret på baggrund af reformidéen, skal transmitteres fra de aktører, der har initieret forandringen (politikere, topledere m.m.) til de næste ledelsesniveauer, som så skal føre tankerne helt ud i livet, er det langt fra givet, at denne overordnede rationalitet og fornuft fortsat vil gøre sig gældende. De næste niveauer vil ikke besidde den samme information som de øverste lag, hvilket kan besværliggøre en god og rigtig implementering. Der kan være tvivl om, hvordan målene helt præcist skal udmøntes, og hvad de nye tiltag og idéer helt præcist består af. Samtidig vil motivationen hos dem, der skal implementere og anvende den nye idé, være mindre, når de ikke selv har været med til at formulere målene og generelt deltage i tilblivelsesprocessen (Hatch 1997: 111).

Man kan således med rette anføre, at det funktionelle perspektiv er præget af et noget naivt menneskesyn. For det første, fordi aktørerne forventes at være rationelle, og for det andet, fordi de forventes udelukkende at agere efter det, man kan kalde det organisatoriske 'fælles bedste'. I dette tilfælde vil det handle om at anvende kodekset på den bedst tænkelige måde, så det producerer de bedste resultater for organisationen. Et alternativt syn fremhæver aktørernes egennyttemaksimerende tendenser som de mest fremtrædende og dominerende i motivet for at anvende nye ledelsesidéer, og dermed også den konkrete anvendelse af sådanne. Et andet teoretisk perspektiv, der ligeledes vil fremhæve, at kodekset blot er endnu et 'managementfænomen', vil i højere grad end det egennyttemaksimerende perspektiv anføre, at der er andet og mere på spil end aktører med snævre egeninteresser. Det handler i stedet om legitimitet og symboler. Det symbolske perspektiv, som det her benævnes, vil blive præsenteret nedenfor som et supplement til det funktionelle perspektiv.

Delkonklusion: Det funktionelle perspektiv og forventningerne til kodekset

Topembedsmænd står grundlæggende med to opgaver: politisk rådgivning og organisatorisk ledelse. Men som regel er det kun en af disse udfordringer, der dominerer. Enten fylder den politiske rådgivning af ministeren mest. Denne rådgivning er ikke ligetil og skal ofte balancere flere hensyn, ligesom samspillet med den politiske chef som person skal fungere. Eller også vil selve det at lede og styre organisationen fylde mest. Her skal topembedsmanden tøjle elementer som kontrol, koordination og styring. Det er

heller ikke en opgave, der er ligetil at løse. Uanset hvilken rolle man befinder sig i som topembedsmand, vil man altså være udsat for nogle grundlæggende udfordringer, som ikke står til at ændre og ikke har nogle oplagte løsninger. Jeg har i dette afsnit argumenteret for, at de udfordringer, man som topembedsmand møder i sin rolle og funktion, vil have betydning for, hvorfor og hvordan man vil arbejde med et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse. Forventningerne er samlet i tabel 3.1.

Ud over en grundlæggende forskel mellem de to topembedsmandsroller forventer jeg også, at den ramme, som kodekset implementeres i, har betydning. Jeg forventer, at man inden for et centralt implementeringsregime i højere grad vil finde en klar, konsistent idé med kodekset, og at man i højere grad vil finde systematisk opfølgning på, hvordan kodekset anvendes.

Et symbolsk perspektiv – ritualer, myter og afkobling

Som nævnt tidligere er den styrende mekanisme inden for det symbolske perspektiv legitimitet. På sin vis er udgangspunktet for Weber og det funktionelle perspektiv, som jeg præsenterede ovenfor, ligeledes legitimitet. Men hvor legitimiteten i det funktionelle perspektiv sikres gennem en velfungerende organisation og via klassiske dyder i embedsværket, tilføjer jeg nu et eksternt perspektiv på legitimitet. Udgangspunktet i det symbolske perspektiv er således ikke, hvad der foregår internt i organisationerne, men derimod hvordan eksterne faktorer definerer, hvordan organisationerne bør agere – og dermed, hvordan de opnår legitimitet.

Tabel 3.1. Forventningerne fra det funktionelle perspektiv

Analysefokus	Forventninger
	<i>Hovedantagelse: Aktørerne agerer instrumentelt og formålsrationelt</i>
Motiv	• Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke den politiske rådgivning. • Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke kontrol, styring og koordination i organisationen.
Praksis	• Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver, at de anvender kodekset til at styrke den politiske rådgivning af ministeren. • Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver, at de anvender kodekset eksplicit som et normsættende og kulturunderstøttende element. • Når beslutningen om at implementere kodekset er centralt initieret, finder man en klar, konsistent idé med kodekset samt systematisk opfølgning på anvendelsen af kodekset.

Jeg vil i det følgende først se nærmere på det institutionelle pres og argumentere for, hvilke forventninger man med udgangspunkt i det symbolske perspektiv kan have til, *hvorfor* reformidéer optages i organisationer. Mere præcist vil jeg diskutere, hvorfor man som offentlig organisation, og herunder offentlig topembedsmand, vil være motiveret for at anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse. Herefter vil jeg gå videre og diskutere, *hvordan* jeg forventer, at disse reformidéer anvendes.

Som skitseret i figur 3.1 og behandlet under det funktionelle perspektiv er det en generel forventning, at implementeringsregimet har betydning for, hvordan topembedsmotiverne og -presset omsættes til anvendelse af de enkelte reformidéer. Jeg vil derfor afsluttende afklare, hvordan jeg, med udgangspunkt i det symbolske perspektiv, forventer, at en central funderet implementering vil påvirke anvendelsen af kodekset i forhold til en decentral og endogent funderet implementering.

Institutionelt pres og kampen for legitimitet

Inden for det enkelte organisationsfelt er der en række normer, som dikterer, hvad der er 'rigtigt' og 'forkert', hvad der er 'godt' og 'dårligt'. Disse normer dækker alt – fra organisationsopskrifter på den 'gode' organisationsstruktur, og hvordan man bør bedrive ledelse, til normer om regnskabsprocesser og -systemer. Alle disse forskellige normer kan man umiddelbart anskue som eksterne i forhold til den enkelte organisation i den forstand, at de er blevet til uden for organisationen. Men det betyder ikke, at organisationen ser dem som eksterne. Snarere tværtimod. Organisationens og dens medlemmer vil *ikke* være bevidste om alle disse processer og det pres, man er udsat for (Brunsson & Olsen 1993: 8). På samme måde skal den organisatoriske stræben efter legitimitet ikke ses som noget bevidst. Det er snarere en automatisk mekanisme, der foregår inden for ethvert organisationsfelt og inden for enhver organisation. Enhver organisation søger overlevelse, og en del af det at overleve er at have legitimitet i omgivelserne. Dermed skal organisationernes stræben efter legitimitet gennem anvendelse af diverse nye idéer og reformtrends ikke ses som en rationelt kalkulerende aktion, hvor organisationen bevidst vælger de formelementer, der giver mest udbytte på 'legitimitetskontoen' (Røvik 1992: 272). Som det blev beskrevet tidligere, kan institutionaliseringsprocessen forstås som noget:

by which a given set of units and a pattern of activities come to be normatively and cognitively held in place, and practically taken for granted as lawful (whether as a matter of formal law, custom or knowledge) (Meyer, Boli & Thomas 1994: 10).

Tingenes orden tages således for givet, og det indebærer også, at de formelementer, som eksisterer inden for det enkelte organisationsfelt, ligeledes tages for givet og dermed inkorporeres, fordi det er det *eneste rigtige* at gøre, og det er *naturligt* og *indlysende* at arbejde med (Zucker 1987; Røvik 1992: 272). Denne institutionaliseringspro-

ces får næring fra flere forskellige sider. For det første kan der inden for det enkelte organisationsfelt skabes en holdning om, at denne idé er naturlig og indlysende at arbejde med. For det andet påvirker organisationernes praksis hinanden. Når flere organisationer vælger at anvende et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topleddelse, skaber det pres i feltet på de andre organisationer. Man ser på hinandens praksis og lærer af og kopierer fra hinanden. Endelig er der også pres på organisationsfeltet som sådan fra udefrakommende organisationer – såkaldte metaorganisationer. En metaorganisation er en 'overorganisation', som minder om en forening. Den består af selvstændige 'medlemmer', som deltager på frivillig basis (Brunsson & Ahrne 2001: 3). Disse metaorganisationer vil også kunne fungere som katalysatorer i forhold til at skabe pres for at anvende forskellige reformidéer blandt organisationerne inden for et givent organisationsfelt. Konkret vil disse metaorganisationer ofte fungere som 'sælger' af disse reformidéer, og metaorganisationens eventuelle anbefaling af en idé kan være med til både at legitimere reformidéen i det respektive organisationsfelt og betyde, at den i højere grad tages for givet og dermed institutionaliseres. Både OECD (Marcussen 2002) og, i en dansk sammenhæng, Kommunernes Landsforening (Dahl 2006) har fungeret som trendsættende metaorganisationer.

Ser man på afhandlingens empiriske fokus, har der både i Danmark og Holland været en ekstern aktør, som har søgt at promovere kodekset. I Holland har man inden for Indenrigsministeriets ressort en afdeling – Algemene Bestuursdienst (ABD) – der håndterer og forsøger at fremme anvendelsen af kodekset. ABD kan ikke betegnes som en metaorganisation, men afdelingen har dog på mange måder fungeret som 'sælger' af det hollandske kodeks. Både i form af den status afdelingen har vedrørende lederuddannelse, lederudvikling og mobilitet på topniveau i den hollandske centraladministration. Men også helt konkret, fordi det hollandske kodeks er en del af den 'pakke', som ABD ønsker, at de enkelte ministerier skal indrette deres lederudvikling, lederevaluering og ledertræning efter. I dansk sammenhæng har Forum for God Offentlig Topleddelse, en sammenslutning bestående af Kommunernes Landsforening, Danske Regioner og Finansministeriet, fungeret som samlende aktør i forhold til udarbejdelsen af kodekset og været centrum for det efterfølgende arbejde med kodekset og med dens implementering og anvendelse. Til trods for, at Forum for God Offentlig Topleddelse heller ikke formelt kan betegnes som en metaorganisation, har man arbejdet aktivt med at fremme anvendelsen af det danske kodeks. Det har både manifesteret sig i diverse 'netværksgrupper' af topembedsmænd, hvor den konkrete anvendelse af kodekset er blevet diskuteret, og det er søgt fremmet gennem publikationer. Men også ved at fastholde fokus på udviklingen af en 'standardmetode' for evaluering af topembedsmanden efter kodekset (Kolind 2007; Nilas, Balslev & Schmidt-Hansen 2008).

Institutionaliseringen af Kodeks for God Offentlig Topleddelse afhænger således af flere faktorer. Det skal tages for givet og opfattes naturligt at arbejde med kodekset for den enkelte topembedsmand. Samtidig skal topembedsmændene føle et mere eller

mindre eksplicit pres for at anvende kodekset som følge af en metaorganisations salgsindsats og andre organisationers anvendelse af kodekset. Samtidig vil jeg med det symbolske perspektiv i hånden forvente, at graden af anvendelse af et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse vil hænge positivt sammen med graden af institutionalisering af kodekset.

Forventning 6: I jo højere grad kodekset er institutionaliseret, i jo højere grad angiver topembedsmændene, at organisationen benytter kodekset.

Organisationens historie og identitet

Institutionalisering er således en nøglefaktor, når man med det symbolske perspektiv skal afdække topembedsmændenes *generelle* motiv for at anvende forskellige reformidéer. Men som det er påpeget flere gange, forventer jeg, at den rolle og funktion, topembedsmanden har i organisationen, vil have betydning for, hvorfor han er motiveret for at anvende kodekset. I dette afsnit vil jeg diskutere, hvorfor topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse, vil være motiveret for at anvende kodekset.

Graden af institutionalisering skal ses som udtryk for det legitimitetspres, organisationen påvirkes af udefra – fra idéens grad af 'taget for givet'-status blandt andre organisationer i feltet samt pres fra metaorganisationer. Via de forskellige normer samt implicitte som eksplicitte regler, organisationen påvirkes af gennem organisationsfeltet og fra diverse metaorganisationer, skabes en del af den organisatoriske identitet. De forskellige normer, der hersker i organisationsfeltet, bliver opfattet som en naturlig del af den organisatoriske identitet (Brunsson & Olsen 1993: 22). Men den organisatoriske identitet skabes også internt i organisationen gennem den historie og den tradition, som præger den enkelte organisation (Dahl 2006: 180-181). Således kan optagelse af bestemte reformidéer anskues som såkaldte 'identitetsmarkører', der bekræfter og understøtter organisationens selvopfattelse og selvforståelse (Røvik 1998: 132ff.). Dette kan både fremmes i organisatoriske identitetskriser (Sahlin-Andersson 1996), men også generelt i definitionen af organisationens identitet en del af et ønske om at være ligesom andre organisationer (Sevón 1996). Inden for det symbolske perspektiv er der argumenteret for, at moderne ledelsesidéer og trends skal tages alvorligt som identitetsmarkører (Abrahamson 1996b; Røvik 1996). En overordnet identitetsmarkør er f.eks. at være en 'moderne organisation'. Det betyder, at organisationer, der er drevet af en identitet som 'moderne organisation', vil optage en lang række af de forskellige idéer, standarder m.m., der ses som moderne og nye (Abrahamson 1996a; Abrahamson 1996b; Dahl 2006). Når man som leder, offentlig som privat, agerer for at sikre egen og organisationens legitimitet i omgivelserne, bliver 'nyt' et plusord – noget, man altid kan bruge. Til trods for, at det kan diskuteres, hvor nye tanker i kodeksidéen egentlig er, er der ingen tvivl om, at det opfattes som noget nyt og godt – både af internationale organisationer (OECD 2001) og blandt de organisationer, som nationalt

arbejder for at fremme brugen (Forum for God Offentlig Topledelse og Algemene Bestuursdienst). Jeg vil derfor argumentere for, at man med rette kan anskue kodekset som en identitetsmarkør for det at være en moderne og seriøs offentlig organisation.

Studier af organisations- og ledelsesidéer som identitetsmarkører har samtidig vist sig at have empiriske konsekvenser. Organisationer og topembedsmænd, der er drevet af en norm om at være moderne, nøjes således ikke med at tage et enkelt af disse moderne organisations- og ledelsesredskaber til sig. Man vil have tendens til at 'bundle' de moderne organisations- og ledelsesredskaber, som dermed vil optræde i klynger i de respektive organisationer. Den organisatoriske identitet skal løbende 'stives af', og topembedsmanden skal hele tiden have de nyeste ledelsesidéer og -redskaber i organisationen. Ting, der er moderne, har dermed tendens til at klumpe sammen, og organisationer, der har et af disse moderne ledelsesredskaber, vil have tendens til at have flere (Dahl 2006: 180-181; Finansministeriet 2001). Litteraturens fokus i forhold til identitetsforvaltning og 'bundling' af idéer kredser således i høj grad om ledelsesredskaber og organisationsopskrifter. Relateret til kodekset kan man sige, at fokus er på ledelsesdelen. Begreberne 'identitetsforvaltning' og 'bundling' af ledelsesidéer vil derfor kun være relevante for topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring af organisationen.

Sammenfattende betyder det, at Kodeks for God Offentlig Topledelse kan fungere som identitetsmarkør for den type topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse og styring af en organisation. En identitetsmarkør, der signalerer, at topembedsmanden og hans organisation tager ledelse alvorligt og anvender de nyeste idéer og redskaber. Mere konkret kan kodekset som identitetsmarkør for ledelse anskues på linje med andre såkaldt moderne ledelsesredskaber. Jeg forventer, at topembedsmændene og deres organisationer ikke vil nøjes med at optage et enkelt af disse moderne ledelsesredskaber. Forventningen bliver dermed:

Forventning 7: Jo flere moderne ledelsesredskaber topembedsmændene angiver at anvende, i jo højere grad angiver topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, at de benytter sig af kodekset.

Jeg vil modsat forvente, at denne sammenhæng *ikke* optræder for topembedsmænd, som har en funktion/rolle, hvor den politiske rådgivningsopgave fylder mest i det daglige arbejde.

Rituel dans og afkobling af kodekset

Efter at have formuleret en række forventninger til motiverne for indførelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse vil jeg nu fokusere på, hvordan indførelsen af kodekset manifesterer sig i konkret anvendelse. Det grundlæggende argument udledt fra det symbolske perspektiv, som vil blive fremført nedenfor, er, at organisationernes kamp for legitimitet har den konsekvens, at de importerer idéer, der modarbejder en effektiv

produktion. For både at tilgodesse produktionshensynet og legitimitetshensynet afkobles idéerne fra den daglige praksis, og man anvender dem dermed ikke konkret i organisationen.

I kampen for legitimitet søger organisationerne at indrette sig efter de kollektive normer og regler, som tilsammen konstituerer, hvad der er rigtigt og forkert i organisationsfeltet. Det institutionelle pres betyder, at organisationerne ikke længere kan agere individuelt, og dermed presses de til at inkorporere 'fremmedelementer' for at sikre deres overlevelse, som grundlæggende er funderet i den legitimitet, omgivelserne tilskriver organisationen. Denne inkorporering sker på bekostning af, hvordan organisationen hidtil har fungeret, dens kultur, og hvad der virker hensigtsmæssigt, for at den kan producere sin kerneydelse effektivt:

... organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society ... og videre ... but conformity to institutionalized rules often conflicts sharply with efficiency criteria (Meyer & Rowan 1991: 41).

Derfor er det vigtigt at skelne mellem det, man i organisationerne *siger*, man *gør*, og det, man *reelt* gør. Der er argumenteret for, at man kan opdele enhver organisation i en taleorganisation og en handlingsorganisation (Brunsson 2002; Brunsson & Olsen 1993; Meyer & Rowan 1991). Disse to størrelser tjener to forskellige formål og vil derfor adskille sig fra hinanden. Taleorganisationen, eller den formelle organisation, tjener en legitimeringsfunktion. Det er denne del af organisationen, der sikrer legitimitet inden for organisationsfeltet. Handlingsorganisationen skal derimod sikre den organisatoriske effektivitet. Disse to funktioner gør organisationer i stand til at håndtere problematiske krav fra omgivelserne – eksempelvis når det forventes, at man indfører nye, men måske ineffektive ledelsestiltag eller -værktøjer. Disse nye elementer indføres ceremonielt og får dermed ikke konkrete konsekvenser for, hvordan man agerer i organisationen i det daglige. Dermed tilgodeser man taleorganisationen, der kan vise, at organisationen arbejder med de redskaber og idéer, som en 'god' og ' troværdig' organisation skal. Men samtidig tilgodeser man handlingsorganisationen, da de mange nye idéer og tiltag ikke har reelle konsekvenser for organisationens daglige aktiviteter og dermed heller ikke påvirker produktionen negativt. Konkret taler man om, at der sker en afkobling mellem organisationens formelle aktiviteter og de reelle og daglige aktiviteter samt adfærd. Dermed skabes det, som ofte benævnes som hykleriske organisationer (Brunsson 2002). Det er vigtigt at fastholde, at denne afkobling ikke er et led i en strategisk kalkule, hvor organisationen og ledelsen vurderer, at man kan vinde noget legitimitet og 'goodwill' på at indføre en ny og moderne reformidé på overfladen, men i realiteten afkoble den fra den daglige praksis i organisationen. Det institutionelle pres, der eksisterer inden for organisationsfeltet, opfattes ikke som noget manifest. De forskellige nye reformidéer, som man 'de facto' presses til at indføre, opfattes inden

for organisationsfeltet som naturlige, indlysende og relevante forbedringer for organisationen. Problemerne opstår imidlertid, når disse reformidéer skal omsættes fra idé til praksis. De idéer og formelementer, der er legitime inden for organisationsfeltet, er ikke nødvendigvis hensigtsmæssige, når organisationen skal sikre en effektiv produktion og varetage sine kerneaktiviteter (Røvik 1992: 274). Det er i forsøget på at håndtere disse modsatrettede pres på organisationen (pres for en effektiv produktion versus pres for indførelsen af diverse uhensigtsmæssige idéer), at skellet mellem taleorganisationen og handlingsorganisationen opstår (Brunsson 2002; Meyer & Rowan 1991). Man kan sige, at der foregår en naturlig afstødningsproces i organisationen, når den tidskrævende og frustrerende omsætning fra tale til handling skal effektueres (Brunsson 2000: 158; Røvik 1992: 274).

Relateres dette til et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse, er spørgsmålet, hvordan denne afkobling kan forventes at manifestere sig. Hvordan håndteres hensynet til organisationens legitimitet (at indføre kodekset) på den ene side, og organisationens effektivitet og daglige praksis i form af produktion af politisk rådgivning og organisatorisk styring på den anden? Det ligger implicit i det symbolske perspektiv, at for at sikre den kontinuerlige og uforstyrrede produktion i organisationen skal idéerne og de nye input fra omgivelserne holdes så langt væk fra produktionen som muligt. I forlængelse heraf vil jeg forvente, at det er i de organisationer, hvor kodekset potentielt kan irritere den daglige produktion mest, at man vil finde den højeste grad af afkobling mellem tale og handling. Det er i disse organisationer, produktionen er mest truet af det nye tiltag. Dermed bliver det endnu engang aktuelt at skelne mellem de to typer topembedsmænd, som jeg har opereret med gennem hele kapitlet. Der er således en væsentlig forskel mellem de to typer topembedsmænd i forhold til, hvor i organisationen kodekset forventes rettet, og i hvor høj grad det vil konflikte med den daglige produktion. For topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning, vil målet med anvendelsen af kodekset være at hjælpe til at løse denne opgave bedst muligt. Omvendt vil topembedsmænd, for hvem ledelsesopgaven fylder mest, anvende kodekset med henblik på en mere velfungerende organisation. Mere firkantet kan man sige, at mens den første type topembedsmand qua sine opgaver og sit arbejdsfokus holder kodekset på god afstand af organisationens produktion, står det helt anderledes til for den anden type topembedsmand. Topembedsmænd, for hvem ledelsesopgaven fylder mest, vil involvere organisationens medarbejdere og resten af ledelsen i arbejdet med kodekset. Kort sagt: Produktionen bliver truet.

Forventning 8: Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, vil afkoble anvendelsen af kodekset.

Afkoblingen kan foregå på mange måder. Kodekset kan afkobles ved, at topembedsmanden udelukkende selv (siger han) anvender kodekset og undgår at brede det ud i

organisationen og diskutere den med lederkolleger eller medarbejdere. Kodekset kan dog også afkobles ved, at man i organisationen rent faktisk har iværksat initiativer omkring kodekset, men uden de reelt finder sted eller udmøntes i nye tiltag eller andet konkret arbejde.

Sammenfatning

I gennemgangen af det symbolske perspektiv har jeg foreløbigt diskuteret, hvordan presset for at sikre organisationen og topembedsmandens legitimitet i omgivelserne tjener som et generelt motiv for at anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse. Samtidig kan kodekset anvendes for at understøtte organisationens og topembedsmandens selvopfattelse eller identitetsforvaltning, som det omtales i litteraturen. Det betyder konkret, at forskellen mellem forskellige topembedsmandsroller, også inden for det symbolske perspektiv, forventes at have betydning for, hvilket motiv der driver topembedsmandens anvendelse af kodekset. Endelig har jeg ovenfor diskuteret, hvordan indførelsen af diverse redskaber forventes at give problemer for organisationens produktion, hvor man afkobler de forskellige reformidéer og kun anvender dem på skråmt.

Den sidste sten, der skal vendes i dette afsnit, er betydningen af forskellige nationale tilgange til at implementere kodekset. Spørgsmålet er, hvordan det symbolske perspektiv forventer, at anvendelsen af kodekset vil variere mellem en centralt initieret implementeringsbeslutning og en decentralt baseret og frivillig implementeringsbeslutning. Det vil blive diskuteret i næste afsnit.

Avler pres modpres?

Som det ses af figur 3.1, og som det ligeledes blev diskuteret under det funktionelle perspektiv, er en generel forventning i afhandlingen, at anvendelsen af et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse vil variere, afhængig af hvordan kodekset implementeres på nationalt niveau. Spørgsmålet er, om kodekset initieres fra en central kilde, eksempelvis fra politikerne, som også dikterer anvendelsen af idéen. Eller om anvendelsen af kodekset initieres decentralt, eksempelvis af topembedsmændene selv uden nogen form for diktering af, hvordan idéen skal anvendes. Sat på spidsen består den fundamentale forskel altså i tvang versus frivillighed. Med udgangspunkt i det symbolske perspektiv kan det dog anføres, at skellet mellem tvang og frivillighed ikke er hensigtsmæssigt. Således vil frivillig indførelse af en reformidé sjældent være helt frivillig, da indførelsen jo, givet det institutionelle pres på organisationen og dennes kamp for legitimitet, vil være drevet af organisationens forsøg på at gøre, som man 'skal og bør' inden for organisationsfeltet. Skellet bør derfor, når det anskues inden for det symbolske perspektiv, i stedet betragtes som forskellige *grader af tvang*.

Inden for nogle organisationsfelter finder man organisationer eller metaorganisationer, der er tilstrækkelig magtfulde til at kunne påtvinge underordnede organisatio-

ner bestemte reformidéer. Det forekommer, når staten fremtvinger bestemte organisationsformer inden for den offentlige sektor, eller når større firmaer tvinger bestemte strukturelle ændringer igennem hos satellitvirksomheder eller datterselskaber. Her har vi at gøre med direkte tvang og autoritet hos en organisation i forhold til andre organisationer (Scott 1987: 501). I den anden ende af skalaen findes en mere blød variant af tvang. Her får reformidéen legitimitet og autorisation gennem en metaorganisation eller en lignende organisation. Her kan organisationerne formelt vælge ganske frivilligt, om de vil indføre en given reformidé. Men 'de facto' vil de ofte søge legitimiteten fra metaorganisationen ved at indføre den givne reformidé (Scott 1987: 502). Begge tvangsformer konstituerer et pres på organisationerne for at indføre reformidéer. Men de to former for pres indebærer ikke den samme *grad af tvang*. Således vil tilfældet med direkte tvang og autoritet udgøre et langt kraftigere indgreb i den organisatoriske og ledelsesmæssige frihed, end tilfældet er med legitimitetspresset fra en metaorganisation. Overført til afhandlingens problemstilling omkring Kodeks for God Offentlig Topledelse tjener de to lande, som afhandlingen empirisk bygger på, som gode eksempler på de to ender af dette kontinuum. I Holland er kodekset således initieret fra det politiske niveau og forsøges også styret fra politisk side. Dermed bygger iscenesættelsen og implementeringen i høj grad på initiativtagernes (politikernes) autoritet og, i et vist omfang, på direkte tvang. Omvendt er det danske Kodeks for God Offentlig Topledelse initieret af topembedsmændene selv og bygger udelukkende på frivillig implementering. Den eneste form for tvang, der kan argumenteres at eksistere i dansk sammenhæng, er det pres for at anvende kodekset, der kan opstå indbyrdes mellem de enkelte organisationer og i forhold til metaorganisationerne (Kommunernes Landsforbund og specielt Forum for Offentlig Topledelse). I dansk sammenhæng bør denne indflydelse fra metaorganisationerne dog ikke overvurderes, da deres magt, formel som uformel, er ganske begrænset (Frank 2009).

Spørgsmålet er, hvordan denne forskel kan forventes at have betydning. Hvordan får Hollands centralt initierede implementering baseret på initiativtagernes autoritet betydning for, hvordan de hollandske topembedsmænd anvender kodekset sammenlignet med deres danske kolleger, som implementerer kodekset under mere frivillige forhold? Det ligger direkte i forlængelse af Meyer & Rowans pointer, at idéer eller redskaber, der dikteres anvendt uden hensyn til organisationens produktion, vil blive afkoblet og ikke blive reelt anvendt. Det handler kort sagt om, at tryk avler modtryk (Antonsen, Greve & Jørgensen 2000: 33). I begge lande er der pres på organisationerne og på topembedsmændene for at anvende kodekset. Men jeg vil argumentere for, at presset for legitimitet er mindre i de danske organisationer end i de hollandske, hvor man i højere grad oplever direkte anvendelse af autoritet. Tryk avler således modtryk, men mere tryk avler også mere modtryk. Jo mindre håndfast indgrebet i den organisatoriske frihed er, jo mindre modtryk vil jeg forvente at finde. Konkret vil jeg forvente, at de indførte redskaber og deres anvendelse vil være mindre overfladiske og i mindre grad

løst koblet med aktiviteterne i organisationer, der befinder sig i en frivillig og decentral implementering (Scott 1987: 501). I forlængelse af ovenstående diskussion vil jeg derfor forvente:

Forventning 9: Når beslutningen om at implementere kodekset er centralt initieret, bliver anvendelsen af kodekset afkoblet.

Diskussion af det symbolske perspektiv

Som det gør sig gældende for alle teoretiske perspektiver, vil der være problemer og kritikpunkter, som er indlejrede i perspektivet. Jeg vil her ganske kort kommentere et par af disse i forhold til det symbolske perspektiv.

Et oplagt kritikpunkt mod strukturorienterede teoretiske tilgange som det symbolske perspektiv er deres deterministiske forventninger – her at kampen for legitimitet betyder (ureflekteret) indførelse af ineffektive reformidéer og dermed afkobling af disse idéer. De noget firkantede og deterministiske forventninger er i nærværende fremstilling i nogen grad modificeret ved at inkludere betydningen af topembedsmændenes forskellige roller samt betydningen af det implementeringsregime, som Kodeks for God Offentlig Topleddelse implementeres inden for.

Mere konstruktivt kan man diskutere, om det virkelig kun er legitimitet, organisationer og individer er motiveret af. I forlængelse af det funktionelle perspektiv kan man spørge, om aktørerne ikke er mere oplyste og vidende, end det symbolske perspektiv tilsiger? Er det ikke for pessimistisk en vurdering af den menneskelige evne til at opfatte, tolke og forstå verden? Som det funktionelle perspektiv pointerer, kan indførelse af en ny reformidé også være udtryk for en bevidst rationel overvejelse om, hvordan denne nye reformidé kan anvendes som et funktionelt redskab i den pågældende organisation (Hansen 2000: 248, 258). Et tredje perspektiv, som anlægger en rationel egennyttemaksimerende tilgang, tillægger ligeledes individerne flere kognitive evner. Men samtidig problematiseres det rationelle syn, at det skulle være legitimitet, der er hovedmotivationen for aktørerne. I stedet hævdes det, at forandringer i højere grad bæres igennem af kalkulerede overvejelser og incitamentsmekanismer end af institutionalisering (Christensen 1997: 153; Christensen & Pallesen 2001). Man har i den nyinstitutionelle litteratur, hvor det symbolske perspektiv ofte optræder, diskuteret rummet for strategiske handlinger og også gjort forsøg på at indarbejde strategiske handlinger i det symbolske perspektiv (Oliver 1991; Røvik 1992; Scott 1987). Problemet med disse forsøg er blot, at de kompromitterer perspektivets fundamentale antagelser. Det rationelt egennyttemaksimerende perspektiv vil forudsige mange af de samme ting som det symbolske perspektiv. Her vil topembedsmanden indføre kodekset på skrømt for (bevidst!) at vinde billige point på 'legitimitetskontoen'. Men intentionen vil aldrig være at anvende kodekset. Motivet er komparative fordele i kampen om at positionere sig som den gode topembedsmand og dermed styrke sit kandidatur i

den interne fordeling af gode poster i hierarkiet. Mens man inden for det symbolske perspektiv fremhæver afkobling som en naturlig proces, sker det inden for det rationelle perspektiv som et led i en strategisk handling.

En række af de empiriske forventninger udledt af det symbolske perspektiv er altså sammenfaldende med tilsvarende forventninger hos det rationelle perspektiv, og det betyder, at der stilles store krav til den empiriske håndtering af projektet. Det er således vigtigt, at der så klart som muligt skelnes mellem noget rationelt egennyttmaksimerende samt noget symbolsk og institutionelt i forhold til motivet for at anvende kodekset og den konkrete anvendelse af kodekset. Som nævnt vil disse metodiske og designmæssige spørgsmål og valg blive præsenteret og diskuteret i næste kapitel.

Delkonklusion: Det symbolske perspektiv og forventningerne til kodekset

Med udgangspunkt i det symbolske perspektiv har jeg ovenfor redegjort for, hvorfor man i offentlige organisationer og som topembedsmand forventes at indføre kodekset. Først og fremmest forventes graden af institutionalisering af kodekset at have betydning for graden af indførelse af kodekset. Men samtidig er det også klart, at topembedsmandens strukturelle placering i hierarkiet og dermed, hvilke opgaver han varetager, og hvilken rolle han udfylder, har betydning for tilgangen til kodekset. Således forventes der at være en sammenhæng mellem indførelsen af et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse og andre moderne ledelsesredskaber for de topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelsesopgaven. Vender vi os mod, *hvordan* kodekset anvendes, forventer jeg først og fremmest, at kodekset vil blive anvendt indad mod topembedsmanden selv for at skærme resten af organisationen mod den konstante strøm af nye idéer for at sikre opretholdelsen af en effektiv produktion af kerneydelserne. Retningen af reformidéen, hvorvidt denne initieres og implementeres oppefra og hierarkisk eller nedefra og mere frivilligt, forventer jeg også vil have betydning for, hvordan reformidéen modtages i den enkelte organisation. Således forventer jeg, at i tilfælde, hvor reformidéer initieres og implementeres inden for et hierarkisk 'regime', vil der ske en større grad af afkobling i forhold til reformidéer, der spredes og anvendes på frivillig basis. Forventningerne er samlet i tabel 3.2.

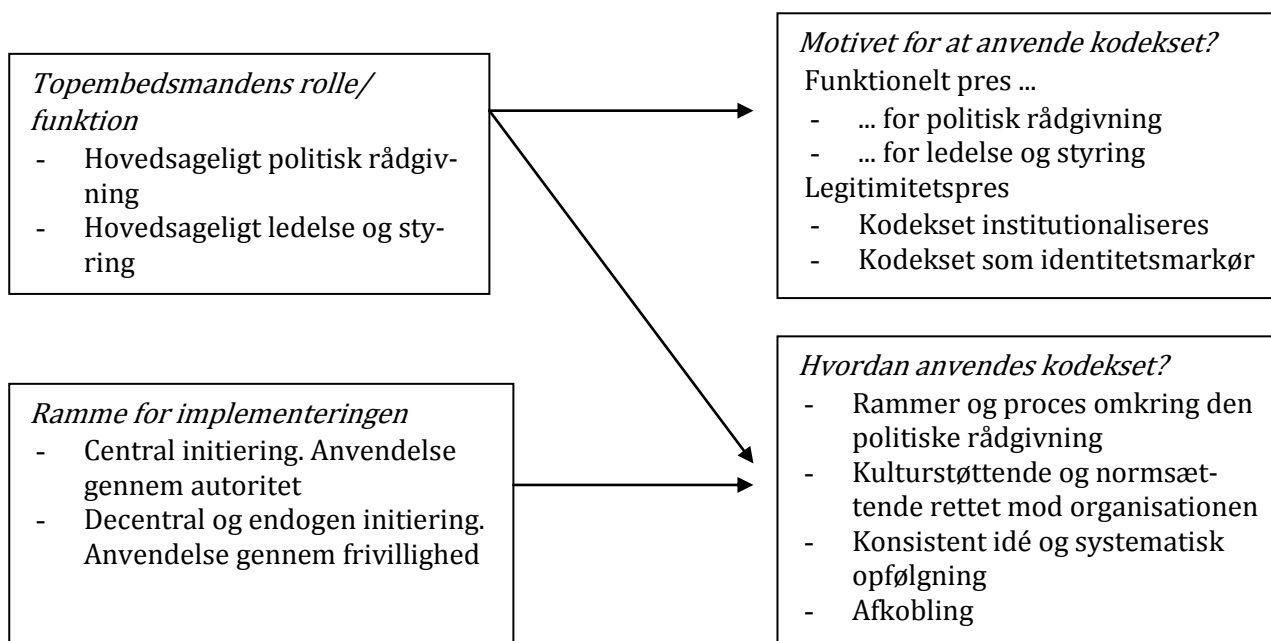
Tabel 3.2. De udledte forventninger fra det symbolske perspektiv

Analysefokus	Forventninger
Årsag	<i>Hovedantagelse: Aktører og organisationer søger at maksimere legitimiteten i deres omgivelser</i> • I jo højere grad kodekset er institutionaliseret, i jo højere grad angiver topembedsmændene, at organisationen benytter kodekset. • Jo flere moderne ledelsesredskaber topembedsmændene angiver at anvende, i jo højere grad angiver topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, at de benytter sig af kodekset.
	• Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, vil afkoble anvendelsen af kodekset. • Når beslutningen om at implementere kodekset er centralt initieret, bliver anvendelsen af kodekset afkoblet.

To grundperspektiver på forandring og frem mod afhandlingens analysemodel

Vi har i dette kapitel opstillet en grundlæggende model til analyse af, hvorfor og hvordan Kodeks for God Offentlig Topleddelse anvendes. En specificering af afhandlingens analysemodel er illustreret i figur 3.2.

Figur 3.2. Afhandlingens analysemodel med indikatorer



Jeg forventer, at topembedsmanden er udsat for forskellige former for arbejdsmæssigt pres, alt efter hvilken rolle og funktion han har. I det funktionelle perspektiv skelner jeg mellem

- 1) pres for god politisk rådgivning, og
- 2) god organisatorisk ledelse.

I det symbolske perspektiv udgør graden af institutionalisering et overordnet pres på topembedsmændene, mens kodekset samtidig kan tjene som en identitetsmarkør, der kan understøtte topembedsmandens selvopfattelse og billede af sin organisation som moderne. Samtidig forventer jeg, at topembedsmandens rolle vil have betydning for, hvordan han vælger at anvende kodekset. Under det funktionelle perspektiv betyder det, at topembedsmænd, der har en funktion/rolle, hvor hovedopgaven er politisk rådgivning af ministeren, vil opleve et pres for kvalificering af denne opgave, og derfor vil anvende kodekset som udgangspunkt for bedre rammer og processer omkring den politiske rådgivning. Omvendt vil topembedsmænd med en funktion/rolle, hvor hovedopgaven er ledelse og styring af organisationen, anvende kodekset med henblik på bedre ledelse og styring af organisationen, og anvendelse vil derfor være rettet mod hele organisationen. Under det symbolske perspektiv forventer jeg, at anvendelsen af kodekset afkobles den daglige praksis. Specielt forventer jeg, at det sker, når kodekset kommer for tæt på den daglige produktion i organisationen. Sidst forventer jeg, at den ramme, hvorunder kodekset implementeres på nationalt plan, vil have betydning for, hvordan presset på topembedsmanden forventes omsat til anvendelse af kodekset. Konkret forventer jeg, med det funktionelle perspektiv som udgangspunkt, at centrale initiativer i forhold til gruppen af topembedsmænd vil betyde en mere systematisk opfølgning på anvendelsen af kodekset, mens jeg med udgangspunkt i det symbolske perspektiv forventer, at det vil medføre afkobling mellem tale og handling.

Når man vil analysere forandringstendenser og mere konkret, hvorfor og hvordan reformidéer anvendes i forskellige organisatoriske kontekster, synes en grundlæggende konklusion i dette kapitel at være, at anvendelsen af to perspektiver på forandring, som grundlæggende er forskellige i deres analyseniveau og teoretiske tankegods, supplerer hinanden ganske godt og tilsammen udgør en fornuftig analyseramme for at studere reformidéers indførelse og anvendelse. Samtidig opstiller de hver især konkrete forventninger til, hvordan afhandlingens to strukturelle variable, topembedsmandens rolle og implementeringsregime, påvirker motivet for at anvende kodekset, henholdsvis hvordan man anvender kodekset.

Kapitel 4

Forskningsdesign og metode

I dette kapitel vil jeg redegøre for valget af forskningsdesign og de centrale metodiske valg i afhandlingen. Mere præcist vil jeg i dette kapitel først beskæftige mig med projektets overordnede design. Herefter vil jeg diskutere afhandlingens to centrale uafhængige variable – topembedsmandsroller og implementeringsbeslutningens karakter (central versus decentral initiering). Dernæst vil jeg beskrive de datakilder, afhandlingens empiriske analyser bygger på. Afhandlingen betjener sig af flere forskellige datakilder, både kvantitative datakilder i form af spørgeskemaer samt forskelligt baggrundsmateriale og interviews indsamlet i forbindelse med seks casestudier i danske og hollandske centraladministrative organisationer. Endelig vil jeg gennemgå hver af de resterende variable, som indgår i modellen. I enkelte tilfælde vil jeg berøre operationaliseringen af variablene, men generelt vil operationaliseringen af variablene blive beskrevet nærmere i forbindelse med de empiriske analyser i de følgende kapitler.

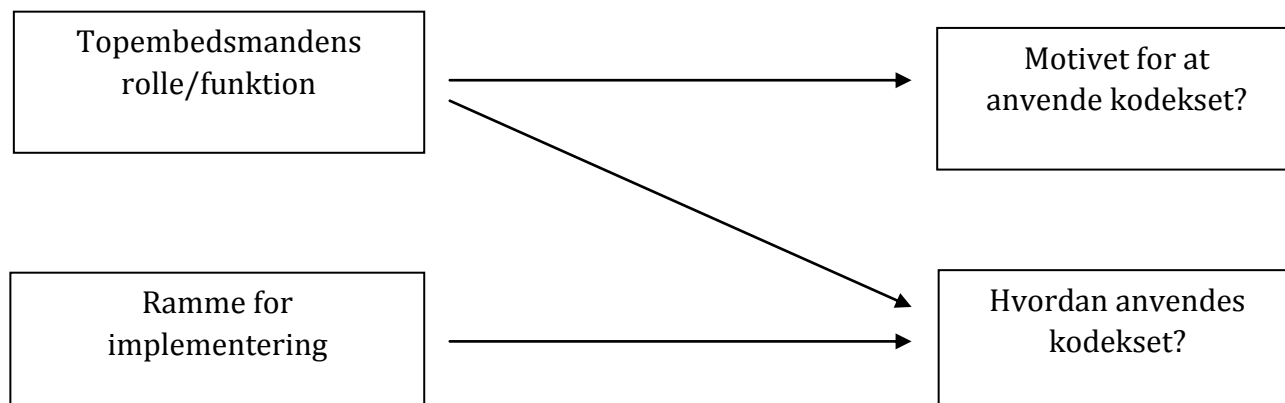
Jeg vil grundlæggende argumentere for, at projektet skal benytte sig af et most-similar-systems-design med Danmark og Holland som overordnede analyseenheder. Valget af Danmark og Holland repræsenterer ligeledes et fravalg af en række andre lande. Jeg vil i afslutningen af diskussionerne af ligheder og forskelle mellem Danmark og Holland argumentere for, hvorfor det netop er Danmark og Holland, undersøgelsen fokuserer på.

For det andet vil jeg argumentere for, at projektets metodiske udfordring i form af på den ene side at skulle afdække motiver, hensigter og anvendelse af kodekset, og på den anden side ønsket om mere generel viden om anvendelsen af kodekset i de to lande samt muligheden for at kunne generalisere ud over den undersøgte population, gør det oplagt at benytte sig af metodisk triangulering ved at kombinere et kvantitativt analysedesign med kvalitative casestudier (Tarrow 2004: 174, 178-179).

Undersøgelsens overordnede design

I det følgende afsnit vil den overordnede idé bag forskningsdesignet blive lagt frem og diskuteret. I det forrige kapitel blev det klarlagt, at afhandlingens analysemodel hovedsageligt fokuserer på betydningen af to uafhængige variable, henholdsvis topembedsmandens rolle (departementschef/styrelsesdirektør) og den nationale ramme for implementeringen af kodekset (central/decentral initiering af kodekset). Designet af afhandlingens empiriske undersøgelser tager derfor afsæt i disse to uafhængige variable, da det er helt centralt for afhandlingens problemstilling, at disse to uafhængige variables betydning for, hvorfor og hvordan man som topembedsmand arbejder med kodekset, bliver afdækket bedst muligt. Afhandlingens analysemodel er gengivet i figur 3.1.

Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel



For at sikre en solid undersøgelse af henholdsvis topembedsmandens rolle og rammen for implementeringens betydning for den tilhørende afhængige variabel har målet været at sikre maksimal variation på disse to uafhængige variable, samtidig med at en række centrale kontrolvariable holdes konstante. Begge udfordringer kan håndteres med et most-similar-systems-design med Danmark og Holland som de to overordnede analyseenheder.

Det følgende afsnit vil gennemgå tankegangen bag most-similar-systems-designet, hvorefter jeg argumenterer for, at Holland og Danmark er ens i en række aspekter, som er relevante for afhandlingens problemstilling.

Et most-similar-systems-design

En af de mest udbredte metoder i den komparative forskning er det såkaldte most-similar-systems-design (Andersen & Burau 2007: 262; Przeworski & Teune 1970: 32). Tankegangen er grundlæggende, at man gennem valget af få cases, der ligner hinanden på en række relevante variable, holder betydningen af netop disse variable konstant i sin analyse af den valgte problemstilling. Mere konkret handler det om at maksimere variationen på den uafhængige variabel og samtidig sikre, at variationen på en række andre variable er så lille så mulig – og ideelt set er helt fraværende (Andersen & Burau 2007: 262).

I forrige kapitel identificerede jeg to uafhængige variable, som vil være centrale i min undersøgelse af Kodeks for God Offentlig Topledelse – nemlig topembedsmandsroller samt implementeringsbeslutningen omkring kodekset. For at sikre et så solidt metodisk udgangspunkt som muligt for undersøgelsen af sammenhænge i figur 3.1 vil jeg først og fremmest stræbe efter at maksimere variationen på disse to centrale uafhængige variable. Udfordringen er at identificere lande, som

- 1) har et kodeks,
- 2) har en forvaltningsopbygning, der sikrer mulighed for at skabe variation mellem topembedsmandsroller, men dog
- 3) har truffet beslutningen om at anvende kodekset på to forskellige måder – henholdsvis en centralt og en decentralt initieret beslutning, hvor anvendelsen af kodekset er initieret endogent – altså af gruppen af topembedsmænd, som også selv er målet for kodekset.

Endelig skal valget af lande i så stor udstrækning som muligt leve op til de idealer, der ovenfor er skitseret i forhold til et most-similar-systems-design. Landene skal være så ens som muligt på alle relevante variable. Kun derved kan jeg øge sikkerheden for, at den mulige betydning af implementeringsbeslutningen, som jeg finder i de empiriske analyser, rent faktisk er den sande årsag til variationen mellem landene og ikke skyldes en uidentificeret tredjevariabel.

Most-similar-systems-designet er blevet kritiseret for kun i meget begrænset omfang at kunne generere viden, som efterfølgende kan generaliseres. Problemet er, at man gennem metoden ganske vist får identificeret nogle uafhængige variable, som søges varieret på tværs af enheder, som samtidig har en række fælles karakteristika. Tankegangen er, som nævnt ovenfor, at eventuelle variationer i den afhængige variabel derfor skyldes den ene uafhængige variabel, der varierer på tværs af enhederne. Alt andet holdes konstant. Problemet er blot, at man ikke med sikkerhed kan vide, at man holder *alle* relevante kontrolvariable konstante. Derved kan den fundne sammenhæng i virkeligheden skyldes en uidentificeret bagvedliggende variabel, som betyder, at den fundne sammenhæng i virkeligheden er spuriøs – altså falsk (Peters 1998: 30-35; Przeworski & Teune 1970: 32-34). Problemet er reelt. Men det betyder langt fra, at metoden ikke er brugbar. Det betyder i stedet, at man ganske vist må tage det forbehold, at man muligvis ikke har fået identificeret alle de relevante variable, som kan influere den studerede sammenhæng. Most-similar-systems-designmetoden er et ideal, vi skal stræbe efter, men som trods alt, i sagens natur, aldrig kan være perfekt. Således findes den ideelle caseudvælgelse ikke udenfor laboratoriet. Samtidig er det helt centralt at fastholde, at en teoretisk velfunderet forklaringsmodel må forventes at identificere de væsentligste variable for en given problemstilling. Caseudvælgelsen skal således ikke bygge på, at *alle* tredjevariable holdes konstante, men kun at de *relevante* tredjevariable holdes konstante. Når vi skal argumentere for, at to eller flere cases er gode til at teste en given problemstilling, må udgangspunktet derfor være, hvilke variable der knytter sig til den givne problemstilling og en diskussion af, hvordan casene fordeler sig på disse variable (Andersen & Burau 2007; King, Keohane & Verba 1994: 204-205; Peters 1998). I det følgende afsnit vil jeg netop afdække og diskutere de variable, der er relevante for dette projekts problemstilling.

Danmark og Holland – ens i alle væsentlige aspekter?

Som nævnt ovenfor er det centrale spørgsmål, hvilke variable der skal inkluderes i diskussionen af forskelle og ligheder mellem Danmark og Holland. Projektets problemområde, som kredser omkring offentlig topledelse, politisk rådgivning og de forhold, hvorunder topembedsmændene udøver deres ledelse og rådgivning, er ikke et nyt område inden for politologien – heller ikke inden for den komparative forskning. Parametrene, der vil strukturere min diskussion af forskelle og ligheder mellem Danmark og Holland, har således været påpeget som væsentlige i tidligere studier af forholdet mellem politikere og topembedsmænd.

I et stort komparativt studie tager Poul Erik Mouritzen og Jim Svara udgangspunkt i den overordnede nationale institutionelle ramme, de konkrete rammer for samspillet mellem politikere og topembedsmænd og endelig landenes kulturelle ståsted i deres sammenligning af forholdet mellem politikere og topembedsmænd på det lokale niveau i en række vesteuropæiske lande (Mouritzen & Svara 2002: 47-82). På samme vis arbejder Aberbach, Putnam og Rockman i det tidligere omtalte klassiske studie af forholdet mellem politikere og embedsmænd ligeledes ud fra en, dog i mindre grad eksplicit og klart defineret, position, hvor de forskellige landes institutionelle opbygning samt den organisatoriske indretning har betydning for samspilsrelationerne mellem politikere og embedsmænd (Aberbach, Putnam & Rockman 1981). Udledt heraf vil jeg i dette kapitel tage udgangspunkt i tre dimensioner, som følger de to nævnte større komparative studier. Konkret drejer det sig om landenes overordnede institutionelle opbygning og indretning af det politiske system, den konkrete opbygning af den centraladministrative organisation samt landenes kulturelle ståsted i forhold til magtrelationer og ledelse. Det er væsentligt at påpege, at trods væsentlige ligheder mellem Danmark og Holland på disse tre overordnede dimensioner, er der ikke tale om, at landene på disse dimensioner er tro kopier. Der er, trods grundlæggende ligheder, forskelle mellem landene. Det er ikke overraskende, da komparationer på landeniveau nødvendigvis vil basere sig på tilnærmede og ikke helt ens lande.

Institutionel opbygning af den offentlige sektor og det politiske system

For topembedsmændene har de politiske forudsætninger samt det politiske systems indretning grundlæggende betydning for, hvordan de forventes at agere, og hvilke rammer der er givet for deres handlinger. Dermed er indretningen af det politiske system og karakteren af de magtforhold, -relationer samt traditioner inden for det politiske system af stor betydning for forholdet mellem politikere og topembedsmænd (Mouritzen & Svara 2002: 48ff.). Derudover vil jeg også diskutere den offentlige sektors institutionelle opbygning i landene. For det første, fordi den definerer de rammer, politikere og topembedsmænd agerer under, hvilken form for demokrati landet har, samt om der er tale om en stor eller lille offentlig sektor. For det andet, fordi den institutionelle opbygning af den offentlige sektor og landets traditioner i den henseende

kan forventes at manifestere sig i den organisatoriske opbygning af centraladministrationen (Raadschelders, Toonen & Meer 2007: 5).

Begge lande er parlamentariske demokratier og opbygget efter det monokratiske princip, hvor ministrene er politiske forvaltningschefer inden for deres eget ressortområde og ansvarlige overfor parlamentet i enhver henseende (Andeweg & Irwin 2002: 148-153; Christensen 2004). Samtidig er begge lande karakteriseret ved flerpartisystemer og en stærk tradition for koalitionsregeringer og konsensuspolitik (Christensen & Yesilkagit 2006b: 11; Lijphart 1984: 21ff.), hvilket betyder, at der på mange måder politisk ageres efter de samme spilleregler (Lijphart 1984: 70, 88, 122, 126, 152). En forskel mellem de to lande er 'indretningen' af konsensusdemokratiet. Mens der i Danmark er en stærk tradition for mindretalsregeringer, finder man omvendt en tilsvarende stærk tradition i Holland for flertalsregeringer med et indbygget fokus på koalitionsstyring gennem detaljerede regeringsaftaler (Andeweg & Irwin 2002: 104-105). Forskellen er dog af mindre betydning, da der også i Danmark er stærk tradition for koalitionsdannelser. Derudover har man i det hollandske system også juniorministre, som er givet en række beføjelser, dog uden at det ændrer ved ministeransvarligheden. Samtidig har denne forskel ikke konsekvenser for nærværende studie, da den hollandske centraladministration, som den danske, fortsat er kendetegnet ved at være befolket af (top)embedsmænd, der ikke er politisk udnævnte (Eriksen 2001: 49-50).

I Danmark er statsministeren formelt tillagt videre beføjelser, end det er tilfældet i Holland. Det skyldes i nogen grad den formentlige stærke hollandske tradition for flertalsregeringer og detaljerede regeringsaftaler, som har stor betydning for indretningen af beslutningsprocessen i kabinettet (Andeweg & Irwin 2002: 113). I Danmark har statsministeren formel magt til at udpege og afskedige ministre, hvilket ikke er tilfældet i Holland. I Holland udpeges ministrene igennem forhandlinger mellem partierne i koalitionen. Endvidere bestemmer statsministeren i Danmark de ministerielle porteføljer og opgaverne. Den hollandske statsminister har ikke disse beføjelser, ligesom den hollandske statsminister heller ikke har nogen form for dagsordensfastsættende magt og dermed ikke kan kontrollere, hvilke emner der skal diskuteres på regeringsmøderne (Andeweg & Irwin 2002; Eriksen 2001). Det er imidlertid vigtigt ikke at overdrive betydningen af forskellen på statsministerens betydning og magt i de to lande. Trods en historisk tradition for svage statsministre i forhold til de enkelte ressortministre og koalitionspartiernes ledere har man i Holland i de seneste år i stigende grad oplevet en styrkelse af statsministeren (Eriksen 2001: 47). Derudover er den magt, den danske statsminister formelt set besidder, ikke helt så uindskrænket, som ovenstående kunne give indtryk af. Således består de danske regeringer oftest af mere end et parti, og statsministeren konsulterer regeringspartnerne ved store ændringer i ministerlisten eller regeringsgrundlaget, ligesom det vil være de respektive partiledere, der udpeger partiets bidrag til ministerlisten (Knudsen 2007: 206-208).

Ser vi mere overordnet på opbygningen af den offentlige sektor, minder de to lande ligeledes en hel del om hinanden. Både Holland og Danmark kan betegnes som udbyggede velfærdsstater, hvor den offentlige sektor fylder relativt meget i leveringen af serviceydelser til borgerne. Presset for hurtigere, bedre og mere (velfærds)service, som ifølge OECD er højaktuelt, tager i så fald afsæt i den samme virkelighed i de to lande. Der er dog forskelle i de institutionelle arrangementer internt i de to lande. Begge lande har en tredelt offentlig struktur bestående af et statsligt niveau, et regionalt niveau (i Danmark: regioner; i Holland: provinser) og et lokalt, kommunalt niveau. I begge lande nyder både det regionale og det lokale niveau stor autonomi, og der hersker i vid udstrækning lokalt selvstyre (for Danmark: Christensen 2006a: 111ff.; Christensen, Christiansen & Ibsen 2006: 26ff.; for Holland: Neelen, Rutgers & Tuurenhout 2005: 26-27). Men her stopper ligheden også foreløbigt. Når vi ser nærmere på de opgaver, de forskellige niveauer varetager, adskiller de to lande sig fra hinanden.

I Danmark er sygehusdrift udlagt regionalt, mens hovedparten af den offentlige service leveres gennem det lokale niveau (Christensen, Christiansen & Ibsen 2006). Trods en stigende tendens til og et centralt politisk ønske om udlicitering og privatisering af en række af de centrale offentlige serviceydelser (eksempelvis hjemmehjælp og sygehusdrift) er det stadig hovedsageligt den offentlige sektor, der står for levering af offentlige serviceydelser til befolkningen, og som står for implementeringen af de forskellige politiske tiltag. I Holland beskæftiger det regionale niveau (provinserne) sig med regionale udviklingsplaner, naturbeskyttelse og -udvikling og miljøområdet (Neelen, Rutgers & Tuurenhout 2005: 83), mens det lokale niveau, kommunerne, tager sig af de opgaver, som er tættest på borgerne i hverdagen – affaldsrenovation, byplanlægning og -udvikling. Men disse to niveauer er ikke alene ansvarlige for implementeringen af politik og leveringen af offentlig service. Historisk set er Holland et minoriteter-nes land (Andeweg & Irwin 2002: 17). Minoriteter skal i denne henseende læses meget bredt som både religiøse og sociale minoriteter. Konkret har det resulteret i den såkaldte søjlestruktur i samfundet, hvor disse minoriteter ikke kun høres i det politiske system, men også har deres egne organisationer og institutioner, som varetager opgaver, som i mange andre lande, herunder Danmark, traditionelt varetages i offentligt regi. Søjlestrukturen og opdelingen af det hollandske samfund stammer helt tilbage fra midten af 1800-tallet og har været en grundsten i det hollandske samfund op til omkring 1960-1970 (Andeweg & Irwin 2002: 35; Mierlo 1986: 98; Toonen 2000: 167). Overordnet eksisterer der fire søjler – en protestantisk, en katolsk, en socialistisk og en liberal – som hver især repræsenterer forskellige grupper i det hollandske samfund. Disse søjler har historisk set haft det formål at levere politisk indflydelse, og ikke mindst velfærdsservice, til deres 'medlemmer' (Andeweg & Irwin 2002: 22ff.; Mierlo 1986: 98). Opgaverne i disse søjler har spændt vidt. Fra partirepræsentation og fagfor- eningsorganisering til offentlige kerneopgaver som sygehusvæsen, skoler og universi- teter (Andeweg & Irwin 2002: 24; Toonen 1996: 615). Denne specielle struktur skal

ikke kun ses som udtryk for et ønske om et integreret og sammenhængende samfund trods de mange forskellige minoriteter. Fra central politisk side, blandt landspolitikerne i Haag, har man haft interesse i at kunne omgå de ellers formelt set stærke regionale og lokale enheder i forhold til levering af offentlig service. Derved har landspolitikerne sikret sig langt større indflydelse på implementering af deres politiske tiltag og levering af offentlig service til borgerne (Toonen 2000: 174). Men omkring 1960-1970 begyndte den såkaldte 'de-pillarisation' – altså nedbrydningen af det søjleopdelte samfund (Toonen 1996: 628). Som i mange andre europæiske lande er det gradvist blevet sværere at mobilisere befolkningen i politiske og ideologiske spørgsmål, og samtidig har man i Holland oplevet, at fundamentet for den ene halvdel af de fire søjler, religionen, ligeledes har mistet sin betydning og indflydelse i befolkningen (Andeweg & Irwin 2002: 35). Tilsammen har det over en årrække undermineret fundamentet for søjlerne. Ikke desto mindre har søjlerne stadig den dag i dag betydning i den hollandske offentlige sektor. For det første, fordi en del af den offentlige service stadig leveres igennem organisationer, som er funderet i søjlerne. For det andet, fordi idéen med at decentralisere og uddelegere offentlige opgaver til mere eller mindre uafhængige organisationer er fastholdt. Således har man i Holland fastholdt det decentrale og uddelegerende element i levering af offentlig service og implementering af politik. Det sker både inden for det ministerielle hierarki i de såkaldte 'agentschappen', som er en parallel til de danske styrelser, og de såkaldte 'zelfstandige bestuursorganen' (ZBO), som fungerer som uafhængige administrative enheder placeret udenfor det ministerielle hierarki (Andeweg & Irwin 2002: 151-152). Samtidig med denne udvikling, hvor søjlerne har mistet noget af deres betydning i den hollandske offentlige sektor, har det regionale og det lokale niveau ligeledes modtaget nye opgaver og er derved blevet styrket som aktører i den hollandske offentlige sektor (Toonen 1996: 628; Toonen 2000: 177).

Ser vi samlet på det politiske system og den institutionelle opbygning i Danmark og Holland, må man overordnet konkludere, at de to lande deler mange træk. Specielt er der mange paralleller mellem de politiske spilleregler i de to lande, ligesom regeringerne oftest består af koalitioner. Institutionelt er begge lande opdelt i tre niveauer (statsligt, regionalt og lokalt niveau). Men løsningen af mange, set med danske øjne, offentlige kerneopgaver sker i Holland i høj grad gennem en tredje sektor – nemlig frivillige organisationer med basis i religiøse og/eller politisk/sociale tilhørsforhold. Betydningen af disse organisationer er dog mindsket over tid, og det regionale og lokale niveau i Holland har i stigende grad fået overdraget opgaver fra disse organisationer. Men staten har dog også taget nogle af disse opgaver og uddelegeret dem til nye uafhængige enheder (ZBO's). Fælles for begge lande er dermed også en høj grad af decentralisering af den offentlige opgaveløsning.

Den centraladministrative organisation

Det næste parameter i vores analyse af forskelle og ligheder mellem Danmark og Holland er den centraladministrative organisation. Vi er her inde på en meget væsentlig dimension i forhold til afhandlingens problemstilling, da det for det første er den centraladministrative organisation, der definerer de rammer, forholdet mellem politikere og topembedsmænd fungerer under, samt de rammer og forventninger, de respektive topembedsmænd og deres rådgivnings- og ledelsesroller er omfattet af (Aberbach, Putnam & Rockman 1981; Hood & Lodge 2006). Med andre ord er det i dette afsnit væsentligt at diskutere forskelle og ligheder mellem Danmark og Holland angående centraladministrationens struktur og organisation, topembedsmændenes opgaver og arbejdsdeling samt definitionen af de forskellige topembedsmandsroller.

Helt overordnet er både den danske og hollandske centraladministration opbygget efter klassiske weberianske principper. For det første rekrutteres embedsmændene på grundlag af deres uddannelse og forfremmes på grundlag af deres kvalifikationer og erfaring, og de ansættes for livstid. For det andet bygger bureaukratiet på hierarki og specialisering – hver embedsmandsrolle og forhold til andre i organisationen er tæt reguleret. For det tredje er den øverste leder i forvaltningen ministeren, som har krav på embedsmændenes lydighed samtidig med, at det påhviler embedsmændene at gøre ministeren opmærksom på retlige eller faktiske fejl. Endelig, for det fjerde, er ministrene og dermed forvaltningen under konstant parlamentarisk kontrol gennem det parlamentariske princip og et udvalgssystem (Christensen, 1999: 188). Uddybende har man konkret i begge lande en centraladministration, hvor det er embedsmændene, og specielt topembedsmændene, der varetager den politiske rådgivning af ministeren. Fælles for begge lande er således, at de politiske rådgivere og medie/presserådgivere (populært spindoktorer) kun har marginal betydning for det daglige samspil mellem minister og topembedsmænd samt resten af den ministerielle organisation (Christensen 2006b; Meer & Dijkstra 2000). Dette kan givetvis relateres til den parallelle historiske udvikling i forholdet mellem politikere og topembedsmænd i de to lande. Topembedsmandsrollen har i begge lande været under pres og inkrementel udvikling de seneste årtier, hvor presset for øget politisk-taktisk rådgivning af ministeren er øget, samtidig med at man fra politisk side i stigende grad fokuserer på, om den ministerielle organisation styres godt nok og leverer resultater (for Danmark se Jensen 2001; for Holland se Vries 2001). En nuance er dog, at mens de danske topembedsmænds private partitilhørsforhold (hvis noget) fortsat er en privat sag, så forventes de hollandske topembedsmænd offentligt at erklære, hvilket parti de bekender sig til. Dette har imidlertid ingen konsekvenser (positive eller negative) for deres udnævnelser eller karriere som sådan (Meer 2004: 216-217; Vries 2001: 44).

Konkret er opgaven for den øverste topembedsmand (i Danmark: departementschefen, i Holland: secretaris generaal – generalsekretæren) egentlig todelt. På den ene

side skal han levere god og solid politisk rådgivning til sin øverste politiske chef – ministeren. Politisk rådgivning skal i denne henseende forstås bredt og indeholder derfor både det materielle og faglige aspekt (eksempelvis vurderinger af juridisk eller økonomisk art, sparring i forhold til indholdet af ministeriets politik m.m.) samt det politisk-taktiske aspekt af rådgivningen (rådgivning vedrørende ministerens relationer til Folketinget, medierne, interesseorganisationer osv., overvejelser omkring valg af forhandlingspartnere, politiske initiativer m.m.) (Betænkning 1443 2004: 21; Christensen 1984: 99). På den anden side skal den øverste topembedsmand sikre et velfungerende ministerium og levere de resultater, ministeren og regeringen efterspørger. Denne dobbeltrolle – som både politisk rådgiver og administrativ chef for hele ministeriet – er imidlertid kun det formelle billede af den øverste topembedsmands arbejdsopgaver. Reelt fylder den politiske rådgivning, som jf. ovenstående definition er ganske omfattende, det meste af den øverste topembedsmands tid. Herefter følger en række hierarkiske niveauer af topembedsmænd. For begge lande gælder, at topembedsmændene på disse niveauer i mindre grad beskæftiger sig med direkte politisk rådgivning og i højere grad med ledelse og styring af deres område eller den organisation, de står i spidsen for. I begge lande delegeres den administrative ledelsesfunktion dermed i stor udstrækning nedad i hierarkiet til lavere rangerende topembedsmænd (Danmark se Christensen 1982; Holland se Neelen, Rutgers & Tuurenhout 2005: 60).

Går vi videre end de overordnede karakteristika for centraladministrationen i de to lande og ser mere organisatorisk og strukturelt på den centraladministrative opbygning, finder vi flere nuancer. Parallelt med topembedsmandens formelle opgaver i form af både politisk rådgivning og administrativ ledelse kan man på tilsvarende vis opdele ministeriets opgaver i politisk-taktiske rådgivningsopgaver og administrative forvaltningsopgaver. Et grundlæggende spørgsmål inden for den offentlige forvaltning er, hvordan man håndterer organiseringen af disse to opgaver. Spørgsmålet er groft sagt, om man håndterer dem inden for den samme organisation (en enhedsorganisation), eller om man i højere grad søger at opdele ministeriet i en enhed, der hovedsageligt løser den politisk-taktiske rådgivning af ministeren, mens den administrative forvaltningsfunktion, tilsyn og andre opgaver placeres i en anden, ofte særskilt, enhed. I Danmark har man helt tilbage fra 1960'erne og frem overvejet, hvorvidt man skal opdele ministerierne i et departementalt niveau og et styrelsesniveau (den såkaldte A-60-model), eller om det er hensigtsmæssigt at samle opgaverne i departementerne (enhedsmodellen). Det typiske danske ministerium er i dag organiseret efter A-60-modellen, hvor ministeriet er opdelt i et departement, som hovedsageligt varetager den politiske rådgivningsopgave af ministeren og en række styrelser, som står for implementering og indberetninger til departementet (Christensen 2006a: 15-16). Modsat er det gennemsnitlige hollandske ministerium en enhedsorganisation, hvor man både håndterer politisk-taktiske opgaver og administrative opgaver (Eriksen 2001: 49). Inden for denne organisation har man dog en række enheder, der minder om de danske

styrelser, som har et mere operationelt fokus, og en række implementeringsopgaver, som fysisk og organisatorisk er placeret væk fra ministeriet, mens ministeren har stadig det overordnede ansvar.² Antallet af hollandske styrelser er gennem de seneste år øget markant (Christensen & Yesilkagit 2006a: 216; Eriksen 2001: 50), hvilket mange steder er taget som udtryk for et konsekvent politisk forsøg på at adskille politik og administration (Kickert & Verhaak 1995). Denne stigende decentralisering rækker dog ikke ved, at de hollandske ministerier beskæftiger betydeligt flere embedsmænd end de danske. Lægger man dertil den hollandske udvikling omkring styrelser (agentschappen) og ZBO's, er de hollandske ministerier potentielt mere komplekse organisationer at begå sig i end de danske.

En anden dimension af den centraladministrative organisation, der er interessant for nærværende projekt, er karakteristikken af de respektive topembedsmandsroller. Den øverste topembedsmand i det hollandske ministerium er som sagt generalsekretæren, som modsvarer den danske departementschef. Herefter er et typisk hollandsk ministerium opdelt i en række generaldirektorater (directoraten generaal), og inden for hvert generaldirektorat finder vi herefter de såkaldte 'directies', som igen er opdelt i afdelinger, og i enkelte tilfælde endog er opdelt i 'bureauer' (Neelen, Rutgers & Tuurenhout 2005: 61). I Holland er det hierarkiske forhold mellem generalsekretæren og generaldirektørerne langt fra klart, og det varierer ofte fra ministerium til ministerium. Det er ikke noget særsyn at se generaldirektørerne levere politisk rådgivning af ministeren direkte og uden om generalsekretæren. Ofte foregår der naturligvis en samordning og koordinering mellem dem, men den politiske rådgivningsopgave er ikke så entydigt placeret hos generalsekretæren, som det er tilfældet med den danske departementschef. Årsagen er, at generalsekretærens arbejdsopgaver udmærket kan fokusere på organisationen samt styringen og koordineringen internt i ministeriet. Når det er tilfældet, foregår den politiske rådgivning af ministeren direkte fra hvert af de tre-fire generaldirektorater, der typisk findes i et hollandsk ministerium. I andre tilfælde vil arbejdsdelingen i højere grad følge den danske praksis, hvor generalsekretæren vil være den primære politiske rådgiver med støtte fra generaldirektørerne. Endelig kan man også opleve, at generalsekretæren og generaldirektørerne deler den politiske rådgivningsopgave og ledelses- og styringsopgaven af ministeriet imellem sig. I forhold til den hollandske centraladministration gælder det således, at arbejdsdelingen mellem generalsekretær og generaldirektører varierer fra ministerium til ministerium, hvilket besværliggør generalisering og typologisering (Eriksen 2001: 49-50; Neelen, Rutgers & Tuurenhout 2005: 60-61).

2. Se også tidligere. Man skelner i Holland mellem såkaldte agentschappen (som danske styrelser) og Zelfbestandige Bestuursorganen (ZBO). Mens de første er tidligere dele af den ministerielle organisation (directie – afdeling), er ZBO's etableret ved lov og nyder noget mere autonomi end agentschappen. Dog rangerer begge formelt under ministeriet og, ikke mindst, under ministerens overordnede ansvar.

Der er ingen tvivl om, at Danmark og Holland har mange lighedstræk angående den organisatoriske indretning af centraladministrationen. Begge lande er karakteriseret ved et udbygget meritbureaukrati, som fungerer efter weberianske principper. Embedsmændene varetager både politisk-taktiske og administrative styringsmæssige opgaver i ministeriet, og arbejdsdelingen er grundlæggende, at de øverste ledelseslag håndterer den politiske rådgivning, mens et lavere ledelsesniveau i højere grad koncentrerer sig om administrativ ledelse og styring af organisationen. På disse væsentlige punkter er de to lande således i overvejende grad ens. Dykker vi ned i den mere specifikke struktur og arbejdsdeling i centraladministrationen, finder jeg imidlertid flere, om ikke forskelle, så i hvert fald nuancer. De hollandske ministerier er således medarbejdermæssigt større end de danske, man decentraliserer i større grad opgaver til armslængdeorganisationer (styrelser, råd og nævn), og arbejdsdelingen i toppen af hierarkiet er langt mere uklar og varierende end i Danmark. Der er dog ikke nogle af disse nuancer eller variationer mellem de to lande, der synes at indikere, at de ikke kan betragtes som most-similar i forhold til afhandlingens emne og problemstilling. Således vil de forskelle, jeg har konstateret mellem de to lande i forhold til den organisatoriske indretning af centraladministrationen, kun medføre rent metodiske konsekvenser. Spørgsmålet er f.eks., hvordan man meningsfyldt kan skelne mellem forskellige organisatoriske indretninger i de hollandske departementer, og hvordan det er muligt at skelne generalsekretærens og generaldirektørens opgaver fra hinanden. Det vender jeg tilbage til senere i dette kapitel.

Kultur

Samtidig med at topembedsmænd agerer inden for en samfundsmæssig og politisk institutionel kontekst, opererer de ligeledes i en bredere kulturel kontekst, som vekselvirker med den institutionelle kontekst. Denne kulturelle kontekst kan påvirke, hvordan offentlige institutioner og medarbejderne heri arbejder og agerer, samt hvilke institutionelle og organisatoriske forhold der vægtes højt (Mouritzen & Svava 2002: 73). Således præger kulturen for det første den kontekst, man som topembedsmand agerer i. Dermed kan den også have en vis indflydelse på de valg, topembedsmanden træffer, og den adfærd, han udviser. For det andet kan den kulturelle kontekst også have betydning for, hvordan medarbejderne generelt håndterer forandringer, og hvordan de modtager ledelse. Tilsammen kan det både have betydning for, hvordan man som topembedsmand bedriver ledelse, og om, og i så fald hvordan, man vælger at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse.

Begrebet national kultur kan være mange forskellige ting: national politisk kultur, national demokratisk kultur m.m. Da begrebet er så bredt og kan dække mange forskellige aspekter af de holdninger, værdier og arbejdsformer, der præger det pågældende land, må indholdet af national kultur, som det opfattes her, specificeres og præciseres i forhold til politik, ledelse og administration. To forhold i den nationale kultur

kan være af interesse her: For det første, hvordan man generelt i samfundet forholder sig til magt og hierarki (magtdistance). For det andet, hvordan man håndterer usikkerhed og flertydighed (begge kendt fra Hofstede 1997; Hofstede 2006; Hofstede, Neuijen, Ohayv & Sanders 1990). Begge dimensioner præger de offentlige topledere arbejder (Mouritzen & Svava 2002: 73ff.). Magtdistance udtrykker, hvorvidt mindre magtfulde medlemmer af samfundet forventer og accepterer, at magten er ulige fordelt i samfundet. Lav magtdistance er udtryk for, at de underordnede medlemmer i et hierarki foretrækker et tæt samarbejde med den overordnede, hvor de kan konsultere lederen med spørgsmål og synspunkter. Hierarkiet ser man som en ulighed, der er til af praktiske hensyn, ikke fordi man kan lide det. Man finder i disse lande ofte en udpræget grad af decentralisering/delegering. Usikkerhed og flertydighed omhandler, i hvilken grad samfundets medlemmer føler sig truet af situationer, der er ustrukturerede og præget af usikkerhed, uvished og flertydighed. Samfund med en høj accept af usikkerhed og flertydigheder er karakteriseret ved, at individerne heri ikke kan lide regler og ikke er bange for at bryde dem, hvis de finder det nødvendigt. Man er generelt positiv over for politiske processer, og de politiske institutioner nyder en høj grad af tillid (Mouritzen & Svava 2002: 73-74). Både Holland og Danmark er præget af en relativ lav magtdistance og relativ høj accept af usikkerhed og flertydighed,³ hvilket fremgår af tabel 4.1.

Som man kan se, er der flere lande, der deler karakteristika på disse dimensioner. Det er imidlertid ikke overraskende, da det er kulturelle dimensioner, som må forventes at gælde for større områder end de, trods alt, arbitrære grænsedragninger mellem forskellige lande. Lighedstrækkene mellem landene på de to kulturelle dimensioner skal således ikke tages som udtryk for, at specielt Holland og Danmark har fællestræk her, men at de to lande begge er en del af en gruppe af flere (vesteuropæiske) lande, som alle har en magtdistance, der er under gennemsnittet og en accept af usikkerhed og flertydighed, der er over gennemsnittet (indikeret ved den stiplede linje). Samtidig deler landene rekrutteringsprocedure (se nedenfor).⁴

Tilsammen indikerer det, at topembedsmændene i de pågældende lande agerer inden for den samme overordnede kulturelle ramme og betingelser. Samtidig betyder den lave magtdistance og den høje accept af usikkerhed og flertydighed ligeledes, at jeg vil forvente, at der i disse lande er pres på topembedsmanden til at præstere god ledelse. Således betyder den lave magtdistance, at medarbejderne ønsker en leder, der er involverende og tager dem seriøst. På samme vis betyder den høje accept af usikkerhed og flertydighed, at medarbejderne grundlæggende har tillid til deres leder (topembedsmanden), men ikke er bange for at bryde regler og gøre livet svært for lederen, hvis der ikke leveres tilstrækkelig og god nok ledelse og styring.

3. Ofte omtalt som 'uncertainty avoidance', hvor landene så naturligvis ligeledes har en lav score.

4. Belgien og Irland afviger dog fra dette mønster.

Tabel 4.1. Magtdistance, håndtering af usikkerhed og flertydighed samt rekrutteringsprocedure blandt OECD-lande

	Magtdistance	Accept af usikkerhed og flertydighed	Rekrutteringsprocedure (Frank 2006)
Danmark	18	23	Åben
Holland	38	53	Åben
England	35	35	Åben
Belgien	65	94	Åben
Australien	36	51	Åben
Finland	33	59	Åben
Norge	31	50	Åben
Sverige	31	29	Åben
USA	40	46	Åben
Irland	28	35	Lukket
Portugal	63	104	Lukket
Spanien	57	86	Lukket
Italien	50	75	Lukket
Frankrig	68	86	Lukket
Gennemsnit	42	59	

Note: Kun OECD-lande, der har et kodeks for deres topembedsmænd, er medtaget. Baseret på Hofstedes indeks for magtdistance (lav værdi indikerer lav magtdistance) og accept af usikkerhed og flertydighed (lav værdi indikerer høj accept) (Hofstede 1997: 26, 113). De to kulturelle dimensioner er udledt af Geert Hofstede (1984) i hans efterhånden velkendte undersøgelse af kulturforskellene mellem IBM-afdelinger i en lang række lande. Konkret er de anvendte tal i tabel 4.1 baseret på de indeks, der er beregnet på baggrund af spørgeskemaer blandt 117.000 IBM-medarbejdere i 1967 og 1973. For de konkrete spørgsmålsformuleringer se (Hofstede 2006). Der kan rejses flere former for kritik af disse data. For det første er de indsamlet i en international organisation, som dækker 40 lande, men det er stadig ikke repræsentative landeundersøgelser. Hofstede antager, at de sammenhænge, man finder i disse data, grundlæggende er udløbere af karakteristika ved de respektive nationale kulturer. Samtidig er der en del, der tyder på, at der rent faktisk er tale om nationale karakteristika. For det første bruger Hofstede en stor del af sin bog på at validere de forskellige dimensioner i forhold til andre relaterede begre-

ber og forhold i de respektive lande (Hofstede & McCrae 2004: 64). For det andet, og mere vigtigt, har Hofstedes spørgeramme været anvendt i flere uafhængige og nyere undersøgelser, som alle bekræfter tilstedeværelsen af de fire kulturelle træk, som Hofstede fandt i 1980 (herunder de to anvendt i nærværende projekt). For det tredje kan de forskelle, som er fundet i en organisation på tværs af lande, ses som et konservativt estimat for de forskelle, som i virkeligheden eksisterer. Respondenterne hos Hofstede kan således formodes at dele den samme organisationskultur, hvorfor eventuelle nationale forskelle vil blive undertrykt (Hofstede, Neuijen, Ohayv & Sanders 1990: 288).

Hvorfor ikke andre lande?

Som det fremgår af tabel 4.1, er der en række lande, der deler kulturelle karakteristika. Jeg vil i dette afsnit argumentere for, hvorfor Danmark og Holland er de mest oplagte lande at benytte i belysningen af afhandlingens problemstilling og analysemodel.

For det første er Danmark oplagt, da det er det eneste land, hvor kodekset blev initieret af topembedsmændene selv, og hvor implementeringen eller administrationen af kodekset ikke er tilknyttet et ministerium, men en uafhængig instans. Det er således Hollands position som sammenligningsgrundlag, jeg nedenfor vil argumentere for.

I tabel 4.1 har jeg tilføjet information om landenes rekrutteringsprocedure for topembedsmænd. Rekrutteringsformen tager udgangspunkt i OECD's distinktion mellem det karrierebaserede bureaukrati og det såkaldte positionsbaserede bureaukrati. I det karrierebaserede bureaukrati rekrutterer man potentielle topembedsmænd direkte fra universitetet eller meget tidligt i deres karriere – ofte gennem deciderede eksaminer. Herefter indgår de potentielle topembedsmænd ofte i en målrettet træning, som skal kvalificere dem til topembedsmandspositionerne, og deres udvikling følger en klar karrierevej internt i systemet. Det positionsbaserede bureaukrati arbejder med en mere åben rekrutteringsproces, som kræver, at det skal være muligt for alle i den offentlige administration, og i nogle tilfælde for hele 'jobmarkedet', at søge ledige topembedsmandsstillinger (OECD 2003: 4). I rapporteringen af denne variabel er der lagt vægt på, at det er det enkelte lands formelle procedure i forhold til topembedsmandsstillingerne, som rapporteres. Der er to årsager til, at rekrutteringsproceduren til topembedsmandsposterne bør være den samme i de to lande, der skal studeres. For det første er det meget sandsynligt, at en forskel i karrieresystemerne betyder en markant forskellig anvendelse af kodekset. Rekruttering og lederudvikling griber ganske forskelligt an i de to modeller, som det kan ses ovenfor. For det andet tyder meget på, at denne variabel har betydning for, hvilke lande der i det hele taget har et kodeks for deres topembedsmænd (Frank 2006). Jeg vil derfor argumentere for, at rekrutteringsproceduren for topembedsmænd er en væsentlig variabel, hvorfor det i dette projekt ikke er hensigtsmæssigt at anvende lande med lukket rekrutteringsprocedure i en sammenligning med Danmark.

Dernæst må USA og Sverige udelukkes som muligheder i den empiriske analyse. I begge lande er topembedsmandsniveauet ikke permanent, men skifter med regerin-

gen. Det er dermed ikke kendetegnet ved genanvendelighed (Eriksen 2001; Peters 2004). I forlængelse heraf arbejder topembedsmænd i Sverige og USA på væsentligt anderledes vilkår end i Danmark og Holland.

Det efterlader den række lande, som jeg har markeret i tabel 4.1. Det drejer sig om England, Belgien, Australien, Finland og Norge. Det engelske parlamentariske system er præget af flertalsstyre og topartisystem (Lijphart 1984), hvilket adskiller sig markant fra dansk (og hollandsk) tradition og praksis.

Det norske kodeks er nok et centralt og delvist politisk initiativ, men anvendelsen af det norske kodeks er præget af frivillighed (OECD 2001: 87). Dermed kan Norge ikke anvendes, da det udelukker muligheden for at variere på rammen for implementering af kodekset. Det finske kodeks blev initieret omkring årtusindeskiftet. Men procedurerne omkring rekruttering og udvikling af topembedsmænd er først iværksat i de seneste år, hvilket umuliggør anvendelsen af Finland inden for dette projekts rammer (Metsäpelto 2005).

I både Australien og Belgien finder man kodekser i flere niveauer og flere tempi. Begge lande er således karakteriseret ved, at der er et overordnet føderalt regeringsniveau og en række ret autonome regionale regeringer. På begge niveauer arbejdes der med kodekset for de offentlige topembedsmænd, og anvendelsen af kodekset er meget varieret blandt de forskellige enheder i de to lande (Bhatta 2001; Hondeghem & Parys 2002). Denne flertydighed og forskellighed i baggrund, indhold og anvendelse af kodekset adskiller sig markant fra det danske og hollandske initiativ.

Sammenfatning

Jeg har ovenfor gennemgået tre væsentlige elementer i forhold til politisk rådgivning og administrativ ledelse på topembedsmandsniveau i Danmark og Holland. For det første den institutionelle opbygning af landene og indretningen af det politiske system. For det andet Hollands og Danmarks konkrete opbygning af den centraladministrative organisation. Endelig, for det tredje, landenes kulturelle ståsted i forhold til magtrelationer og ledelse. Som det er fremgået, ligner Danmark og Holland hinanden ganske meget på disse parametre. Dog uden at være de tro kopier, vi ideelt set stræber efter. Således har ovenstående ligeledes illustreret en række forskelle og nuancer mellem de to lande på samtlige tre parametre. Det gælder i opbygningen af den offentlige sektor, hvor mange serviceopgaver i Holland varetages af tredjesektororganisationer, mens det i Danmark overvejende sker inden for offentlig regi. I den hollandske centraladministration er rollefordelingen mellem topembedsmænd langt mere uklar og varierer fra ministerium til ministerium, mens arbejdsdelingen i Danmark i højere grad følger en mere ensartet skabelon. Kulturelt skal landenes ensartethed ligeledes nuanceres. Således tilhører Holland og Danmark i højere grad *en gruppe* af lande, der deler nogle overordnede kulturelle karakteristika, hvorfor det ikke som sådan er Danmark og Holland alene, der er ens på dette parameter. Trods de forskellige nuancer i billedet er det

dog tydeligt, at Danmark og Holland deler en lang række institutionelle, administrative, organisatoriske og kulturelle karakteristika, som er af betydning for, hvilken rolle topembedsmanden har i det politiske system, og for de forhold, styringsmæssigt og demokratisk, som han arbejder under. I forlængelse heraf har jeg argumenteret for, at netop Danmark og Holland tilbyder de bedste muligheder for at undersøge afhandlingens problemstillinger.

Næste skridt er at klarlægge, hvordan jeg kan sikre maksimal variation på de to kategorisk uafhængige variable. Spørgsmålet er for det første, hvordan jeg kan udvælge respondenter, så begge topembedsmandsroller er repræsenteret i den empiriske analyse. For det andet vil jeg kort diskutere variationen i de to lande i forhold til beslutningen om at implementere kodekset.

Variationen på de to kategorisk uafhængige variable

I det følgende afsnit vil jeg diskutere, hvordan jeg sikrer maksimal variation på de to kategorisk uafhængige variable. Jeg vil først diskutere initieringen og rammen for implementering af kodekset i de to lande. Dette er i store træk allerede berørt i kapitel 2, men skal kort diskuteres og genopfriskes. Dernæst klarlægger jeg, hvordan undersøgelsesdesignet kan sikre, at de to topembedsmandsroller, jeg identificerede i kapitel 3, begge er repræsenteret i projektets empiriske del.

Implementeringsbeslutningen – central versus decentral initiering

Som det blev klarlagt i forrige kapitel, kan beslutningen om at implementere kodekset nationalt grundlæggende antage to former. For det første kan idéen og implementeringsinitiativet udgå fra toppen af hierarkiet – i dette tilfælde fra politikerne – og rettes mod de enkelte offentlige organisationer, altså det man kan rubricere som et centralt initiativ. Alternativt kan implementeringsinitiativet komme decentralt og endogent fra organisationernes egne 'medlemmer' – i dette tilfælde fra topembedsmændene selv – og i højere grad basere sig på frivillig anvendelse af kodekset. Som det ligeledes blev klarlagt i forrige kapitel, og med basis i kapitel 2, repræsenteres disse to former for implementeringsbeslutning af henholdsvis Holland og Danmark. Argumentet er præsenteret i forrige kapitel, men skal kort repeteres her.

I Holland gav en række problemer og udfordringer i forholdet mellem politikere og embedsmænd i starten af 1990'erne anledning til politisk fokus på at sikre ledelse, mobilitet og kompetenceudvikling blandt topembedsmændene i den hollandske centraladministration. Algemene Bestuursdienst, en tværsektoriel udviklings- og personaleenhed, blev oprettet, og en række initiativer blev taget i forhold til topembedsmændene. Blandt andet skabte man et kodeks for disse topembedsmænd, som kompetenceudviklingsinitiativerne for topembedsmændene gerne skal tage udgangspunkt i. Samtidig er Algemene Bestuursdienst primus motor, når der opstår ledige topembedsmandsstillinger, og disse skal besættes. Der er således i hollandsk sammenhæng

sat en stor grad af autoritet bag arbejdet med kodekset, som samtidig er initieret fra centralt politisk hold. I Danmark derimod var, og er, politikerne hverken involverede i initieringen eller tilblivelsen af kodekset. Initiativet kom udelukkende fra de danske topembedsmænd på tværs af den offentlige sektor, og der er stadig ingen form for autoritet eller tvang i forhold til anvendelsen af kodekset. Det giver dermed god mening at anskue de to lande som 'most-different' i lige netop dette aspekt, og dermed er der maksimal variation på denne uafhængige variabel.

Forskellige typer topembedsmænd

Den anden hovedvariabel, som afhandlingens problemstilling kredser om, er betydningen af den rolle, topembedsmanden tildeles i hierarkiet. Man kan således skelne mellem topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning af ministeren, og på den anden side topembedsmænd, som i langt mindre grad beskæftiger sig med politisk rådgivning, men hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse. I forrige kapitel blev det klarlagt, hvordan jeg vil forvente, at disse to forskellige roller også vil resultere i forskellige prioriteringer og, ikke mindst, syn på et tiltag som Kodeks for God Offentlig Topledelse. Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, forventes at anskue kodekset inden for denne rådgivningsoptik – til trods for, at de formelt set også har en række ledelsesopgaver. Da det er den politiske rådgivningsopgave, der vejer tungest i opgaveporteføljen, forventer jeg, at det er med udgangspunkt i denne opgave, de fortolker og anvender kodekset. Tilsvarende gælder det for topembedsmænd, for hvem ledelsesopgaven fylder mest. Hos dem forventer jeg, at kodekset fortolkes og anvendes ud fra et ledelsesmæssigt udgangspunkt.

I designet af afhandlingens empiriske del er det dermed væsentligt, at undersøgelsen omfatter både topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, og topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring af en organisation. Samtidig skal udvælgelsen af topembedsmænd med disse karakteristika ske inden for landenes centraladministration. Mens det danske kodeks er et fælles projekt for topembedsmænd på tværs af den offentlige sektor, er det hollandske kodeks udelukkende rettet mod centraladministrationen og de topembedsmænd, der er medlemmer af ABD. For at sikre sammenligneligheden mellem undersøgelserne i de to lande må projektets empiriske fokus derfor være topembedsmændene i den danske og hollandske centraladministration og deres anvendelse af kodekset.

Inden for den danske centraladministration er det forholdsvis uproblematisk at finde frem til topembedsmænd, der opfylder de opstillede kriterier. I toppen af det ministerielle hierarki finder vi departementschefen, der som hovedregel står for den politiske rådgivning af ministeren (Christensen 1982: 319-321; Christensen 1984: 97, 102; Christensen 2006a: 18; Finansministeriet 2006: 12, 62-64, 74-76). Formelt set er det departementschefen, der er den øverste chef for den ministerielle organisation og dermed også har en ledelses- og styringsopgave. Imidlertid er ledelses- og styringsop-

gaven ofte uddelegeret til en række lavere rangerende topembedsmænd. Således er det typiske danske ministerium i dag en toleddet størrelse, hvor departementet, med departementschefen i spidsen, hovedsageligt beskæftiger sig med den politiske rådgivning af ministeren (Christensen 2006a: 16). Under departementet befinder der sig en række styrelser med en række direktører i spidsen, som hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse og implementering af den vedtagne politik (Christensen 1982; Finansministeriet 2006). Departementschefen og styrelsesdirektørerne repræsenterer dermed netop de to topembedsmandsroller, som vi behøver for at kunne håndtere afhandlingens problemstilling.

I Holland er det ligeledes muligt at identificere to grupper topembedsmænd, hvor den ene hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning af ministeren og den anden med ledelse og styring. Som det er nævnt i kapitel 2, omfatter medlemmerne af Algemene Bestuursdienst hollandske topembedsmænd fra tre niveauer. Lavest er direktørerne (*directours*), i midten generaldirektørerne (*directour generaals*) og øverst generalsekretærene (*secretaris generaals*). I modsætning til Danmark er den hollandske departementschef ikke i samme grad enevældig i forhold til den politiske rådgivning af ministeren. Således agerer han ofte sammen med ministeriets gruppe af generaldirektører, ligesom disse generaldirektører også alene, og uden om generalsekretæren, kan stå for den politiske rådgivning af ministeren. Der er med andre ord ofte flere topembedsmænd involveret i ministerrådgivningen i Holland, og hierarkiet mellem generalsekretæren og generaldirektørerne er ikke altid helt klart og entydigt (Eriksen 2001: 49-50; Noordegraaf 2007b: 82-83; Vries 2001: 49). Denne variation fra ministerium til ministerium i forhold til, hvem der er involveret i den politiske rådgivning af ministeren, kan delvist håndteres ved at kontrollere for 'organisationstype' (se nedenfor). Men da variationen også sker på ad hoc-basis fra ministerium til ministerium, vil variablen være mere 'forstyrret' end for de danske topembedsmænd.

Som i Danmark har generalsekretæren og generaldirektørerne også *formelt set* et organisatorisk ledelsesansvar, men også her er denne ledelsesopgave i udpræget grad uddelegeret – ofte til direktørerne (Noordegraaf 2007b: 83). Topembedsmændene i den hollandske centraladministration fordeler sig dermed også i to grupper, hvis hovedarbejdsopgaver er forskellige. Mens direktørerne hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse og styring af organisationen, beskæftiger generaldirektørerne samt generalsekretæren sig hovedsageligt med politisk rådgivning af ministeren. Den hollandske direktør modsvarer imidlertid ikke helt den danske styrelsesdirektør. Begge har ganske vist organisatorisk ledelses- og styringsansvar som deres primære opgave. Men i Danmark står styrelsesdirektørerne i spidsen for deres egne organisationer, mens de hollandske direktører indgår i departementet. Det betyder også, at de danske styrelsesdirektører gennemsnitligt er chefer for flere medarbejdere end de hollandske direktører. Imidlertid fastholder jeg valget af de hollandske direktører som repræsentanter for topembedsmænd med ledelse og styring som primære opgaver. For det før-

ste, fordi de i forhold til arbejdsopgaverne modsvarer de danske styrelsesdirektører. For det andet, fordi det ikke er muligt at inkludere direktørerne for de hollandske agentschappen, da de ikke er 'medlemmer' af ABD og dermed ikke er omfattet af det hollandske kodeks.

Tabel 4.2 illustrerer, hvordan afhandlingen håndterer valget af empiriske observationer på de to centrale uafhængige variable – implementeringsbeslutning og topembedsmandsrolle. Som det ses af tabellen, giver valget af Holland og Danmark som most-similar-lande mulighed for at undersøge implementeringsbeslutningens betydning for, hvordan topembedsmændene anvender kodekset. Dernæst giver valget af topembedsmænd mulighed for at undersøge betydningen af den rolle, man som topembedsmand er tildelt i forhold til, hvorfor og hvordan man som topembedsmand vælger at anvende kodekset.

Dermed har jeg nu klarlagt afhandlingens valg af analyseobjekter og argumenterne for, hvorfor netop disse valg er fornuftige i forhold til afhandlingens problemstilling. Jeg vil nu gå videre med en diskussion af projektets forståelse og måling af de resterende variable – det drejer sig om topembedsmandens motiv for at anvende kodekset, anvendelsen af kodekset, organisationens størrelse og organisationstype. I det efterfølgende afsnit vil jeg beskrive de datakilder, projektet hviler på.

Tabel 4.2. Valg af analyseobjekter i forhold til implementeringsbeslutning og topembedsmandsroller

Implementerings- beslutning	Topembedsmandsrolle	Politisk rådgivning	Organisatorisk ledelse
Central		Holland Generalsekretærer og generaldirektører	Holland Direktører
Decentral		Danmark Departementschefer	Danmark Styrelsesdirektører

Gennemgang af modellens andre variable – motiver for og anvendelse af kodekset

Jeg vil i dette afsnit hovedsageligt diskutere de fire variable overordnet. Enkelte steder vil jeg berøre operationaliseringen af dem, men som hovedregel vil detaljer og overvejelser omkring operationaliseringer findes i de efterfølgende to kapitler, som indeholder de empiriske analyser af det kvantitative materiale. Afsnittet vil først diskutere topembedsmændenes motiver for at anvende kodekset. Dernæst diskuteres den kon-

krete anvendelse af kodekset. De to kontrolvariable, organisationstype og organisationens størrelse, diskuteres i det efterfølgende afsnit.

Motiver for at anvende kodekset

De motiver, en given topembedsmand har for at anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse, er i sagens natur vanskelige at afdække. Således kan man sjældent forvente at observere motivet direkte, og det kan derfor efterfølgende være vanskeligt at afgøre, hvilket motiv en given handling har været rettet mod (Andersen 2005). Det gælder både for spørgeskemaundersøgelser og interviews. Specielt kan spørgeskemaundersøgelser være præget af, at man som respondent har mulighed for, uden de store konsekvenser, at fremstille sagen, som det bedst tjener en selv og organisationen. Derved kan man som topembedsmand fremstille sig selv og sin organisation som mere seriøse i arbejdet med kodekset, end tilfældet i virkeligheden er. Som jeg allerede har nævnt, anvender jeg både spørgeskemaundersøgelser og casestudier, herunder interviews, i min afdækning af afhandlingens problemstilling. For begge datakilder har jeg truffet valg, der øger sandsynligheden for valide svar og resultater. For det første var spørgeskemaundersøgelserne anonyme, hvilket åbner for muligheden for ærlige svar uden omsvøb. For det andet har casestudierne, som foruden interviews også indeholder dokumentstudier fra de enkelte organisationer, bidraget til at skabe et reelt og retvisende billede af de motiver og formål, topembedsmænd i Holland og Danmark er drevet af i forhold til at anvende kodekset. Jeg vil beskrive mine datakilder samt udvælgelsen af respondenter og cases mere udførligt nedenfor.

Jeg forventer, at motivet for at anvende kodekset vil hænge tæt sammen med det konkrete stykke arbejde, topembedsmanden forventes at levere. Beskæftiger man sig hovedsageligt med politisk rådgivning, forventer jeg, at motivet for at anvende kodekset er begrundet i et ønske om at forbedre løsningen af denne arbejdsopgave. Jeg er interesseret i, hvilken *værdi* og *gevinst* topembedsmanden ser i at arbejde med kodekset. Konkret betyder det, at der i spørgeskemaet er spurgt ind til, hvordan topembedsmanden opfatter kodekset, dets indhold, formål og anvendelighed. Samtidig har jeg lagt vægt på at spørge ind til, hvorfor topembedsmanden mener, kodekset er relevant i hans organisation og generelt i den offentlige sektor. Casestudierne har i forlængelse heraf undersøgt, om og hvordan disse holdninger har manifesteret sig i konkret anvendelse af kodekset.

Anvendelse af kodekset

Afhandlingens anden afhængige variabel er anvendelsen af kodekset. Anvendelsen af kodekset er ikke begrænset til nogle få bestemte måder. Tværtimod synes kodekset at kunne anvendes i mange sammenhænge og på mange forskellige måder. Specielt i en dansk kontekst vil den høje grad af frivillighed betyde, at man ikke kan forvente, at kodekset anvendes ud fra en bestemt skabelon. Udfordringen er dermed at sikre, at den

empiriske del af projektet får indfanget de mange forskellige måder, kodekset potentielt kan anvendes på.

Ser vi først på den hollandske praksis, er kodekset, som det tidligere er blevet nævnt, tænkt som et værktøj til brug i rekrutteringssammenhænge for topembedsmænd på tværs af ministerierne samt som redskab og udgangspunkt for den enkelte topembedsmands personlige udvikling som offentlig topleder (Eriksen 2001: 53; Hart & Wille 2003: 301ff.; Meer 2004: 221; Neelen, Rutgers & Tuurenhout 2005: 76-77). Som nævnt i kapitel 2 skal rekruttering af topembedsmænd på 'ABD-niveau' (direktører og op) ske via Algemene Bestuursdienst med udgangspunkt i de kompetencer, der i det hollandske kodeks er angivet for den pågældende position. Endvidere tilbyder Algemene Bestuursdienst en række ydelser, som alle har til formål at understøtte den enkelte topembedsmands udvikling som leder. Disse ydelser og redskaber tager ligeledes afsæt i det hollandske kodeks. Det drejer sig om coaching, kollegasparring, kurser m.m. (Algemene Bestuursdienst 2006). Dermed er der to forskellige dimensioner, anvendelsen af det hollandske kodeks kan vurderes på. For det første den konkrete anvendelse af kodekset i forhold til rekruttering af topembedsmænd i de forskellige ministerier samt anvendelse i forbindelse med lederudvikling i ministeriet. For det andet graden af forankring af kodekset hos den enkelte topembedsmand i forhold til viden om kodekset og dets indhold samt topembedsmændenes anvendelse af de forskellige udviklingstilbud fra Algemene Bestuursdienst. Konkret er spørgsmålet, både i hvilken grad topembedsmændene anvender diverse tilbud fra Algemene Bestuursdienst, og i hvor høj grad de føler en sammenhæng mellem kodekset og disse forskellige tilbud samt andre lederudviklingsaktiviteter. Udfordringen er dermed at afdække graden af anvendelse af kodekset, hvordan kodekset anvendes samt graden af forankring af kodekset i de forskellige lederudviklingsinitiativer i de respektive ministerier.

I Danmark er der i endnu mindre grad end i Holland klare anvendelsesmuligheder, topembedsmanden kan benytte sig af. Samtidig forplumres billedet af, at der er sendt blandede signaler i forhold til anvendelsen af kodekset fra Forum for God Offentlig Topleddelse. Umiddelbart var hensigten, at kodekset i høj grad skulle anvendes som et refleksionsværktøj for den enkelte topembedsmand (Balslev & Kruse 2005; Bøgelund 2005b; Forum for Offentlig Topleddelse 2005b). Herefter tog Forum for Offentlig Topleddelse initiativ til et evalueringsværktøj, hvor den enkelte topembedsmand opfordres til at lade sine kolleger og medarbejdere evaluere ham med udgangspunkt i kodekset (Forum for Offentlig Topleddelse 2008b; Forum for Offentlig Topleddelse 2008c). Ifølge Forums formand træder man i 2009 ind i en ny fase, hvor man fokuserer på topembedsmændenes arbejde med deres egen kompetenceudvikling (Forum for Offentlig Topleddelse 2009a). Endvidere har der fra de forskellige topledernetværk (se kapitel 2) været udsendt en række forskellige idéer og konkrete anvisninger til, hvordan kodekset kan anvendes (Kolind 2007; Nilas, Balslev & Schmidt-Hansen 2008). Der er således en åben og løbende debat om anvendelsen af kodekset i Danmark. Grundlæggende be-

tyder den meget diffuse og differentierede tilgang til anvendelsen af kodekset i Danmark, at der er valgt en forholdsvis eksplorativ tilgang til afdækningen af anvendelsen af kodekset. Ser man på tværs af de to lande, kan anvendelsen af kodekset være helt rettet mod topembedsmanden selv og dennes selvrefleksion omkring egen ledelsespraksis. Herefter kan anvendelsen være mere og mere rettet udad mod topembedsmandens omverden – lederkolleger, politisk chef, organisationen og medarbejderne (Frank 2007). Denne skala har dannet udgangspunktet for afdækningen af topembedsmændenes konkrete anvendelse af kodekset. Jeg vil redegøre for den præcise operationalisering i kapitel 6.

Kontrolvariable – organisationstyper og organisationers størrelse

Jeg har nu diskuteret afhandlingens overordnede most-similar-systems-design og de to overordnede variable i form af implementeringsbeslutning og topembedsmandsroller. Endvidere har jeg diskuteret de to andre variable i afhandlingens analysemodel – motiver og anvendelse af kodekset. Tilbage er nu diskussionen af de to kontrolvariable, der teoretisk kan forventes at have en betydning for sammenhængene i afhandlingens analysemodel. Det handler for det første om den måde, hvorpå det enkelte ministerium er organiseret. Man kan i både Holland og Danmark skelne mellem forskellige organisationstyper, der kan modificere forventningen om den grundlæggende forskel mellem departementschefer (og i Holland generalsekretær og generaldirektører) og direktører i forhold til, hvorfor og hvordan kodekset anvendes. Den anden kontrolvariabel er organisationens størrelse. I kapitel 3 formulerede jeg en forventning om, at denne variabel vil have betydning for anvendelsen af kodekset (Ouchi 1977; Ouchi & Maguire 1975). Jeg vil i det følgende diskutere disse to variable.

Organisationstyper i den danske og hollandske centraladministration

I kapitel 3 formulerede jeg en forventning om, at skellet mellem topembedsmænd, der hovedsageligt leverer politisk rådgivning og sparring, og topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse af en organisation, har betydning for, hvorfor og hvordan man anvender kodekset. Jeg har i dette kapitel argumenteret for, at departementschefer og direktører (i Holland generalsekretærer og generaldirektører på den ene side og direktører på den anden) afspejler dette skel. Ministerierne i de to lande følger en af flere muligheder for, hvordan man kan tilrettelægge den interne arbejdsdeling mellem topembedsmændene. Konkret betyder det, at de roller, som ovenfor er defineret, kan ændres som følge af den organisationsstruktur, topembedsmændene befinder sig i. Jeg vil i det følgende gennemgå de mulige modifikationer af arbejdsdelingen mellem topembedsmændene inden for de to landes ministerielle organisationer.

I Holland kan man grundlæggende skelne mellem to organisationsmodeller. Den første af disse modeller bidrager ikke med nogen ændringer i arbejdsdelingen mellem

generalsekretær og generaldirektører på den ene side og direktørerne på den anden. Det er den såkaldte SG-DG-model – eller 'den klassiske model' (Noordegraaf 2004: 144-145). Her er det generalsekretæren og generaldirektørerne, der hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning, og direktørerne, der hovedsageligt beskæftiger sig med organisatorisk ledelse. Karakteristisk ved denne model, som det også er bemærket tidligere, er, at trods et formelt hierarki mellem generalsekretæren og generaldirektørerne fungerer sidstnævnte ofte på lige fod med generalsekretæren i den politiske rådgivning (Eriksen 2001: 50). Dog er relationerne og arbejdsdelingen mellem generalsekretæren og generaldirektørerne ikke entydig og varierer fra ministerium til ministerium.

I forhold til den klassiske model er den anden model, bestuursraad-modellen, noget mere entydig og klar i arbejdsdelingen mellem topembedsmændene. Her er de klassiske generaldirektorater afskaffet, og generaldirektørerne er trukket ind i en fælles ledelse af ministeriet med generalsekretæren. Dette 'råd' koordinerer og leverer dermed den politiske rådgivning samtidig med, at de udsender de helt overordnede strategiske signaler til organisationen. Derudover er direktørerne nu helt klart de ansvarlige for ledelse og styring af de decentrale dele af organisationen, som de hver især er chefer for (Noordegraaf 1993; Noordegraaf 2004: 144-145). Umiddelbart kan denne model synes som en klar parallel til den koncernstyringsmodel, der i den danske centraladministration voksede frem i midten af 1980'erne (Christensen, Christiansen & Ibsen 2006: 89; Finansministeriet 2006: 94). Idéen med koncernstrukturen er at styrke den organisatoriske integration og gennem en fast mødestruktur sikre den overordnede koordination i ministeriet og mellem departementet samt dets styrelser (Christensen, Christiansen & Ibsen 2006: 89). Den konkrete udformning og anvendelse af koncernstrukturen varierer fra ministerium til ministerium, men der tegner sig et grundlæggende billede af en model, der fungerer som et orienterings- og dialogforum med departementschefen som den endelige beslutningstager. De sager, der behandles på disse koncernledelsesmøder, kredser i overvejende grad om økonomiske og administrative forhold i ministeriet (Finansministeriet 2006: 95-96). Den hollandske bestuursraad-model adskiller sig fra den danske koncernmodel ved, at den har organisatoriske konsekvenser. Således nedlægges generaldirektoraterne, og generaldirektørerne indgår i stedet i den daglige (strategiske) ledelse af organisationen sammen med generalsekretæren. Det er imidlertid svært at forestille sig, at der med denne organisationsstruktur ikke følger en form for arbejdsdeling internt i selve 'bestuursraad' blandt generaldirektører og generalsekretæren. Dermed får bestuursraad-modellen i højere grad præg af en organisationsform, vi i Danmark kender fra den kommunale forvaltning – nemlig direktionsmodellen. Her trækker man de forskellige fagchefer ind i en fælles ledelse – en direktion – sammen med kommunaldirektøren, som dog fungerer som det, vi kan kalde 'den første blandt ligemænd' (Christensen 2006a: 24). I en hollandsk kontekst må man samtidig forvente, at opdelingen mellem politik og admini-

stration er mere klar i bestuursraad-modellen, da alle parter i direktionen formelt set har politisk rådgivningskompetence. Men hvor generaldirektørerne tidligere også skulle håndtere ledelsen af deres generaldirektorat, er denne opgave nu pålagt direktørerne, som på sin vis må forventes at få mere ledelsesansvar, da der ikke længere findes generaldirektører til at varetage en del af den daglige ledelsesopgave.

I Danmark kan man tilsvarende skelne mellem forskellige modeller for den interne organisation og arbejdsdeling i ministerierne. Grundlæggende handler det om, hvordan kompetencefordelingen og arbejdsdelingen er mellem departement og styrelser – og dermed også, hvordan arbejdsdelingen er mellem departementschef og styrelsesdirektører. Der kan skelnes mellem to forskellige modeller.⁵ For det første den brede model. Her har departementet en stor styringskapacitet. Ansvar for ministerbetjeningen er placeret i departementet, og de fleste ministerrettede styrelsessager bliver gennemgået her. Departementschefen er dermed i udpræget grad den topembedsmand, der rådgiver ministeren, mens styrelsesdirektørerne leverer indstillinger og faglige vurderinger som input til departementschefens politiske rådgivning. Men samtidig er departementet ofte en stor organisation med mange ansatte, som derfor også kræver et betydeligt ledelses- og styringsmæssigt fokus fra departementschefens side. Styrelsesdirektørerne vil hovedsageligt beskæftige sig med ledelse og styring (driften) af deres organisation.

I den anden model, den smalle model, er departementet relativt lille med få ansatte. Departementets arbejdsopgaver er policyudvikling og at være sparringspartner for styrelserne. Ministerrettede sager færdigbehandles i vid udstrækning i styrelserne, som er ansvarlige for disse sager og deres forelæggelse for ministeren. Departementschefen har i denne model i højere grad den 'forventede' profil, hvor han næsten udelukkende koncentrerer sin arbejdsindsats om den politiske rådgivning af ministeren. Omvendt er styrelsesdirektørernes rolle i denne model noget udvidet, da de således ikke kun fungerer som leverandører af indstillinger m.m. til departementet til brug i den politiske rådgivning af ministeren. Styrelserne, og dermed også styrelsesdirektøren, er i højere grad involveret i og ansvarlig for policyudvikling og rådgivning af ministeren. Tabel 4.3 illustrerer de to organisationsmodellers modifikation af arbejds- og opgavefordelingen mellem departementschef og styrelsesdirektører i forhold til en situation, hvor departementschefen hovedsageligt står for den politiske rådgivning, og styrelsesdirektørerne hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse og styring af deres organisationer.

Sammenfattende finder jeg altså både i Holland og Danmark blandt de centraladministrative organisationer organisationsmodeller, som modificerer den generelle ar-

5. I princippet kan der skelnes mellem tre forskellige modeller. Men den tredje, den differentierede model, minder i udpræget grad om den brede model (Binderkrantz & Christensen 2007). Se også Finansministeriet (2006) for en nærmere beskrivelse af de tre modeller.

bejdsdeling og hierarki mellem de(n) øverste topembedsmand og de lidt lavere rangerende topembedsmænd. De forskellige organisationstyper kan dermed potentielt påvirke de roller, og dermed de motiver, de forskellige topembedsmænd er påvirket og drevet af. Det må dog samtidig fastslås, at modellerne ikke umiddelbart er sammenlignelige på tværs af de to lande.

Tabel 4.3. Ændringer i arbejdsopgaver for departementschef og styrelsesdirektører efter organisationsmodel

Organisationsmodel	Den brede model	Den smalle model
Topembedsmandsrolle		
Departementschef	Mere ledelse og styring	Koordination
Styrelsesdirektør	Drift	Mere politisk rådgivning

Organisationens størrelse

Den anden og sidste kontrolvariabel, jeg vil fokusere på, er organisationens størrelse. I kapitel 3 blev det anført, at størrelsen af den organisation, man som topembedsmand står i spidsen for, vil have betydning for, hvordan man vil anvende kodekset. Kort sagt, i takt med at organisationen vokser i størrelse, forventer jeg, at ledelsesudfordringen øges, og at anvendelsen af kodekset som redskab til at inducere organisationen og medarbejderne med nogle bestemte og centrale værdier både bliver mere vigtig, men også mere krævende (Ouchi 1977; Ouchi & Maguire 1975; Selznick 1957).

Forståelsen af organisationernes størrelse er i denne sammenhæng afgrænset til antallet af medarbejdere og, mere præcist, til antallet af årsværk i organisationen. Argumentet om betydningen af organisationens størrelse handler netop om den kompleksitet, et øget antal medarbejdere udgør for ledelsesopgaven i organisationen. Derfor er antallet af årsværk en god operationalisering af variabelen. Samtidig er den helt sammenlignelig mellem enheder i Holland og Danmark og på tværs af de to lande. Det giver dog også nogle måleproblemer. Således finder man i Danmark de to topembedsmandsroller i to forskellige og adskilte organisatoriske enheder. I Holland er begge topembedsmandsroller samlet i den samme organisation, og jeg har kun data for antallet af årsværk på organisatorisk niveau. Det giver hovedsageligt et problem i forhold til de hollandske direktører. Således kender jeg ikke antallet af medarbejdere, som de er chef for, men kun antallet af årsværk for hele den organisation, de indgår i. Det havde naturligvis været ideelt at have oplysningerne for, hvor mange årsværk de forskellige hollandske direktører er chef for. Omvendt betyder det, at de hollandske topembedsmænd er placeret i en enhedsorganisation, at direktørerne må forventes at agere efter

størrelsen af den samlende organisation. I forlængelse heraf betyder de hierarkiske forhold, at de hollandske direktører vil være underlagt de initiativer i forhold til ledelse, udvikling og kodekset, som den øverste ledelse (generalsekretær og generaldirektører) tager. Endelig må det understreges, at argumentet omkring betydningen af organisationens størrelse for ledelsesforholdene i organisationen netop fokuserer på den samlede organisation, og antagelsen er, at ledelses- og styringsforholdene samt mulighederne ændres med den samlede størrelse af organisationen.

Vender vi os mod den konkrete 'optælling' af årsværk, er der valgt, hvad man kan kalde et inkluderende princip. I Danmark har man på en række områder, ud over styrelsesniveauet, også et regionalt niveau af enheder, som formelt og hierarkisk er samlet under departementet eller en styrelse (eksempelvis de regionale miljøcentre, som fungerer under By- og Landskabsstyrelsen). I disse tilfælde er det valgt, at eventuelle decentrale enheder, som refererer til en styrelsesdirektør eller en departementschef, er inkluderet i optællingen af antallet af årsværk. I eventuelle tvivlsspørgsmål for Holland er det samme princip anvendt. Årsagen er, at en stigning i antallet af medarbejdere, selv i mere decentrale led af organisationen, øger organisationens kompleksitet og derfor også behovet for en uformel og social kontrakt mellem topembedsmand og organisationens medarbejdere. Man kan endda anføre, at kodekset som redskab for topembedsmanden i hans bestræbelser på at sikre en velfungerende organisation, *specielt* i forhold til eventuelle decentrale enheder, vil være vigtig og kunne hjælpe med at forme en social og værdibaseret kontrakt mellem medarbejdere og ledelse.

Datakilder

Grundlæggende er afhandlingens empiriske undersøgelser præget af to hensyn. For det første behovet for viden på et overordnet plan om anvendelsen af kodekset i centraladministrationen i Holland og Danmark. Der er således ikke i hverken Holland eller Danmark systematiske undersøgelser af, hvorfor eller hvordan der arbejdes med kodekset.⁶ For det andet er formålet at forsøge at generere viden om og forstå, hvilke mekanismer og motiver der er på spil, når man som topembedsmand omsætter kodekset til praksis. Mens det første hensyn tilsiger en undersøgelse, der dækker alle centraladministrative enheder, tilsiger det andet studier af færre enheder, hvor man går i dybden og søger forståelse og viden om fænomenet. Således er disse to hensyn parallele til det trade-off, der traditionelt inden for de samfundsvidenskabelige metoder siges at være mellem bredde og dybde (Andersen 2005: 75).

Sammenfattende betyder det, at afhandlingens formål, problemstilling og hypoteser stiller krav om både en kvantitativ undersøgelse af Kodeks for God Offentlig Tople-

6. I Danmark har Forum for Offentlig Topleddelse gennemført nogle surveyer, hvoraf den ene forsøger at afdække, hvordan der arbejdes med kodekset (Forum for Offentlig Topleddelse 2006b). Undersøgelsen indeholder dog kun et par spørgsmål, der relaterer sig til den konkrete anvendelse af kodekset, ligesom resultaterne udelukkende er rapporteret deskriptivt.

delse og en kvalitativ og mere dybdegående analyse af kodekset. Den kvantitative del skal skabe overblik over fænomenet kodeks og etablere et grundlag for, på et overordnet plan, at sige noget om sammenhængene mellem topembedsmandsroller, motiver og anvendelse af kodekset samt om forskellene mellem Danmark og Holland. Den kvalitative del skal forsøge at give et indblik i, hvordan kodekset konkret anvendes i forskellige centraladministrative organisationer i Danmark og Holland. I de følgende afsnit vil jeg redegøre for de kvantitative og de kvalitative datakilder, projektets empiriske del er baseret på.

De kvantitative undersøgelser

Projektet benytter sig af to forskellige spørgeskemaundersøgelser. For det første en spørgeskemaundersøgelse rettet mod samtlige danske topembedsmænd i departementer og styrelser (Frank 2008b). Undersøgelsen blev gennemført i efteråret 2007 og blev fulgt op af interviews med fire topembedsmænd, som ikke ønskede at svare på spørgeskemaet, men dog stillede sig til rådighed for et interview. I disse interviews anvendte jeg spørgeskemaet som udgangspunkt. Topembedsmændenes svar blev efterfølgende, hvor det gav mening, kvantificeret. Undersøgelsen endte med en svarprocent på 66 procent, og i betragtning af, at der er tale om 66 procent af *populationen* af danske topembedsmænd, må svarprocenten vurderes som tilfredsstillende.

For det andet har jeg gennemført en tilsvarende spørgeskemaundersøgelse blandt de hollandske topembedsmænd (Frank 2008a). Undersøgelsen blev ligeledes gennemført i efteråret 2007, og spørgeskemaet blev oversat til hollandsk for at øge sandsynligheden for en høj svarprocent. I Holland var det kun muligt at kontakte 460 topembedsmænd ud af en population på 759. Det var ej heller muligt at udtrække en repræsentativ stikprøve af populationen. Årsagen er, at ABD, som har kontaktoplysningerne på samtlige embedsmænd, der er en del af deres topembedsmandsgruppe (og dermed er omfattet af kodekset), ikke ønskede at give mig kontaktoplysninger på deres 'medlemmer'. De ønskede heller ikke at deltage som partner i min undersøgelse. Jeg vidste dog, at medlemmerne af ABD alle er topembedsmænd på generalsekretær-, generaldirektør samt direktørniveau. Gennem Staatsalmanak (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2007) (den hollandske Hof- og Statskalender) kunne jeg indhente kontaktoplysningerne på en stor del af disse topembedsmænd.

I forhold til de danske topembedsmænd var de hollandske topembedsmænd noget mere tilbageholdne med at besvare spørgeskemaet. Der er umiddelbart intet, der tyder på, at det skulle være form eller indhold, der forklarer denne tilbageholdenhed. Enkelte hollandske topembedsmænd har udtrykt utilfredshed med, at de er blevet kontaktet direkte pr. e-mail, men intet tyder på, at det skulle være en generel tendens. Noget tyder i stedet på, at der generelt i den hollandske offentlige forvaltning eksisterer en noget mere konservativ norm angående besvarelse af spørgeskemaer i forhold til i Danmark. Efter to påmindelser om at besvare spørgeskemaet havde jeg modtaget 191 be-

svarelses, hvilket svarer til 41,5 procent af stikprøvepopulationen. Det var derfor nødvendigt at iværksætte yderligere tiltag, der kunne imødegå den lave svarprocent. Jeg gennemgik herefter, hvem der indtil videre havde besvaret spørgeskemaet i forhold til, hvilken type organisation de var ansat i, og hvilken topembedsmandsfunktion de havde. Efterfølgende udvalgte jeg en række topembedsmænd med henblik på et telefonisk eller et personligt interview. Disse topembedsmænd blev udvalgt således, at det endelige datasæt, trods lav svarprocent, ville være repræsentativt i forhold til de forskellige topembedsmandsfunktioner og de to organisationsmodeller, der opereres med i den hollandske centraladministration. For at øge sandsynligheden for at interviewe disse topembedsmænd ansatte jeg to hollandske studerende, som efter grundige instruktioner tog kontakt til de identificerede topembedsmænd. I løbet af januar 2008 lykkedes det at gennemføre 42 interviews (alle på nær ét var telefoninterviews), hvilket tilsammen gav en svarprocent på 50,7 procent (af de 460 topembedsmænd, i alt 30,3 procent af populationen på 759). Trods den lave svarprocent lykkedes det dog at sikre en tilpas repræsentativ fordeling af forskellige topembedsmandsroller på tværs af de forskellige hollandske ministerier, hvilket forbedrer undersøgelsens reliabilitet. Det ændrer dog ikke ved, at udvælgelsesproceduren og den efterfølgende lave svarprocent, trods alt, betyder, at generaliseringspotentialet for de hollandske data er en smule begrænset.

Tabel 4.4. Antal af respondenter fordelt på organisationsmodel og topembedsmandsfunktion for henholdsvis Danmark og Holland

	Organisationsmodel		Smal model	Bred model
	Topembedsmandsrolle			
Danmark	Departementschefer		4	8
	Styrelsesdirektører		12	25
	Organisationsmodel		SG-DG-model	Bestuursraad-model
	Topembedsmandsrolle			
Holland	Generalsekretærer og generaldirektører		10	16
	Direktører		123	78

For gruppen af danske topembedsmænd summerer tallene ikke op til 52, som svarer til den omtalte svarprocent på 66 procent. Årsagen er, at hverken Statsministeriet, Kirkeministeriet eller Udenrigsministeriet er organiseret med styrelser, hvorfor de her er udeladt.

En udfordring med de to datasæt er det begrænsede antal topembedsmænd, der finder sig øverst i det centraladministrative hierarki. I Danmark drejer det sig om de-

partementscheferne og i Holland om generalsekretærene og, i lidt mindre grad, generaldirektørerne.

Når jeg i de efterfølgende afsnit analyserer og tester de forskellige teoretiske hypoteser, vil antallet af respondenter helt naturligt være begrænset. Endvidere kan der være frafald på enkelte spørgsmål, som gør, at antallet af respondenter for nogle af kategorierne ovenfor falder yderligere. Omvendt er det lave antal respondenter i de forskellige celler i tabellen et grundvilkår, når man undersøger denne del af et embedsmandskorps. Antallet og fordelingen af respondenter i de forskellige kategorier har den umiddelbare betydning, at signifikanstest i de følgende regressionsanalyser skal fortolkes konservativt, hvilket samtlige forudsætningstest i kapitel 5 og 6 ligeledes indikerer.⁷

Problemet med få respondenter er størst blandt de danske topembedsmænd, specielt i den smalle model, hvor der er få departementschefer. For de hollandske topembedsmænd er problemet en smule mindre, da de to øverste topembedsmandskategorier, generalsekretær og generaldirektør, er slået sammen. Antallet af respondenter for denne kategori er dog stadig noget lavt, specielt i SG-DG-modellen. For de hollandske data er der i tillæg det problem, at antallet af respondenter aftager, efterhånden som spørgeskemaet skrider frem. Der er således færre respondenter til det sidste end til det første spørgsmål i de hollandske data.

Den opmærksomme læser vil notere sig, at der er forholdsvis stor forskel på størrelsen af gruppen af topembedsmænd i de to lande. Mens populationen i Danmark begrænser sig til 79, er den i Holland næsten ti gange så stor – 759. En del af årsagen her til skal givetvis findes i det faktum, at det typiske hollandske departement er opbygget efter enhedsorganisationens principper, hvilket øger organisationens kompleksitet og behovet for flere hierarkiske ledelseslag. Modsat har man i Danmark historisk set i højere grad forsøgt at skille ministeriernes organisation i et departementalt niveau og et styrelsesniveau. Men baggrunden for denne forskel er der ikke nogen sikker viden om, da området ikke har været berørt forskningsmæssigt.

Afslutningsvis er det nødvendigt at berøre de konkrete spørgsmålsformuleringer i de to spørgeskemaer. Der er således en mindre, men dog væsentlig, forskel i spørgsmålsformuleringerne for de danske og hollandske topembedsmænd. De danske topembedsmænd er blevet spurgt til deres arbejde med *Kodeks for God Offentlig Tople-delse*, mens de hollandske topembedsmænd er blevet spurgt til arbejdet med deres *kompetenceudvikling*.⁸ Jeg har valgt denne bredere spørgsmålsformulering for de hollandske topembedsmænd, fordi det hollandske kodeks ikke er 'kendt' blandt alle hollandske topembedsmænd. Årsagen er, at mange af de hollandske topembedsmænd

7. Alle forudsætningstest har fulgt Stubagers (2008) anbefalede fremgangsmåde for forudsætningstest.

arbejder med kodekset via lederudviklingstiltag i deres ministerium. Havde jeg spurgt de hollandske topembedsmænd direkte om deres arbejde med det hollandske kodeks, havde jeg risikeret, at mange respondenter ville blive forvirrede og ikke besvare spørgsmålet, selvom de rent faktisk arbejder med kodekset gennem deres kompetenceudvikling. På samme vis er de hollandske topembedsmænd, der anvender forskellige lederudviklingstilbud fra ABD, ikke nødvendigvis klar over, at disse tilbud blandt andet er inspireret af og bygger på det hollandske kodeks. Spørgsmålene i de to spørgeskemaer belyser således de samme temaer, men gør det på forskellig vis med forskellige formuleringer. Det giver et metodisk problem, når de to undersøgelser skal sammenlignes, da vi ikke kan være sikre på, at svarene er sammenlignelige. Selv meget beskedne variationer i spørgsmålsformuleringerne i sådanne surveyer kan have markant betydning for respondenternes svar (Olsen 1997). Det er derfor væsentligt at være opmærksom på, at de kvantitative analyser alene med sikkerhed sammenligner de danske topembedsmænds holdning til og anvendelse af kodekset med de hollandske topembedsmænds holdning til og anvendelse af kompetenceudviklingsinitiativer. Problemet for afhandlingens konklusioner mindskes dog af, at dette metodiske problem er fraværende i afhandlingens kvalitative casestudier.

De kvalitative casestudier

I udvælgelsen af cases har jeg ladet de to strukturelle variable være styrende. Dermed kan jeg sikre kontinuitet mellem afhandlingens analysemodel, de kvantitative hypotesetester samt de kvalitative casestudier. Udvalget af casestudier skal dermed tilfredsstille to krav. For det første skal det være muligt at dække direktør-, henholdsvis departementschefsniveauet. For det andet skal de to organisationsmodeller i hvert land være repræsenteret. I Danmark den brede og den smalle model. I Holland bestuursraad-modellen og SG-DG-modellen. Da direktørerne i Holland er en del af den departementale organisation, er der her behov for to casestudier – et for hver organisationsmodel. I Danmark er direktørerne til gengæld chefer for separate organisationer (styrelser), hvorfor der her er behov for fire casestudier. Udvalget af caseorganisationer er illustreret i tabel 4.5.

Casestudierne i de to lande er baseret på to overordnede datakilder. For det første baggrundsmateriale fra de enkelte organisationer. Dette materiale har for størstedelen af caseorganisationerne været ganske omfattende. Jeg har haft adgang til mødereferater fra medarbejderudvalg, samarbejdsudvalg, koncernledelsesmøder, direktionsmøder, interne rapporter, konsulentrapporter, lederevalueringsrapporter samt interne nyhedsbreve, som relaterer sig til ledelse og styring af organisationen og eventuelt mere specifikke organisations- og lederudviklingstiltag. Derudover har jeg haft adgang

8. De konkrete spørgsmålsformuleringer fremgår løbende i kapitel 5 og 6 i forbindelse med analyserne.

til direktørkontrakter og resultatkontrakter blandt de danske styrelsesdirektører, departementschefernes årlige indrapporteringer til Personalestyrelsen omkring organisationens drift og udvikling samt organisationernes årsrapporter.

Tabel 4.5. Oversigt over udvælgelsen af caseorganisationer

		Bred model	Smal model
Danmark	Departementschef	Skatteministeriets departement	Miljøministeriets departement
	Styrelsesdirektør	SKAT	Skov- og Naturstyrelsen
		SG-DG-modellen	Bestuursraad-modellen
Holland	Departementschefer	Økonomiministeriet	Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø
	Direktør		

For at uddybe og konkretisere min viden om anvendelsen af kodekset i de respektive caseorganisationer har jeg haft kontakt til HR-afdelingerne. Kun i Skov- og Naturstyrelsen har jeg ikke haft et selvstændigt møde med enten en eller flere HR-konsulenter og/eller den ansvarlige for HR-området. Ud over at danne baggrund for min viden om, hvordan kodekset anvendes i de respektive organisationer, anvendte jeg materialet som udgangspunkt for at kunne føre en kritisk samtale med respondenterne i organisationerne om anvendelsen af kodekset.

Det andet sæt datakilder i casestudierne er en række interviews med topembedsmænd på forskellige hierarkiske niveauer. Disse interviews har belyst topembedsmændenes holdninger til kodekset, deres motiver for at anvende kodekset, og hvordan man helt konkret anvender kodekset i organisationen. Der er i alt gennemført 20 interviews med topembedsmænd i de seks caseorganisationer. Alle interviews er gennemført med en semistruktureret interviewguide (se appendiks 1), der er tilpasset den enkelte interviewpersons stilling og mit kendskab til organisationens anvendelse af kodekset fra baggrundsmaterialerne.

Validiteten af interviewene er forsøgt sikret ad flere veje. For det første har alle interviewpersoner haft mulighed for at udtale sig uden for referat. Det skete kun i et enkelt tilfælde og berørte ikke konkret afhandlingens problemstillinger.

For det andet er samarbejdet med de seks caseorganisationer foregået i fortrolighed i den forstand, at de udleverede dokumenter ikke kom videre end til mig. Denne aftale har været af uformel art undtagen i to tilfælde, hvor aftalen er formaliseret via en fortrolighedserklæring.

For det tredje har jeg i samtlige caseorganisationer interviewet flere topembedsmænd for at sikre validiteten af beskrivelserne af hændelsesforløb, indhold af møder og formål med forskellige tiltag omkring kodekset. Gennem denne informant-triangelering imødegår jeg udfordringen med, at interviewpersonerne kan have interesse i kun at fortælle dele af sandheden og fremstille deres handlinger i et bestemt lys. Der har dog ikke været eksempler på sådanne afvigelser i beskrivelser af anvendelsen af kodekset, motiver for at anvende kodekset eller lignende.

Endelig har jeg, for det fjerde, løbende i hvert interview verificeret mine observationer ved eksempelvis at spørge: "... så vidt jeg har forstået, så ..." og lignende (Kvale 1999: 138, 153). Herved øges præcisionen (eller reliabiliteten) af interviewerens iagttagelser og tolkninger, så disse også matcher virkeligheden.

Tabel 4.6. Oversigt over antal af respondenter i de respektive caseorganisationer. Tal i parentes for de danske cases angiver antal afdelingschefer/direktionsmedlemmer, der er interviewet

Danmark	Organisationsmodel	Smal model (Miljøministeriets departement og Skov- og Naturstyrelsen)	Bred model (Skatteministeriets departement og SKAT)
	Topembedsmandsrolle		
	Departementschefer	1 (2)	1 (3)
	Styrelsesdirektører	1 (1)	1 (2)
Holland	Organisationsmodel	SG-DG-model (Økonoministeriet)	Bestuursraad-model (Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø)
	Topembedsmandsrolle		
	Generalsekretærer og generaldirektører	1	1
	Direktører	3	3

Jeg har altså interviewet 12 topembedsmænd i Danmark og otte i Holland. Dertil kommer tre interviews med henholdsvis en HR-konsulent og to HR-direktører i Holland. I begge lande har min kontakt med de respektive organisationers HR-afdeling været uformelle møder, e-mail-korrespondance m.m. Men da den hollandske praksis omkring kodekset involverer kontakt mellem ABD og de enkelte ministeriers HR-afdelinger, var der et behov for mere systematisk at interviewe nogle HR-medarbejdere i de hollandske caseorganisationer.

Foruden interviews i de respektive caseorganisationer har jeg ligeledes gennemført interviews med henblik på at afdække baggrunden for, at man ønskede et kodeks i de to lande og formålet med kodekset på et helt overordnet plan (se også kapitel 2). I den forbindelse har jeg interviewet en HR-konsulent samt vicedirektøren i ABD, og i Danmark har jeg interviewet Karsten Dybvad, der som daværende departementschef i Finansministeriet var med til at igangsætte hele arbejdet omkring kodekset, samt Peter Gorm Hansen, der som direktør for Kommunernes Landsforening ligeledes har stået i spidsen for arbejdet med det danske kodeks.

Gennem hele afhandlingen gengiver jeg interviewcitater i redigeret form. Det vil sige, at jeg har gennemgået citaterne sprogligt og forståelsesmæssigt, således de fremstår tydelige og klare, men naturligvis uden at ændre i betydningen eller meningen i de pågældende citater.

Sammenfatning

Jeg har i dette kapitel beskæftiget mig med afhandlingens forskningsdesign, variablene, som indgår i afhandlingens analysemodel, samt diskuteret de datakilder, afhandlingen betjener sig af. Jeg har diskuteret, hvordan et most-similar-systems-design indeholdende Danmark og Holland giver de bedste muligheder for at undersøge afhandlingens problemstilling og belyse afhandlingens analysemodel. Da Danmark og Holland er ens i en række, i denne sammenhæng, væsentlige aspekter, holdes andre relevante variable konstante. De få, som varierer, kan kontrolleres statistisk. Jeg har ligeledes diskuteret de forskellige variable, som indgår i afhandlingens analysemodel. På baggrund af afhandlingens hensigt om på den ene side at skabe overblik over fænomenet kodeks og sammenhængen med topembedsmandsrolle, motiv, anvendelse og den nationale ramme for implementering af kodekset, og på den anden side give indblik i, hvordan kodekset konkret anvendes i forskellige centraladministrative organisationer i Danmark og Holland, har jeg endelig argumenteret for det hensigtsmæssige i, at afhandlingen benytter sig af metodisk triangulering (Tarrow 2004: 174). Således anvender jeg både kvantitative spørgeskemaundersøgelser og kvalitative casestudier.

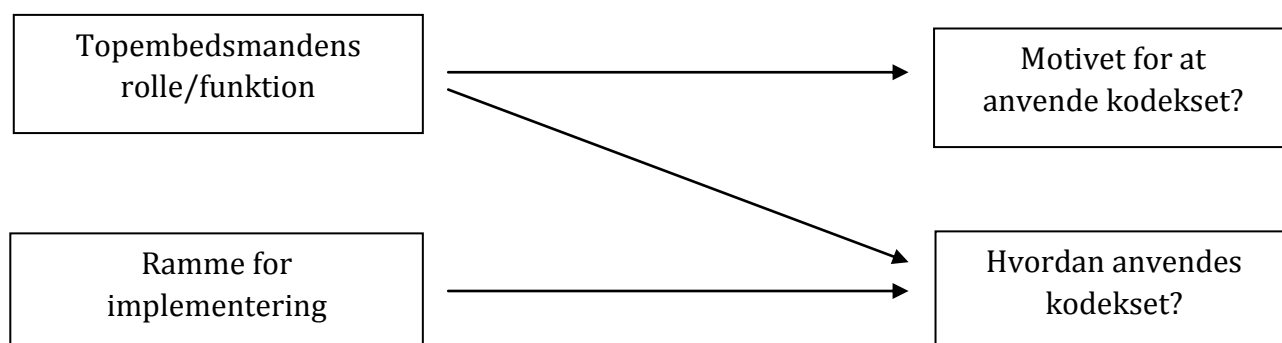
Kapitel 5

Motivet for at anvende Kodeks for God Offentlig Topledelse?

I kapitel 3 etablerede jeg en teoretisk ramme med henblik på at analysere, *hvorfor* og *hvordan* man som offentlig topleder anvender Kodeks for God Offentlig Topledelse. De to næste kapitler vil på baggrund af det indsamlede kvantitative materiale, som blev beskrevet i forrige kapitel, belyse de to spørgsmål. Mens jeg i dette kapitel vil belyse 'hvorfor kodekset anvendes', vil jeg i det efterfølgende kapitel belyse 'hvordan kodekset anvendes'.

Centralt i afhandlingens analysemodel står forventningen om, at strukturen påvirker anvendelsen af kodekset. Jeg forventer, at topembedsmandens rolle, organisatoriske placering og arbejdsopgaver vil have betydning for, hvorfor han vælger at anvende kodekset. Afhandlingens analysemodel er gengivet i figur 3.1.

Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel



Kapitel 3 skelner mellem to forskellige teoretiske perspektiver. For det første et funktionelt perspektiv, der antager, at topembedsmændenes handlinger er motiveret af nogle konkrete udfordringer i deres daglige arbejde. Jeg forventer på den baggrund, at anvendelsen af kodekset udspringer af et konkret personligt eller organisatorisk behov. For det andet et symbolsk perspektiv, der antager, at aktørerne handler ud fra, hvad der er 'oppe i tiden', og tager de idéer og koncepter til sig, der styrker organisationens og topembedsmandens image som seriøs, moderne og kompetent. Dermed er det den symbolske værdi i kodekset, der er motivationen for topembedsmændene. Hypoteserne om, hvorfor topembedsmændene forventes at anvende kodekset, er gengivet i tabel 5.1. Der er for hvert af de to teoretiske perspektiver to forventninger til de motiver, topembedsmændene angiver for at anvende kodekset.

Tabel 5.1. Hypoteser om, hvorfor man som topembedsmand vælger at arbejde med et Kodeks for God Offentlig Topledelse

Forventninger til topembedsmændenes motiver for at anvende kodekset	
<i>Hovedantagelse: Aktørerne agerer instrumentelt og formålsrationelt</i>	
Funktionelt perspektiv	• Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke den politiske rådgivning. • Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke kontrol, styring og koordination i organisationen.
<i>Hovedantagelse: Aktører og organisationer søger at maksimere legitimiteten i deres omgivelser</i>	
Symbolsk perspektiv	• I jo højere grad kodekset er institutionaliseret, i jo højere grad angiver topembedsmændene, at organisationen benytter kodekset. • Jo flere moderne ledelsesredskaber topembedsmændene angiver at anvende, i jo højere grad angiver topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, at de benytter sig af kodekset.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at alle fire hypoteser belyser topembedsmændenes motiv for at anvende kodekset. Men de gør det på forskellig vis. De hypoteser, der er tilknyttet det funktionelle perspektiv, forholder sig direkte til topembedsmændenes motiv, mens de hypoteser, der er knyttet til det symbolske perspektiv, gør det indirekte. Her er det henholdsvis institutionalisering og anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber, der er topembedsmændenes motiv for at anvende kodekset. Selvom en afhængig variabel er, i hvilken grad topembedsmændene benytter sig af kodekset, refererer det til anvendelsen af kodekset helt generelt. Den konkrete anvendelse af kodekset behandler og analyserer jeg i næste kapitel.

I de fleste vestlige demokratier har topembedsmænd to hovedopgaver. På den ene side skal de levere god politisk rådgivning til ministeren. På den anden side skal de fungere som administrerende direktør for ministeriet med de ledelses- og styringsopgaver, det medfører. De to opgaver konkurrerer om topembedsmandens opmærksomhed.

... det politiske system vil altid tage den tid, det skal have, fordi det er "urgent", og det brænder på. En minister, som ikke får den hjælp, den rådgivning, den "power", der skal til for at klare sig i det daglige, kan ikke bruge dig som departementschef (...) Okay, når det så er en præmis, der er givet, hvordan sørger du så samtidig for at skabe en ordentlig ledelse af din organisation (...) hvordan får du skabt rum og luft til at få gjort det, når rådgivningen automatisk tager første prioritet ... (dansk departementschef)

Jeg forventer, at topembedsmandens vægtning af de to hovedopgaver afhænger af den rolle, han har. Mens departementschefen (som ovenfor) hovedsageligt varetager den politiske rådgivning af ministeren, er styrelsesdirektørens hovedopgaver ledelse og styring. Tilsammen skaber det to forskellige udgangspunkter for at håndtere deres rolle som topleder.

I det andet teoretiske perspektiv er den grundlæggende antagelse, at aktører (og organisationer) stræber efter at maksimere deres legitimitet i forhold til omgivelserne. Jeg forventer, at dette vil afspejle sig på to måder i topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset. For det første vil graden af institutionalisering have en positiv effekt på topembedsmændenes angivelse af, i hvor høj grad de anvender kodekset. Det vil sige, at jo mere kodekset bliver taget for givet som idé og ledelsesredskab, jo mere vil topembedsmændene sige, at de bruger kodekset. For det andet forventer jeg, at der er et mere generelt og vedvarende pres på topembedsmanden og organisationen for at være *moderne* og anvende de nyeste ledelses- og styringsredskaber. Kodekset anvendes da som et led i det, man i litteraturen har kaldt organisationens 'identitetsmarkering', hvor anvendelse af kodekset falder sammen med brug af en række andre nye og moderne ledelsesredskaber.

Det funktionelle perspektiv

De følgende afsnit tester de to hypoteser, der er udledt af det funktionelle perspektiv. Først repeterer jeg kort de forskellige organisationsmodeller, der anvendes, når ministerierne organiseres i Danmark, henholdsvis Holland. Organisationsmodellerne er væsentlige, da de er med til at definere topembedsmandens arbejdsopgaver og arbejdsmæssige fokus. Derfor forventes de også at have betydning for topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset. Dernæst operationaliserer jeg de afhængige variable (opgaverne 'politisk rådgivning' og 'ledelse og styring'), hvorefter jeg gennemfører de konkrete analyser.

Skaber forskellige roller forskellig motivation?

Med udgangspunkt i det funktionelle perspektiv forventer jeg, at der er forskel på de to typer topembedsmænds motivation for at anvende kodekset. I Danmark varetager departementscheferne hovedsageligt den politiske rådgivning og styrelsesdirektørerne ledelses- og styringsopgaver. I Holland varetager generalsekretæren og generaldirektørerne hovedsageligt den politiske rådgivning, mens direktørerne hovedsageligt varetager ledelses- og styringsopgaven. Men topembedsmændenes arbejdsopgaver defineres ikke udelukkende af deres funktion, men også af den organisationsmodel, de er placeret i. Tabel 4.3 gengiver, hvordan de danske organisationsmodeller påvirker topembedsmændenes arbejdsopgaver.

Tabel 4.3. Ændringer i arbejdsopgaver for departementschef og styrelsesdirektører efter organisationsmodel

Organisationsmodel	Den brede model	Den smalle model
Topembedsmandsrolle		
Departementschef	Mere ledelse og styring	Koordination
Styrelsesdirektør	Drift	Mere politisk rådgivning

I den brede model finder vi den klassiske opdeling og arbejdsdeling mellem et departementalt niveau og et styrelsesniveau, som A-60-modellen introducerede. Men i den brede model finder vi samtidig ofte et medarbejdermæssigt større departement, der håndterer og koordinerer de mange sager på ministerområdet. Det betyder for det første, at styrelsesdirektørerne indtager den klassiske rolle, hvor opgaven hovedsageligt er ledelse og styring af organisationen (her styrelsen). For det andet indtager departementschefen den klassiske position som primær politisk rådgiver af ministeren. Dog med det tillæg, at departementet er relativt stort med mange ansatte, hvilket øger ledelses- og styringspresset på departementschefen (i forhold til departementschefen i den smalle model). I den smalle model er situationen omvendt. Her finder vi ofte et medarbejdermæssigt relativt lille departement, hvis departementschef i højere grad koncentrerer sig om den politiske rådgivningsopgave, og ledelsesmæssigt om den overordnede samordning inden for ministeriets ressort. Styrelsernes ansvar er derfor udvidet i forhold til den brede model, og styrelsescheferne er i højere grad involveret i policyudvikling og ministerrådgivning end styrelsescheferne i den brede model (for en uddybende diskussion se kapitel 4).

Man kan også skelne mellem to organisationsmodeller i den hollandske centraladministration. I den klassiske hollandske organisationsmodel (SG-DG-modellen) er der formelt et klart hierarki med generalsekretæren som højest rangerende embedsmand med ledelsesansvar for hele ministeriet. Herefter følger inden for hvert ministerium generaldirektørerne, som er ansvarlige for en række generaldirektorater, og endelig er der direktørerne, der har opgaver inden for generaldirektoraterne. Denne arbejdsdeling er imidlertid ikke helt så klar, når det kommer til stykket, navnlig ikke for de to øverste niveauer. Således bedriver generaldirektørerne f.eks. også politisk rådgivning af ministeren uden om generalsekretæren. Den eneste forholdsvis klare rolle er direktørernes, hvis opgaver hovedsageligt er fokuseret på det administrative ledelsesansvar på deres respektive områder, idet de reelt fungerer som afdelingschefer i generaldirektoraterne. Den anden model i den hollandske centraladministration er den såkaldte bestuursraad-model, hvor generaldirektoraterne er nedlagt, således at generaldirektørerne er trukket ind i en art direktionsmodel sammen med generalsekretæren. Reelt er opgaverne for generalsekretær og generaldirektører ikke meget an-

derledes end i SG-DG-modellen. Men generaldirektørernes rolle i organisationen er nu mere tydelig, idet de helt klart skal koncentrere sig om den politiske rådgivning af ministeren og den overordnede samordning inden for ministeriet. Samtidig er direktørernes rolle mere tydelig, fordi de har et større (strategisk) ledelsesansvar. I denne model rapporterer de nemlig ikke til et mellemlid (generaldirektøren), men direkte til det øverste hierarkiske niveau (bestuursraad). Direktørernes autonomi er følgelig, alt andet lige, også øget.

Operationalisering af to motiver for at anvende kodekset

Afledt af det funktionelle perspektiv forventer jeg at finde to forskellige motiver for at anvende kodekset. For det første kan anvendelsen af kodekset være motiveret i forhold til den politiske rådgivningsopgave, og for det andet kan den være motiveret i forhold til ledelses- og styringsopgaven. Jeg forventer, at begge motivationsfaktorer har betydning for alle topembedsmænd, men at topembedsmandens rolle og funktion er udslagsgivende for, hvilken af de to motivationsfaktorer der fylder mest. Tabel 5.2 giver et overblik over operationaliseringen af disse to motivationsfaktorer.

Tabel 5.2. Operationalisering af de to funktionelle motivationsfaktorer

Motivation i topembedsmandsarbejdet	Operationalisering
Politisk rådgivning	"Der var/er et behov for afklaring af samspilsrelationen mellem administrationen og den politiske chef."
Ledelse og styring	"Der var/er et behov for sikring af interne ledelsesforhold – koordinering, kontrol og styring af organisationen."

Note: Der svares på spørgsmålet: "Du bedes vurdere, hvilken vægt følgende begrundelser har haft ved beslutningen om at arbejde med et Kodeks for God Offentlig Topledelse (for de hollandske topembedsmænd: kompetenceudvikling)."

Den politiske rådgivning handler helt grundlæggende om at levere gode og solide vurderinger og anbefalinger til ministeren, som kan sikre ministeren, og dermed ministeriet, politisk succes. Det drejer sig grundlæggende om, hvordan man tilrettelægger samspillet mellem minister og embedsmænd og om at udvikle en fælles opfattelse mellem minister og topembedsmand om den gode politiske rådgivning (Aberbach, Putnam & Rockman 1981; Christensen 1999; Christensen 2004; Peters & Pierre 2004a). Det er disse aspekter af politisk rådgivning, som er forsøgt indfanget i ovenstående operationalisering. Endelig er det funktionelle element i operationaliseringen tilføjet med den eksplicitte formulering omkring "*et behov for ...*".

Det andet motiv, ledelse og styring, er noget mere driftsorienteret. I kapitel 3 karakteriserede jeg denne opgave ved kontrol (Ouchi 1978), tilpas incitamentsstyring

(Miller & Whitford 2007; Wilson 1989) og koordination (Scharpf 1994). I operationaliseringen er incitamentsstyringen udvidet til generel styring, men det handler stadig om, hvordan man som topembedsmand sikrer, at medarbejderne i organisationen arbejder mest hensigtsmæssigt givet de (politiske) mål, der er udstukket for organisationen. Endelig er det funktionelle element af dette motiv ligeledes indføjjet med betoningen af, at der er tale om "*et behov for ...*".

Politisk rådgivning som motivation for at anvende kodekset

Tabel 5.3 gengiver resultaterne af en række regressionsanalyser, hvor den afhængige variabel er topembedsmandens motiv for at anvende kodekset med henblik på at sikre bedre politisk rådgivning. I analyserne indgår tre modeller. Model I undersøger forskellen mellem de hollandske og danske topembedsmænd. Nationalitetsvariablen indgår også i model II, der gengiver resultaterne af afhandlingens grundlæggende teoretiske analysemodel. I model III er de forskellige nationale organisationsmodeller indtaget som kontrolvariable. Organisationsstørrelsen er ligeledes trukket ind som kontrolvariabel. Endelig opererer model III med tre interaktionsled, der belyser samspillet mellem ledelsesrolle og organisationsmodel i begge lande samt, for så vidt angår de hollandske topembedsmænd, organisationsstørrelsen. Baggrunden for denne sidste variabel er, at de hollandske ministerier er forholdsvis store, fordi de alle bygger på en form for enhedsorganisation, hvor alle led i de enkelte ministerier grundlæggende indgår i et forholdsvis sluttet hierarki. Model III giver med andre ord mulighed for at studere afhandlingens analysemodel med kontrol for relevante tredjevariable samt vurdere betydningen af at inkludere disse kontrolvariable i modellen.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de nationale forskelle *udelukkende* testes i model I. I model II og III betyder dummyvariablene, at resultaterne er angivet i forhold til referencekategorien, som er danske styrelseschefer for model II og danske styrelseschefer i den smalle model for model III.

I fortolkningen af resultaterne i model III er det vigtigt at være opmærksom på, at der for størstedelen af variablenes vedkommende er tale om dummyvariable. Det er specielt vigtigt i relation til signifikanstestene, som i model III kun kan relateres til referencekategorien, som ovenfor er sat til danske styrelseschefer i den smalle model. Jeg har derfor gennemført en række regressionsanalyser med skiftende referencekategorier for at undersøge, hvilke forskelle der er signifikante. Resultaterne er rapporteret i tabel 5.4 og 5.5.

Tabel 5.3. Effekten af rolle og funktion på 'politisk rådgivning' som motiv for at anvende kodekset

	Model I	Model II	Model III
Konstant	1,268***	1,452***	0,963
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)		-0,752**	1,986*
Nationalitet (1 = Holland)	-0,393**	-0,587**	-0,151
Departementschef x Holland		0,887*	-2,136*
Bred organisationsmodel			0,662*
SG-DG-model			-0,022
Departementschef x bred model			-3,205***
Departementschef x SG-DG-model			0,652
LnÅrsværk (10.000)			-0,010
LnÅrsværk x Holland			-0,138
N	185	185	177
Adj. R ²	0,020	0,031	0,069

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 0-4. Jo højere værdi, i jo højere grad er anvendelsen af kodekset motiveret af et behov for afklaring af samspilsrelationen mellem administrationen og den politiske chef ('politisk rådgivning').

Model III er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer ikke ved de overordnede konklusioner. Dog er interaktionsleddet departementschefxHolland ikke signifikant i den ordinale regression (signifikansniveau på 0,125).

To resultater er vigtige i forhold til de opstillede hypoteser: For det første er der en signifikant forskel på de hollandske og danske topembedsmænd, hvilket kan ses af model I.⁹ De hollandske topembedsmænd er i signifikant mindre grad motiveret for at

9. Model II og model III tester som nævnt ikke direkte denne sammenhæng, hvorfor signifikansen for nationalitetsvariablen ikke kan fortolkes ud fra disse to modeller.

anvende kodekset med henblik på at styrke den politiske rådgivning end de danske topembedsmænd. Det er modsat mine forventninger, idet jeg antog, at motivationen blandt de forskellige topembedsmandsroller gælder på tværs af landene. Men som jeg diskuterede i kapitel 2, er kodekset i Holland i langt højere grad iscenesat fra centralt politisk hold med en begrundelse om at ville styrke topembedsmændenes ledelses- og styringskompetencer. Det kan forklare, at de hollandske topembedsmænd i mindre grad end de danske ser kodekset som en vej mod bedre politisk rådgivning. Den teoretiske forventning om, at topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset er den samme på tværs af nationale skel, holder altså ikke. Dermed kan nationale karakteristika ved et reformtiltag, her kodekset, have betydning for topembedsmændenes begrundelse for at anvende det. Forskellen mellem danske og hollandske topembedsmænd understreges af, at forskellene mellem de danske topembedsmænd alle er signifikant forskellige på minimum 10-procentniveauet, mens de tilsvarende forskelle for de hollandske topembedsmænd ikke er signifikante (tabel 5.4 og 5.5 nedenfor). Frivillighed i anvendelsen af det danske kodeks betyder altså, at de danske topembedsmænds begrundelse for at anvende kodekset i højere grad varierer med organisationsstrukturen og topembedsmandsrollen, end det gælder for de hollandske topembedsmænd.

For det andet udmønter de strukturelle forskelle mellem topembedsmændene sig ikke i de forventede forskelle i motivationen for at anvende kodekset. I begge lande går resultaterne ikke alene mod mine forventninger; tværtimod understøtter de den omvendte sammenhæng, hvilket ses af tabel 5.4 og 5.5, som rapporterer de forudsagte værdier for de respektive topembedsmandsroller i de to lande.

De hollandske departementschefer i bestuursraad-modellen er *mindre* motiverede af kodekset som redskab i forhold til at opnå bedre politisk rådgivning, end direktørerne i samme model er. Det ses af de forudsagte værdier for de to topembedsmandsroller, som er henholdsvis 0,54 og 0,69.

De danske styrelsesdirektører i den brede model er lige så overraskende mere tilbøjelige til at se kodekset som et redskab til styrkelse af den politiske rådgivning end både styrelsesdirektørerne i den smalle model og departementscheferne i den brede model. Det ses af den forudsagte værdi for styrelsesdirektørerne i den brede model, som er 1,62, mens den tilsvarende værdi for departementschefen er 0,40 og for styrelseschefen i den smalle model 0,95. Kun danske departementschefer i den smalle model bekræfter mine forventninger ved at være dem, der mest udpræget ser kodekset som et middel til sikring af bedre politisk rådgivning (forudsagt værdi: 2,94). Da jeg også i flere af de følgende analyser må forkaste de hypoteser, der er formuleret ud fra teorien, men i stedet finder en sammenhæng, der går i den modsatte retning, har jeg samlet en diskussion af resultaterne i kapitel 6.

Tabel 5.4. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i be- stuursraad-model	Direktør i SG-DG- model	Departementschef i bestuursraad- model	Departementschef i SG-DG-model
Direktør i bestuurs- raad-model	0,69			
Direktør i SG-DG- model	-	0,66		
Departementschef i bestuursraad-model	-	-	0,54	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	1,17

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.4, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien. Se appendiks 2 for eksempel på udregning.

Tabel 5.5. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for danske topembedsmænd

	Styrelsesdirektør i smal model	Styrelsesdirektør i bred model	Departementschef i bred model	Departementschef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	0,95			
Styrelsesdirektør i bred model	*	1,62		
Departementschef i bred model	***	***	0,40	
Departementschef i smal model	*	***	**	2,94

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.4, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien. Se appendiks 2 for eksempel på udregning.

Ledelse og styring som motivation for at anvende kodekset

Den anden del af topembedsmandens dobbeltrolle er ledelse og styring af en organisation. Tabel 5.6 gengiver resultaterne for kvalificering af ledelse og styring som motivation for at anvende kodekset. Logikken i analysen er den samme som ovenfor. Derfor er de modeller, der er genstand for analyse, de samme som i tabel 5.3. Igen skal det fremhæves, at de nationale forskelle *udelukkende* testes i model I. I model II og III betyder dummyvariablene, at resultaterne er angivet i forhold til referencekategorien, som for model II er danske styrelseschefer, og for model III er danske styrelseschefer i den smalle model. Derfor har jeg udregnet de forudsagte værdier for de forskellige topembedsmandsroller og organisationsmodeller. De er gengivet i tabel 5.7 og 5.8.

Tabel 5.6. Effekten af rolle og funktion på 'ledelse og styring' som motiv for at anvende kodekset

	Model I	Model II	Model III
Konstant	1,659***	1,581***	1,335**
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)		0,319	1,163
Nationalitet (1 = Holland)	0,662***	0,693***	0,957
Departementschef x Holland		0,113	-0,899
Bred organisationsmodel			-0,222
SG-DG-model			-0,206
Departementschef x bred model			-0,879
Departementschef x SG-DG-model			0,288
LnÅrsværk (10.000)			-0,101
LnÅrsværk x Holland			-0,085
N	197	197	187
Adj. R ²	0,058	0,064	0,059

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 0-4. Jo højere værdi, i jo højere grad er anvendelsen af kodekset motiveret af et behov for sikring af interne ledelsesforhold – koordinering, kontrol og styring af organisationen ('ledelse og styring').

Model III er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer dog ikke ved resultaterne.

For det første finder jeg signifikant forskel mellem de to landes topembedsmænd i deres motivation for at anvende kodekset med henblik på forbedret ledelse og styring (model I).¹⁰ Det er imod mine forventninger at finde nationale forskelle, men resultatet er i direkte forlængelse af resultaterne ovenfor. Hollandske topembedsmænd er signifikant mere motiverede for at anvende kodekset med henblik på bedre ledelse og styring. Det mere ensidige fokus på ledelse og styring i iscenesættelsen af det hollandske kodeks manifesterer sig altså ved, at de hollandske topembedsmænd i højere grad end de danske begrundet deres anvendelse af kodekset med ønsket om bedre ledelse og styring af organisationen. Analyserne i tabel 5.6 viser endvidere, at den forventning, der blev udledt af Ouchi (Ouchi 1977; Ouchi & Maguire 1975), ikke kan bekræftes. Organisationens størrelse (antal årsværk) har ikke nogen signifikant positiv effekt på anvendelsen af kodekset med henblik på bedre ledelse og styring.

Tabel 5.7. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for danske topembedsmænd

	Styrelsesdirektør i smal model	Styrelsesdirektør i bred model	Departementschef i bred model	Departementschef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	1,25			
Styrelsesdirektør i bred model	-	1,03		
Departementschef i bred model	-	-	1,31	
Departementschef i smal model	-	-	-	2,41

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.7, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien. Se appendiks 2 for eksempel på udregning.

For at undersøge betydningen af samspillet mellem ledelsesrolle og organisationsmodel har jeg, som nævnt, gennemført en række regressioner og dermed testet, om der er signifikant forskel mellem de forskellige typer topembedsmænd. Her finder jeg en række sammenhænge, der – til trods for, at de ikke er signifikante – er ganske interessante. De går således direkte mod mine hypoteser.

10. Model II og model III tester, som nævnt, ikke direkte denne sammenhæng, hvorfor signifikanstesten for nationalitetsvariablen ikke kan fortolkes ud fra disse to modeller.

Både de hollandske og danske departementschefer henviser i særlig grad til kodekset som et instrument til at styrke ledelse og styring. Dermed adskiller de sig fra både de hollandske og de danske direktører. Det ses ved, at de forudsagte værdier for departementscheferne i begge lande er højere end de forudsagte værdier for styrelsesdirektørerne. I Danmark er det endda departementscheferne i den smalle model, der er mest motiverede for at anvende kodekset med henblik på bedre ledelse og styring (forudsagt værdi 2,41), mens styrelsesdirektørerne i den brede model tildeles den laveste forudsagte værdi med 1,03. Selvom disse iagttagelser går mod mine hypoteser, er de så systematiske og så potentielt interessante, at jeg vil diskutere dem sidst i kapitel 6.

Tabel 5.8. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i bestuursraad-model	Direktør i SG-DG-model	Departementschef i bestuursraad-model	Departementschef i SG-DG-model
Direktør i bestuursraad-model	2,13			
Direktør i SG-DG-model	-	1,93		
Departementschef i bestuursraad-model	-	-	2,40	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	2,48

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.7, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien. Se appendiks 2 for eksempel på udregning.

Sammenfatning

Sammenfattende er der tre interessante konklusioner på baggrund af analyserne ovenfor af bedre politisk rådgivning, henholdsvis bedre ledelse og styring som motivation for at anvende kodekset.

For det første viser ovenstående analyser, at de strukturelle faktorer, organisationsmodel og topembedsmandsfunktion, har betydning for, hvad topembedsmændene giver som begrundelse for at anvende kodekset. Det understreger mit teoretiske argument om, at gruppen af topembedsmænd ikke kan betragtes som en homogen stør-

relse. Strukturen, i form af organisationsmodel og rolle og placering i organisationens hierarki, giver forskellige udgangspunkter for at fungere som topembedsmand og dermed også forskelligt fokus i det daglige arbejde. Som ventet betyder det, at jeg finder variation i, hvad der motiverer topembedsmændene til at anvende kodekset.

For det andet viser det sig, at de strukturelle faktorer (organisationsmodel samt topembedsmandsrolle) har en anden effekt end den forventede. Kort sagt tager topembedsmændenes begrundelse for at anvende kodekset udgangspunkt i den opgave, de *ikke* beskæftiger sig så meget med. Mens departementscheferne er mere motiverede for at anvende kodekset for at sikre bedre ledelse og styring af organisationen i forhold til (styrelses)direktørerne, er (styrelses)direktørerne mere motiverede for at anvende kodekset for at sikre bedre politisk rådgivning. Som nævnt vil jeg diskutere implikationerne af disse observationer i kapitel 6.

Samtidig er disse resultater og tendenser klarest blandt de danske topembedsmænd. Det leder mig over til afsnittets tredje konklusion. For begge analyser finder jeg signifikante forskelle mellem de danske og hollandske topembedsmænd. Det går imod mine forventninger. De hollandske topembedsmænd lægger ganske klart mindre vægt på politisk rådgivning og mere vægt på forbedret ledelse og styring af organisationen end deres danske kolleger, når de bliver bedt om at begrunde deres anvendelse af kodekset. Denne forskel kan meget vel skyldes det faktum, at kodekset er introduceret på forskellig vis i de to lande. Således blev det hollandske kodeks initieret fra politisk side med et erklæret formål om at forbedre de hollandske topembedsmænds ledelses- og styringskompetencer. Omvendt er det danske kodeks udsprunget af et ønske fra en gruppe af topembedsmænd, specielt i centraladministrationen, om at have et katalog af kompetencer, der dækker hele topembedsmandsopgaven – det vil sige både ledelses- og styringsopgaven *og* den politiske rådgivningsopgave. Under alle omstændigheder betyder det, at rammen for implementering af kodekset har mere vidtrækkende betydning end først antaget.

Institutionalisering af kodekset og betydningen af moderne ledelsesredskaber

Det symbolske perspektiv ser først og fremmest tilslutningen til kodekset blandt de ledende embedsmænd som en strategi til sikring af organisationens legitimitet i forhold til omgivelserne. Der blev derfor formuleret to hypoteser med udgangspunkt heri. De er:

- Jo mere kodekset er institutionaliseret, jo mere angiver topembedsmændene, at organisationen benytter kodekset.
- Jo flere moderne ledelsesredskaber topembedsmændene angiver at anvende, i jo højere grad angiver de, hvis hovedopgave er ledelse og styring, at de benytter sig af kodekset.

Da begge hypoteser forventer en effekt på den samme afhængige variabel (grad af anvendelse af kodekset), operationaliserer og tester jeg de to hypoteser sammen. I det følgende afsnit operationaliserer jeg begrebet institutionalisering og 'moderne ledelses- og styringsredskaber', mens de to hypoteser efterfølgende testes bivariat og med kontrol for hinanden. Igen skal det understreges, at til trods for, at den afhængige variabel her er 'grad af anvendelse af kodekset', er det topembedsmændenes *motiv* for at anvende kodekset, som testes. Spørgsmålet er, om det eksterne pres (institutionalisering) og det interne pres (anvendelsen af moderne ledelsesredskaber) er motiver, der har betydning for topembedsmændenes angivelse af, i hvor høj grad de anvender kodekset.

Operationalisering af institutionalisering

Blandt organisationer, som befinder sig inden for det samme organisationsfelt (sektor eller branche), i dette tilfælde centraladministrative organisationer, antages der at være normer for, hvordan organisationerne bør håndtere og løse forskellige problemer, og hvilke redskaber man bør bruge. Det kan dreje sig om alt fra regnskabsteknikker og -systemer til organisationsstrukturen (se f.eks. Dahl 2006). Hvis organisationen ikke agerer, som man 'bør og skal', risikerer organisationens indsats og kvaliteten af den at blive betvivlet i omgivelserne. I værste fald kan organisationens eksistensgrundlag blive truet. Når de normer og sociale konventioner, der eksisterer i et organisationsfelt, inkorporeres i organisationernes handlinger og verdensopfattelse, taler man om en 'institutionaliseringsproces'. Når noget er institutionaliseret, betyder det, at *det tages for givet*, og det opfattes som *naturligt* og *indlysende* at arbejde med (Røvik 1992: 272; Zucker 1987). Med afsæt i det symbolske perspektiv forventer jeg, at graden af institutionalisering af Kodeks for God Offentlig Topleddelse vil hænge positivt sammen med topembedsmandens opfattelse af graden af anvendelse af kodekset i organisationen.¹¹ Når kodekset er stærkt institutionaliseret hos den enkelte topembedsmand, vil anvendelsen af kodekset med andre ord opfattes som så stærk en norm, at topembedsmanden vil angive, at man anvender kodekset – uanset hvor reel denne anvendelse egentlig er.

Teoretisk er der altså flere elementer, der medvirker til at indikere graden af institutionalisering. Derfor er det relevant at samle de forskellige indikatorer i et fælles indeks for institutionalisering.

De to første variable i institutionaliseringsindekset belyser, i hvilken grad respondenterne mener, at 'kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt', samt i hvilken grad de føler,

11. Det er imidlertid væsentligt at være opmærksom på, at topembedsmandens angivelse af organisationens grad af anvendelse af kodekset *ikke* forventes at hænge sammen med den *reelle* anvendelse af kodekset. Med afsæt i det symbolske perspektiv forventer jeg således, at anvendelsen af kodekset reelt afkobles fra organisationens praksis. Mere om det i kapitel 6.

det er 'naturligt at arbejde med kodeks i deres organisation'. Altså at der ikke umiddelbart sættes spørgsmålstejn ved, at kodekset har værdi for topembedsmanden og/eller hans organisation. De to spørgsmål er dog noget diffuse. Samtidig er det ikke indlysende, at man vil svare positivt på, at man opfatter kodekset som et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer generelt, til trods for, at man faktisk arbejder med kodekset. Topembedsmanden kan godt mene, at kodekset *generelt* ikke er et godt værktøj, men alligevel arbejde med kodekset, fordi det passer ind i netop hans organisations situation og praksis. For at sikre at disse to spørgsmål ikke skævvrider indekset, og at resultaterne i de følgende analyser er robuste, har jeg også gennemført analyserne med et reduceret indeks, hvori de første to variable ikke indgår. Uanset om det fulde eller det reducerede indeks indgår i analyserne, ændrer det ikke på resultaterne.

De sidste tre variable i indekset handler om ekstern legitimering og topembedsmandens (og organisationens) stræben efter at opnå legitimitet. Det drejer sig konkret om, at organisationerne benytter kodekset med henblik på at få et bedre image i omgivelserne, fordi andre departementer/styrelser arbejder med kodekset, samt fordi OECD har været fortalere for ekstra fokus på offentlig topledelse og, i denne sammenhæng, anvendelse af kodekset. Både de første to spørgsmål og disse yderligere tre spørgsmål er udledt af litteraturen (se blandt andet Brunsson 2000; Brunsson & Ahrne 2001; Dahl 2006; Zucker 1987; Røvik 1992 samt kapitel 3). Men svarene kan meget vel være efterrationaliseringer, lige så vel som de kan være udtryk for de motiver, der kan udledes af institutionaliseringsfænomenet. Problemerne kan ikke løses, men der kan være validitetsmæssige problemer med indekset. Sådanne problemer opstår imidlertid i enhver motivanalyse, og det er derfor væsentligt at fastholde, at analysen alene med sikkerhed belyser de begrundelser, der bliver anført for at anvende kodekset.

Det samlede indeks, som er gengivet i tabel 5.9, indeholder *fællesmængden* af de variable, der fungerer, når institutionaliseringsindekset konstrueres for hvert af de to lande. Da antallet af hollandske topembedsmænd (N=227) i det samlede datasæt er mange gange større end det danske (N=52), vil analyser foretaget udelukkende på baggrund af de samlede data skævvride indholdet af indekset samt de efterfølgende resultater. Jeg har først teoretisk identificeret de variable, der kan indgå i et indeks for institutionalisering. Dernæst har jeg gennemført analyser (item-item og item-skala samt reliabilitetsanalyse) for indekset for henholdsvis de danske og de hollandske topembedsmænd og endelig for de variable, som både fungerer for de danske og hollandske data (appendiks 2, tabel 5-13).

Tabel 5.9. Spørgsmål, der indgår i indeks for institutionalisering af kodekset

Indhold i indeks	Alpha-værdi
<i>Spørgsmål: "Der er efterhånden blevet udviklet en lang række ledelses- og dialogredskaber. Hvor enig er du i følgende begrundelser for, at din organisation (departement eller styrelse) og/eller du personligt arbejder med netop Kodeks for God Offentlig Topledelse?" (svarer på en 5-punkts skala)*</i> - Fordi kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt.** - Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation.*** - Fordi arbejdet med kodeks hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,705
<i>Spørgsmål: "Der kan være mange grunde til, at din organisation (departement eller styrelse) og/eller du personligt har valgt at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse. Du bedes vurdere, hvilken vægt følgende begrundelser har haft ved beslutningen om at arbejde med Kodeks for God Offentlig Toplevelse." (svarer på en 5-punkts skala)****</i> - Det var/er en udbredt standard i mange andre departementer/styrelser.***** - OECD opfordrede til anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse.	
* Spørgsmål til de hollandske topembedsmænd: "Der kan være mange årsager til, at du eller din organisation har valgt at arbejde med din kompetenceudvikling. Angiv venligst, hvilken vægt følgende begrundelser har haft i dit tilfælde." ** Svarmulighed for de hollandske topembedsmænd: "Fordi arbejdet med kompetenceudvikling er et godt udgangspunkt for at udvikle topembedsmænd generelt." *** Svarmulighed for de hollandske topembedsmænd: "Fordi det er naturligt at arbejde med kompetenceudvikling i min organisation." **** Spørgsmål til de hollandske topembedsmænd: "Der kan være mange årsager til, at du eller din organisation har valgt at arbejde med din kompetenceudvikling. Angiv venligst, hvilken vægt følgende begrundelser har haft i dit tilfælde." ***** Svarmulighed for de hollandske topembedsmænd: "Fordi kolleger i mit ministerium og andre ministerier arbejder med det."	

Denne procedure sikrer et så validt indeks som muligt. I det samlede indeks udelader jeg tre variable fra de to nationale indeks. To af dem relaterer sig til ABD, henholdsvis Forum for Offentlig Topledelses betydning for, at topembedsmanden har valgt at anvende kodekset. Da de to organisationer er nationale fænomener, er der ikke spurgt til

deres betydning i begge lande. Samtidig er et spørgsmål om eksterne konsulenter rolle fjernet på grund af lave og negative item-item-korrelationer for de danske topembedsmænd (appendiks 2, tabel 8). Det samlede indeks opnår en alpha-værdi på 0,705, hvilket indikerer, at indekset har en ganske høj intern konsistens (SPSS Inc. 2003: 527).¹²

Mens graden af institutionalisering indikerer en form for eksternt pres på topembedsmanden for at anvende kodekset, udspringer dette motiv i organisationerne selv. I organisationer, hvor selvopfattelsen og selvforståelsen er præget af, at man er en moderne og innovativ organisation, fokuserer man på at bruge de nyeste ledelses- og styringsredskaber. Det at være først med det nyeste kan understøtte organisationens identitet som en moderne organisation. Udledt af det symbolske perspektiv forventer jeg at finde en sammenhæng mellem anvendelse af Kodeks for God Offentlig Topledelse og af andre moderne ledelses- og styringsredskaber. Men jeg forventer kun, at sammenhængen vil optræde for de topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse og styring af en organisation, da identitetsmarkeringen netop går på ledelses- og styringsredskaber.

Grundlaget for testen er et indeks for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber. Indekset indeholder tre variable, der alle retter opmærksomheden mod ledelses- og styringsmetoder, der har været fremme i de seneste år, som fremstår som såkaldte 'management fashions'. Det vil sige ledelsesredskaber og teknikker, der generelt er accepteret som metoder, der tilvejebringer rationelle ledelses- og styringsmæssige fremskridt i en organisation (Abrahamson 1996a: 257; for TQM se blandt andet David & Strang 2006; for balanced scorecard se for eksempel Johnsen 2001; for værdibaseret ledelse se eksempelvis Øberg 1991).

Operationalisering af moderne ledelses- og styringsredskaber

Svarene på det stillede spørgsmål rangerer fra 'aldrig' til 'mere end fire år'. En høj værdi på indekset indikerer, at man i den pågældende organisation igennem længere tid har arbejdet med disse moderne ledelses- og styringsredskaber, hvilket forventes at have en positiv effekt på anvendelsen af kodekset. Man kan argumentere for, at en organisation, der i nogle eller flere år har anvendt flere af disse moderne ledelses- og styringsredskaber, ikke vil have den fornødne tid og de fornødne ressourcer til at indarbejde endnu et nyt redskab som eksempelvis kodekset. Dermed kunne man argumentere for den omvendte sammenhæng, end jeg gør her. Det er væsentligt at være opmærksom på, at hypotesen udspringer af en forventning om, at organisationernes historie, selvopfattelse og 'identitet' afspejles i, hvor fast en praksis organisationen har for at anvende disse moderne ledelses- og styringsredskaber. Jo stærkere praksis, og

12. Alpha-værdien måler graden af intern konsistens mellem de variable, der indgår i et indeks (SPSS Inc. 2003: 527), og konventionen er, at et mål på 0,7 eller derover er tilfredsstillende.

dermed identitet, jo flere af disse redskaber anvender man, og man forventes at have gjort det i lang tid. Årsagen er, at anvendelsen af disse redskaber virker bekræftende på organisationens identitet og selvopfattelse.

Der er brugt samme spørgsmålsformulering og svarkategorier for de danske og hollandske topembedsmænd, hvorimod svarmulighederne afviger en smule. Udover de variable, der indgår i det endelige indeks, indgik 'Management by Objectives' for begge lande, mens 'LEAN' kun indgik i spørgsmålet til de danske topembedsmænd. 'LEAN' er tilsyneladende ikke et kendt ledelses- og styringsredskab i den hollandske centraladministration.

Som det også var tilfældet med indekset for institutionalisering, er variablene udvalgt som *fællesmængden* af indekset for identitet i Danmark/henholdsvis Holland. Jeg har således først konstrueret to nationale indeks for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber og herefter et samlet indeks på baggrund af fællesmængden af variable i de to nationale indeks. Analyserne er gengivet i appendiks 2, tabel 14-22. I forhold til de nationale indeks er to variable taget ud af det samlede indeks. 'Management by Objectives' har lave item-item samt item-skala-korrelationer såvel som en negativ indvirkning på alpha-værdien for det danske indeks (appendiks 2, tabel 17-19), mens de hollandske topembedsmænd, som nævnt ovenfor, ikke er spurgt om 'LEAN'.

Tabel 5.10. Oversigt over spørgsmål, der indgår i indekset for anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber samt indeksets alpha-værdi

Spørgsmål	Alpha-værdi
<i>Spørgsmål: "Hvor længe har din organisation (departement eller styrelse) anvendt følgende ledelses- og styringsredskaber eller tiltag inspireret heraf?" (Mere end 4 år; 2-3 år; 0-1 år; har planer herom; ingen planer herom; anvender ikke)</i>	
• Værdibaseret ledelse	0,382
• Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	
• Balanced Scorecard	

Fordelen ved denne udledning af et samlet indeks er, at de hollandske topembedsmænd, som antalsmæssigt fylder mere end de danske, ikke skævvrider resultaterne. Ulempen viser sig i dette tilfælde ved, at indekset kun indeholder tre variable og har en lav alpha-værdi, hvilket normalt indikerer lav intern konsistens i indekset. Den lave alpha-værdi skyldes i høj grad manglende intern konsistens mellem variablene blandt

de hollandske topembedsmænd¹³ samt relativt lave korrelationer i forhold til de danske data (appendiks 2, tabel 14 vs. tabel 17). For at sikre at dette indeks ikke skævvrider de efterfølgende regressionsanalyser, har jeg også gennemført de følgende analyser enkeltvis for hver af de tre variable, der indgår i indekset. Det ændrer hverken ved resultaterne eller konklusionerne.

Betydningen af institutionalisering og anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber

Spørgsmålet er nu, om graden af institutionalisering og graden af anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber har en signifikant betydning for topembedsmændenes angivelse af deres grad af anvendelse af kodekset. Tabel 5.11 gengiver resultaterne fra regressionsanalyserne, som er baseret på tre modeller. Model I undersøger den rene bivariate betydning af institutionalisering. Model II undersøger, om anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber har en selvstændig effekt, samt (som det symbolske perspektiv forventer) om effekten af denne variabel varierer mellem de to forskellige typer topembedsmænd. I model III tester jeg betydningen af institutionalisering med kontrol for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber. Derudover har jeg inddraget de samme kontrolvariable som i analyserne ovenfor. Mens årsværk kontrollerer for, om anvendelse af kodekset er afhængig af størrelsen af den organisation, topembedsmanden befinder sig i, kontrollerer interaktionsleddene mellem topembedsmandsrolle og de nationale organisationsmodeller for, om de institutionelle karakteristika har betydning for graden af anvendelse af kodekset. Model III tester dermed de to hypoteser med kontrol for relevante tredjevariable og giver samtidig mulighed for at vurdere betydningen af kontrolvariablene. Som under analyserne for det funktionelle perspektiv er det vigtigt at være opmærksom på, at en række variable i model III er dummyvariable, hvorfor signifikanstestene i model III kun kan relateres til referencekategorien, som ovenfor er sat til danske styrelseschefer i den smalle model.

I model I er institutionaliseringsvariablen signifikant på 1-procentniveauet. Det vil sige, at i jo højere grad topembedsmændene tillægger variablene i indekset for institutionalisering betydning for anvendelsen af kodekset, i jo højere grad oplyser de, at kodekset anvendes i organisationen. Det er samtidig værd at bemærke, at yderligere analyser (ikke rapporteret) viser, at institutionaliseringen ikke har signifikant forskellig effekt på tværs af de to landes topembedsmænd generelt, ej heller mellem de to topembedsmandsfunktioner. Resultaterne bekræfter dermed min forventning.

Ud over hovedvariablen 'moderne ledelses- og styringsredskaber' er det i model II nødvendigt at inddrage interaktionen mellem topembedsmandsrolle (departements-

13. Alpha-værdi for de danske topembedsmænd: 64,9. Alpha-værdi for de hollandske topembedsmænd: 28,2.

chef) og moderne ledelses- og styringsredskaber. Det sker for at teste, om effekten af 'moderne ledelses- og styringsredskaber' varierer mellem de to typer topembedsmænd.

Resultaterne i model II bekræfter kun delvist mine forventninger til betydningen af brug af moderne ledelses- og styringsredskaber for anvendelse af kodekset. Således har anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber ikke en signifikant forskellig effekt for topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, hvilket interaktionsvariablen i model II illustrerer. I stedet har moderne ledelses- og styringsredskaber helt generelt positiv betydning for anvendelse af kodekset – jo flere og jo mere en organisation anvender de moderne ledelses- og styringsredskaber, der indgår i dette indeks, i jo højere grad angiver topembedsmanden at anvende kodekset. Samtidig skal det nævnes, at moderne ledelses- og styringsredskaber heller ikke har en signifikant forskellig effekt på tværs af de to lande, ej heller på tværs af organisationsmodeller (ikke rapporteret).

Det mest markante resultat i model III er, at også efter kontrol for tredjevariable og for hinanden har både institutionalisering og moderne ledelses- og styringsredskaber en signifikant positiv effekt på topembedsmændenes angivelse af graden af anvendelse af kodekset. Det er dog også tydeligt, at institutionalisering er den mest markante variabel af de to, idet den har en stærkere signifikans og en større effekt (betakoefficient). Det har ganske enkelt større betydning for topembedsmændenes angivelse af grad af anvendelse af kodekset, hvis de opfatter kodekset som institutionaliseret, som det her er defineret, end hvis deres organisation i mange år har anvendt flere moderne ledelses- og styringsredskaber.

Samtidig ser det ud til, at organisationsmodellerne i begge lande har en signifikant betydning for graden af anvendelse, hvilket er en smule overraskende. Resultaterne i model III skal dog tolkes i forhold til referencekategorien, som er danske styrelsesdirektører i den smalle model. Yderligere regressioner med forskellige referencekategorier viser, at det kun er i få tilfælde, der er signifikant forskel mellem organisationsmodeller og topembedsmandsrolle i relation til topembedsmændenes angivelse af grad af anvendelse af kodekset (se appendiks 2, tabel 23 og 24).

Tabel 5.11. Effekten af institutionalisering og anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber på graden af anvendelse af kodekset

	Model I	Model II	Model III
Konstant	2,557***	3,240***	2,893***
Institutionalisering (går fra 0-4)	0,549***	-	0,442***
Moderne ledelses- og styringsredskaber (går fra 0-4)		0,127*	0,151*
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)		1,157**	0,197
Departementschef x moderne ledelses- og styringsredskaber		-0,182	-0,078
Nationalitet (1 = Holland)			-0,191
Departementschef x Holland			0,450
Bred organisationsmodel			-0,777**
SG-DG-model			-0,350*
Departementschef x bred model			1,063
Departementschef x SG-DG-model			0,050
LnÅrsværk (10.000)			-0,004
LnÅrsværk x Holland			-0,156
N	175	199	162
Adj. R ²	0,118	0,069	0,186

Spørgsmål til de danske topembedsmænd: "I hvilken grad er Kodeks for God Offentlig Topledelse integreret i din organisations eksisterende arbejde med ledelse, udvikling, værdier m.m.?"
 Spørgsmål til de hollandske topembedsmænd: "I hvilken grad er kodeks integreret i din organisations eksisterende arbejde omkring lederudviklingsinitiativer?"

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 1-5. Høj værdi indikerer høj grad af anvendelse af kodekset. Model III er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer ikke ved de overordnede konklusioner. Dog er SG-DG-model ikke signifikant i den ordinale regression (signifikansniveau på 0,158).

Sammenfatning: Det symbolske perspektivs frugtbarhed

Analysen har delvist givet støtte til hypoteserne udledt af det symbolske perspektiv. Forventningen om en positiv og signifikant sammenhæng mellem institutionalisering og den angivne grad af anvendelse af kodekset holdt ganske vist. Men hypotesen om sammenhæng mellem anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber og graden af anvendelse af kodekset blandt topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, fandt ikke støtte. Dog havde variabelen betydning på tværs af topembedsmandsrollerne for graden af anvendelse af kodekset. Dermed har organisationernes identitetsmæssige og kulturelle baggrund som 'moderne organisationer', der anvender de nyeste ledelsesredskaber, altså en effekt på topembedsmandens angivelse af anvendelse af kodekset uanset dennes rolle og funktion. Årsagen skal givetvis findes i et faktum, at begge topembedsmandsfunktioner skal legitimere deres organisation (for departementschefen både departement og koncern) i forhold til omgivelsernes krav og forventninger. Dermed har topembedsmændene, uanset dagligt fokus, behov for at skabe en organisation, som er moderne og 'med på noderne', men som også indadtil opfatter sig som moderne og innovativ.

Embedsmændenes begrundelser for kodekset: Roller, organisation og institutionelt pres

Jeg har i dette kapitel undersøgt, *hvorfor* man som topembedsmand vælger at anvende kodekset. Tabel 5.12 opsummerer mine empiriske observationer i forhold til hypoteserne, der er udledt af henholdsvis det funktionelle og det symbolske perspektiv.

Som det ses af tabel 5.12, kan de to funktionelle hypoteser foreløbig afvises. Tabellen skjuler imidlertid en række interessante observationer i forhold til netop de to funktionelle hypoteser. Således kan de to hypoteser udledt af det funktionelle perspektiv ikke alene afvises. Resultaterne støtter de modsatte konklusioner. Resultaterne viser, at direktørerne i højere grad end departementscheferne anvender kodekset, fordi de ønsker at styrke den politiske rådgivning. Omvendt anvender departementscheferne i højere grad end direktørerne kodekset for at styrke ledelse og styring i organisationen. Topembedsmændenes begrundelse for at anvende kodekset tager således udgangspunkt i den rolle, der fylder *mindst* i deres opgaveportefølje. Tendensen er endvidere stærkest blandt de danske topembedsmænd. Som bemærket tidligere vil jeg diskutere implikationerne af dette resultat i kapitel 6.

Derudover har kapitlets analyser af det funktionelle perspektiv vist en signifikant forskel mellem danske og hollandske topembedsmænd. Således har forskellen på iscesættelsen af kodekset i de to lande konsekvenser for topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset. Den politiske initiering af det hollandske kodeks med vægt på, at topembedsmændenes ledelses- og styringskompetencer skulle forbedres, har også haft en effekt på de hollandske topembedsmænds motivation for at anvende kodekset. Tilsvarende har den frivillige og decentralt forankrede implementering af det danske kodeks, der eksplicit påpeger dualiteten i topembedsmandsopgaven, givet

større handlerum for de danske topembedsmænd. Det har givet plads til begrundelser for at anvende kodekset, der i langt højere grad varierer fra organisation til organisation. Det afspejler sig i, at den interne variation i de forudsagte effekter er noget lavere for de hollandske topembedsmænd end for de danske topembedsmænd. Dermed har rammen for implementering af kodekset mere vidtrækkende betydning end først antaget. Denne markante og interessante variation i motivationen for at anvende kodekset og i graden af anvendelse af kodekset er ikke overraskende i et funktionelt perspektiv, da detailorganisation og opgavefordeling kan variere en del inden for hver af de meget brede organisationsmodeller, der er brugt til at karakterisere dansk centraladministration.

Tabel 5.12. Oversigt over resultatet af kapitlets hypotesetest

Hypotese		DK	NL
Funktionelt perspektiv	Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke den politiske rådgivning.	(÷)	(÷)
	Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver som begrundelse for at anvende kodekset ønsket om at styrke kontrol, styring og koordination i organisationen.	(÷)	(÷)
Symbolsk perspektiv	I jo højere grad kodekset er institutionaliseret, i jo højere grad angiver topembedsmændene, at organisationen benytter kodekset.	√	√
	Jo flere moderne ledelsesredskaber topembedsmændene angiver at anvende, i jo højere grad angiver topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, at de benytter sig af kodekset.	(√)	(√)

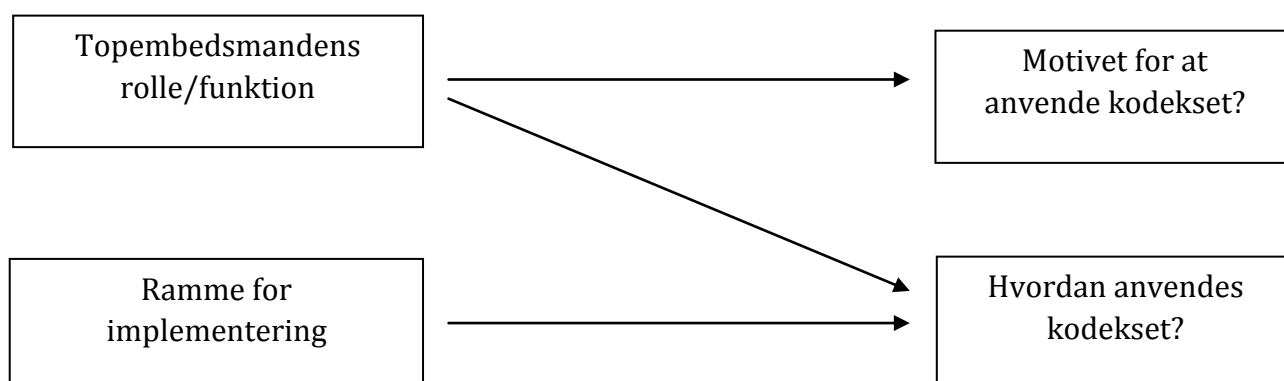
√: Hypotesen er foreløbig bekræftet; (√): Hypotesen er foreløbig delvis bekræftet; (÷): Hypotesen er foreløbig delvis afvist; ÷: Hypotesen er foreløbig afvist.

Kapitel 6

Hvordan anvendes kodekset?

I det forrige kapitel analyserede jeg, hvorfor danske og hollandske topembedsmænd vælger at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse. Hensigten med dette kapitel er at analysere den anden del af afhandlingens problemstilling – *hvordan* topembedsmændene vælger at arbejde med kodekset. Afhandlingens analysemodel er gengivet i figur 3.1.

Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel



I kapitel 3 skelner jeg mellem et funktionelt og et symbolsk perspektiv, som bygger på forskellige antagelser om individers motiver og handlinger. Tabel 6.1 gengiver den grundlæggende antagelse samt de opstillede hypoteser for hvert af de to teoretiske perspektiver i forhold til anvendelsen af kodekset.

Tabel 6.1. Operationalisering af hypoteser

Forventninger til, hvordan topembedsmændene anvender kodekset	
Funktionelt perspektiv	<i>Hovedantagelse: Aktørerne agerer instrumentelt og formålsrationelt</i> • Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver, at de anvender kodekset til at styrke den politiske rådgivning af ministeren. • Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver, at de anvender kodekset eksplicit som et normsættende og kulturunderstøttende element.
	<i>Hovedantagelse: Aktører og organisationer søger at maksimere legitimiteten i deres omgivelser</i> • Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, vil afkoble anvendelsen af kodekset.

Det funktionelle perspektiv antager, at topembedsmændenes handlinger er motiveret af konkrete behov relateret til deres funktion og rolle. Topembedsmandens arbejde er delt mellem to roller: på den ene side som politisk rådgiver af ministeren, på den anden side rollen som administrerende direktør for en koncern eller styrelse. Topembedsmandens vægtning af de to opgaver forventes at afhænge af hans rolle.

Det symbolske perspektiv antager derimod, at topembedsmændenes handlinger udspringer af et ønske om at maksimere deres egen og organisationens legitimitet i omgivelserne. Konsekvensen bliver ofte, at de koncepter, som organisationen tager til sig, støder sammen med de kerneydelser, organisation skal levere. Årsagen er, at kodekset inkorporeres for at sikre organisationens legitimitet, og ikke som et konkret bidrag til organisationens produktion. Resultatet er, at kodekset indføres ceremonielt og ikke får konkrete konsekvenser for, hvordan man agerer i det daglige (Meyer & Rowan 1991: 41). Jeg forventer, at topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, vil involvere en stor del af organisationen i anvendelsen af kodekset, hvilket dermed vil påvirke den daglige produktion. Jeg forventer derfor også, at afkoblingen af kodekset navnlig vil opstå blandt denne type topembedsmænd.

Det funktionelle perspektiv

De følgende afsnit tester de første to hypoteser udledt af det funktionelle perspektiv. Først operationaliserer jeg anvendelsen af kodekset, hvorefter jeg gennemfører de konkrete analyser.

Operationalisering af anvendelsen af kodekset

At operationalisere topembedsmændenes anvendelse af kodekset er ingen simpel opgave. Det er således ikke umiddelbart indlysende, hvordan topembedsmanden vælger at anvende kodekset, når han ønsker at forbedre samspillet med den politiske chef. Ej heller er det oplagt, hvordan den konkrete anvendelse kommer til udtryk, når topembedsmanden ønsker at fokusere på ledelse og styring af organisationen – og herunder at bruge kodekset som normsættende og kulturunderstøttende element i ledelsesarbejdet. I belysningen af topembedsmændenes anvendelse af kodekset har jeg undersøgt fem forskellige former for anvendelse af kodekset. I tabel 6.2 har jeg inddraget de fem spørgsmål i en komponentanalyse for at undersøge, om der er nogle meningsfulde dimensioner, der kan danne udgangspunkt for en operationalisering af anvendelse af kodekset.

Komponentanalysen afdækker to klare dimensioner i data. Komponent 1 indeholder 'kurser med kodeks som omdrejningspunkt', 'coaching i forhold til arbejdet med kodeks' samt 'evaluering og arbejde med udviklingspunkter på baggrund af kodeks'. Komponent 2 indeholder 'selvrefleksion hos topembedsmanden over indholdet af kodeks' samt 'dialog om kodeks med topembedsmandens lederkolleger'. Som nævnt er

der tale om to klare dimensioner, hvilket for det første kan ses ved, at alle fem variable kun loader højt på en af de to komponenter (illustreret ved de skraverede felter). Dernæst forklarer begge komponenter en pæn del af variansen, selvom analysemetoden (principal components) pr. definition lader den første faktor forklare mest muligt af variansen.

Tabel 6.2. Komponentanalyse på fem spørgsmål om anvendelsen af kodekset. Loadings

	Komponent 1	Komponent 2
Selvrefleksion hos lederen	0,156	0,825
Dialog med lederkolleger	0,131	0,838
Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt	0,737	0,189
Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	0,758	0,025
Evaluerings og arbejde med udviklingspunkter	0,739	0,200
Eigenvalue	2,141	1,024
Andel af forklaret varians	42,8 %	20,5 %

N= 203. Principal components-analyse med varimax rotation. Der er valgt en ortogonal rotationsform for at sikre, at der tale om komponenter, der beskriver forskellige dimensioner af anvendelsen af kodekset. Da de to topembedsmandsopgaver er ganske forskellige, må det også antages, at anvendelsen af kodekset, der kan rettes mod ledelses- og styringsopgaven, er helt forskellig fra anvendelsen af kodekset rettet mod rådgivningsopgaven og afklaringen af det politiske råderum. Det taler for en rotationsmetode, der sikrer uafhængighed mellem de udtrukne komponenter. Til gengæld betyder det, at der lægges en streng antagelse på data om, at der ikke må være sammenhæng mellem de udtrukne komponenter. Analysen udtrækker kun disse to komponenter med eigenvalues over 1. Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Når kodeks skal anvendes konkret, kan det gøres på flere forskellige måder. Du bedes vurdere, i hvor høj grad følgende anvendelsesmåder passer til den konkrete anvendelse lige nu i din organisation (departement eller styrelse) eller hos dig selv" (svarer på en 5-punkts skala). Spørgsmål til de hollandske topembedsmænd: "Arbejdet med din personlige kompetenceudvikling kan foregå på mange måder. Du bedes angive, i hvilken grad de følgende metoder er kendetegnende for dit arbejde med din kompetenceudvikling som ABD-medlem".

Ser vi først på komponent 2, er det kun 'selvrefleksion' og 'dialog med lederkolleger', der korrelerer højt. Begge variable er karakteriseret ved, at de retter sig mod den al-

lerøverste top i ministeriet. Det er topembedsmanden selv og hans egen refleksion over indholdet af kodekset. Derudover er det den øverste topembedsmands dialog om kodekset med det ledelseslag, der befinder sig umiddelbart under ham – altså typisk afdelingscheferne. Der er således tale om en ret snæver anvendelse af kodekset, idet topembedsmanden kun inddrager sig selv og departementets allerøverste top. Selvom det ikke er sikkert, at topembedsmandens selvrefleksion omkring kodekset og dialog med lederkollegerne retter sig mod netop den politiske rådgivning og ministerbetjening, er formen på anvendelsen af kodekset ganske parallel med tilrettelæggelsen af den politiske rådgivning i de fleste ministerier. Politisk rådgivning og ministerbetjening foregår således også i et snævert forum – først og fremmest mellem departementschefen og ministeren. Forholdet mellem disse to vil altid hvile på stor fortrolighed, da duoen diskuterer ganske følsomme emner. Det er både i relation til ministerens egen politiske profil, indholdet af de politiske tiltag og timingen for disse (Salomonsen 2003: 107-110). Men den politiske rådgivningsopgave er ikke udelukkende et tema for departementschefen. Således vil rådgivningen af ministeren også være et emne for cheferne umiddelbart under departementschefen (typisk afdelingscheferne). Disse chefer vil også være involverede i den politiske rådgivning via deres respektive ansvarsområder i ministeriet. Det sker både på de ugentlige chefmøder, hvor man blandt andet koordinerer de løbende sager i ministeriet og deres forelæggelse for ministeren. Men der vil for de flestes vedkommende også være daglig kontakt på tomandshånd med departementschefen, hvor blandt andet den politiske håndtering af forskellige ministerrettede sager skal afklares. Når den politiske rådgivning skal drøftes, tilrettelægges og optimeres, sker det altså ligeledes inden for en snæver personkreds (Betænkning 1443 2004: 26-27; Christensen 1984: 90-92).

Ser vi på komponent 1, er det 'kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt', 'coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf' samt 'evaluering og arbejde med udviklingspunkter', der korrelerer højt. Alle tre variable er karakteriseret ved typisk at involvere flere personer end en mindre og fortrolig chefkreds, som det var tilfældet ovenfor. Kurserne kan involvere eksterne eller interne konsulenter og måske være rettet mod alle lederne i organisationen. Coaching vil typisk ligeledes involvere en konsulent, ligesom lederevalueringer¹⁴ af gode grunde også vil involvere topembedsmandens omgivelser i form af medarbejdere og kolleger. Mens komponent 2 er udtryk for en snæver anvendelse af kodekset, er komponent 1 i højere grad karakteriseret ved en bredere anvendelse af kodekset. Denne tilgang til anvendelsen af kodekset har dermed fællestræk med topembedsmandens anden hovedopgave, ledelse og styring af organisationen. Ledelse og styring af en organisation involverer først og

14. Meget benyttet er de såkaldte 360 graders-evalueringer, hvor medarbejdere, kolleger og chef evaluerer den pågældende leder med henblik på forbedring af ledelsespraksis på udvalgte udviklingspunkter (London & Beatty 1993; Luthans & Peterson 2003).

fremmest mange flere personer end den politiske rådgivning. Opgaverne omfatter således både organisationens økonomiske forhold, personalemæssige forhold, ledelsesmæssige forhold samt strukturelle forhold. Karakteren af disse opgaver betyder, at der er behov for langt mere uddelegering til de lavere ledelsesniveauer, end det er tilfældet med den politiske rådgivning. Omfanget stiller samtidig krav om systematisering af opgaverne og deres løsning, så de ikke står i vejen for hinanden. I forlængelse heraf sker koordinationen på dette område ikke på ad hoc-basis, som det i nogen grad er tilfældet med den politiske rådgivning, men derimod oftest på helt fastlagte møder med de forskellige ledere med personale- og budgetansvar.

Komponent 1 er altså karakteriseret ved bred anvendelse af kodekset, mens komponent 2 er karakteriseret ved snæver anvendelse af kodekset. Samtidig hænger de hver for sig sammen med en af de to topembedsmandsopgaver. Den brede anvendelse af kodekset har sin parallel i topembedsmandens ledelses- og styringsopgave, som også kræver involvering af mange personer og megen systematik. Omvendt har den snævre anvendelse af kodekset sammenhæng med den politiske rådgivningsopgave, som ligeledes sker inden for en snæver personkreds og i stor fortrolighed. Det giver derfor mening at forme to indeks baseret på ovenstående faktoranalyse. For det første et indeks for anvendelse af kodekset med snævert fokus indeholdende variablene 'selvrefleksion hos lederen' og 'dialog med lederkolleger'. Dette indeks opnår en alpha-værdi på 0,585, hvilket er tilfredsstillende i betragtning af, at indekset kun indeholder to variable, og at alpha-værdien, alt andet lige, er mindre, jo færre variable der indgår i et indeks. For det andet et indeks for anvendelse af kodekset med bredt fokus, som indeholder 'kurser med kodeks og indhold/omdrejningspunkt', 'modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf' samt 'evaluering og arbejde med udviklingspunkter'. Dette indeks opnår en alpha-værdi på 0,629, hvilket ligeledes må betragtes som tilfredsstillende.

Da der optræder flere hollandske end danske topembedsmænd i det samlede datasæt, har jeg testet de to indeks gennem item-item, item-skala og reliabilitetsanalyser for henholdsvis de danske data, de hollandske data og for de samlede data. Herved kan jeg sikre, at de hollandske data ikke skævvrider det samlede billede og skjuler, at et indeks måske kun fungerer for de hollandske data, mens det ikke er tilfældet for de danske. Resultaterne er rapporteret i appendiks 3, tabel 1-16, og giver ikke anledning til bemærkninger. De to indeks for anvendelse af kodekset fungerer både blandt de hollandske topembedsmænd, de danske topembedsmænd og i det samlede datasæt.

Efter at have operationaliseret anvendelsen af kodekset er spørgsmålet, hvilke faktorer der kan forklare variationen i de to indeks for, hvordan kodekset anvendes. De følgende to afsnit vil analysere de to anvendelsesformer. I forhold til de to hypoteser udledt af det funktionelle perspektiv forventer jeg, at topembedsmanden, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, anvender kodekset til at styrke den politiske rådgivning. Denne form for anvendelse vil jeg i det følgende operationalisere som anvendelse af

kodekset med *snævert fokus*. Dernæst forventer jeg, at topembedsmanden, hvis hovedopgave er ledelse og styring, anvender kodekset som norm- og kulturstøttende element. Det vil jeg i det følgende operationalisere som anvendelse af kodekset med *bredt fokus*.

Anvendelse af kodekset med et snævert fokus

Tabel 6.3 indeholder resultaterne af regressionsanalyserne, hvor anvendelsen af kodekset med et snævert fokus fungerer som den afhængige variabel. I analyserne indgår fire modeller. Model I undersøger, om der er en forskel mellem danske og hollandske topembedsmænd i anvendelse af kodekset med snævert fokus. I fortolkningen af 'nationalitetsvariablen' er det vigtigt at være opmærksom på, at de nationale forskelle *udelukkende* testes i model I. I de resterende modeller betyder dummyvariablene, at resultaterne er angivet i forhold til referencekategorien, som er danske styrelseschefer i den smalle model. Model II medtager også nationalitetsvariablen sammen med de strukturelle variable og gengiver dermed afhandlingens grundlæggende teoretiske analysemodel. I model III tilføjes derudover motivationsfaktoren 'politisk rådgivning'. Herved testes det, om topembedsmænd, der angiver at anvende kodekset for at styrke den politiske rådgivning, rent faktisk også i højere grad anvender kodekset med snævert fokus – og dermed, om topembedsmanden reelt målretter sin anvendelse af kodekset mod styrkelse af den politiske rådgivning. I model IV er der herudover tilføjet de resterende motivationsfaktorer samt de respektive interaktionsled. Herved tester modellen, om nogle af motivationsfaktorerne har signifikant betydning for anvendelse af kodekset med snævert fokus. Samtidig tester modellen, om effekten af motivationsfaktorerne på anvendelse af kodekset med snævert fokus er signifikant forskellig i de to lande (interaktionsleddene). Jeg har inkluderet disse interaktionsled, fordi flere af motivationsfaktorerne viste sig at fungere forskelligt blandt de to landes topembedsmænd i kapitel 5.

Der er to ting, man skal bide mærke i. For det første viser model I, at der er en signifikant forskel mellem danske og hollandske topembedsmænd.¹⁵ De hollandske topembedsmænd anvender i mindre grad end de danske embedsmænd kodekset med snævert fokus. Det hænger godt sammen med resultaterne i kapitel 5, hvor det viste sig, at de hollandske topembedsmænd i mindre grad end de danske er motiveret for at anvende kodekset med henblik på at forbedre den politiske rådgivning (tabel 5.4), men omvendt er mere motiverede for at anvende kodekset med henblik på at optimere løsningen af ledelses- og styringsopgaverne (tabel 5.7).

15. Model II, model III og model IV tester ikke direkte denne sammenhæng, hvorfor signifikanstesten for nationalitetsvariablen ikke kan fortolkes ud fra disse modeller.

Tabel 6.3. Effekten af rolle og funktion på anvendelse af kodekset med snævert fokus

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Konstant	3,321***	3,588***	3,350***	2,136*
<i>Strukturelle faktorer:</i>				
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)		0,083	-0,752	-0,561
Nationalitet (1 = Holland)	-0,957***	-1,211**	-1,067*	-0,795
Departementschef x Holland		0,286	0,979	0,718
Bred organisationsmodel		-0,015	-0,135	-0,015
SG-DG-model		-0,140	-0,143	-0,008
Departementschef x bred model		-0,561	0,521	-0,149
Departementschef x SG-DG-model		0,160	0,228	0,297
LnÅrsværk (10.000)		0,038	0,017	0,009
LnÅrsværk x Holland		-0,076	-0,098	-0,018
<i>Motivationsfaktorer:</i>				
Politisk rådgivning			0,163	0,042
Politisk rådgivning x Holland			-0,059	-0,066
Ledelse og styring				0,136
Ledelse og styring x Holland				0,039
Institutionalisering				0,504
Institutionalisering x Holland				-0,291
Anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber				0,020
Anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber x Holland				0,209
N	218	207	171	157
Adj. R ²	0,16	0,165	0,170	0,274

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 0-4. Jo højere værdi, i jo højere grad er man enig i, at kodekset anvendes med snævert fokus.

Model IV er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer ikke ved de overordnede konklusioner. Dog er institutionalisering og interaktionsleddet $\text{institutionalisering} \times \text{Holland}$ begge signifikante i den ordinale regression (signifikansniveau på 0,02, henholdsvis 0,09).

Det betyder, at de nationale forskelle endnu engang har en signifikant betydning, hvor jeg ikke forventede det. Jeg forventede, at de nationale forskelle først ville manifestere sig i forhold til den helt overordnede anvendelse af kodekset og topembedsmændenes eventuelle afkobling af anvendelse af kodekset (undersøges og diskuteres i kapitel 7). Imidlertid falder resultatet i klar forlængelse af resultaterne i kapitel 5, hvor de hollandske topembedsmænd angav at være signifikant mindre motiverede for at anvende kodekset med henblik på at styrke den politiske rådgivning. Denne forskel mellem topembedsmændene i de to lande manifesterer sig altså også i forhold til den konkrete anvendelse af kodekset med et snævert fokus.

For det andet viser yderligere analyser (tabel 6.4) en tendens til, at de strukturelle forskelle mellem de danske topembedsmænd ikke alene afviser mine forventninger, men understøtter den omvendte sammenhæng.

Tabel 6.4. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for danske topembedsmænd

	Styrelsesdirektør i smal model	Styrelsesdirektør i bred model	Departementschef i bred model	Departementschef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	3,38			
Styrelsesdirektør i bred model	-	3,37		
Departementschef i bred model	-	-	2,66	
Departementschef i smal model	-	-	-	2,82

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Udregninger foretaget på baggrund af tabel 3, model IV. Årsværk, politisk rådgivning, ledelse og styring, institutionalisering samt anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien. Se også appendiks 3 for eksempel på udregning.

Der er en klar, om end ikke signifikant, tendens til, at styrelsesdirektørerne i *højere grad* end departementscheferne angiver, at de anvender kodekset med et snævert fokus. Det ses ved, at styrelsesdirektørernes forudsagte værdier er 3,38 og 3,37, mens de tilsvarende for departementscheferne er 2,66 og 2,82. Jeg forventede, at styrelsesdi-

rektørerne i højere grad ville fokusere på anvendelse af kodekset med bredt fokus, mens departementscheferne i højere grad ville anvende kodekset med et snævert fokus. Til gengæld er der stort set ingen forskel på de hollandske topembedsmænd, ligesom ingen af forskellene heller ikke her er signifikante (appendiks 3, tabel 18).

Resultatet for de danske topembedsmænd, der tyder på, at direktørerne er mest fokuserede på at bringe kodekset i anvendelse i forhold til ministeren og den politiske rådgivning, ligger dog ligeledes i direkte forlængelse af resultaterne i kapitel 5. En generel konklusion fra analyserne i kapitel 5, specielt for de danske topembedsmænd, var, at styrelsesdirektørerne i højere grad end departementscheferne angav at anvende kodekset med henblik på at forbedre den politiske rådgivning. I den forstand giver det god mening, at de topembedsmænd, som hovedsageligt er motiveret for at anvende kodekset med henblik på at optimere den politiske rådgivning (direktørerne), også er dem, der angiver, at de anvender kodekset med snævert fokus. Da jeg flere gange i kapitel 5, og nu også her, finder resultater, der understøtter en sammenhæng, der går i den modsatte retning end forventet, diskuterer jeg resultaterne samlet i slutningen af dette kapitel.

Anvendelse af kodekset med bredt fokus

Den anden måde, topembedsmændene kan bringe kodekset i anvendelse på, er med et bredt fokus, hvor anvendelsen indeholder kurser med kodekset som omdrejningspunkt, coaching samt evaluering med kodekset som udgangspunkt. Denne form for anvendelse forventes at være rettet mod topembedsmandens forbedring af ledelse og styring af organisationen. Konkret forventer jeg, at topembedsmænd, for hvem ledelses- og styringsopgaver fylder mest i det daglige arbejde, i højere grad vil anvende kodekset med bredt fokus. Tabel 6.5 gengiver resultaterne af regressionsanalyserne. Logikken i analysen er den samme som i tabel 6.3, hvorfor modellerne er de samme. Det skal igen fremhæves, at det kun er i model I, man meningsfuldt kan tolke direkte på de nationale forskelle. I model II–IV betyder dummyvariablene, at resultaterne er angivet i forhold til referencekategorien, som er danske styrelseschefer i den smalle model. Derfor har jeg udregnet de forudsagte værdier for de forskellige topembedsmandsroller og organisationsmodeller. De er gengivet i tabel 19 og 20 i appendiks 3.

Resultaterne i tabel 6.5 kan sammenfattes i tre observationer. Først og fremmest viser model I, at der ikke er signifikant forskel mellem danske og hollandske topembedsmænds anvendelse af kodekset med bredt fokus.

Tabel 6.5. Effekten af rolle og funktion på anvendelse af kodekset med bredt fokus

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Konstant	1,523***	2,307***	1,890***	-1,745
<i>Strukturelle faktorer:</i>				
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)		-0,099	-0,448	-0,567
Nationalitet (1 = Holland)	0,026	-0,784	-0,975	2,283
Departementschef x Holland		0,336	0,476	0,189
Bred organisationsmodel		0,324	0,257	0,058
SG-DG-model		-0,089	0,120	0,103
Departementschef x bred model		-0,230	0,295	0,691
Departementschef x SG-DG-model		-0,032	0,169	0,378
LnÅrsværk (10.000)		0,232	0,216	-0,001
LnÅrsværk x Holland		-0,368**	-0,248	-0,024
<i>Motivationsfaktorer:</i>				
Politisk rådgivning				0,329*
Politisk rådgivning x Holland				-0,448**
Ledelse og styring			0,213	0,074
Ledelse og styring x Holland			0,060	0,148
Institutionalisering				0,910**
Institutionalisering x Holland				-0,645
Moderne ledelses- og styringsredskaber				0,343*
Moderne ledelses- og styringsredskaber x Holland				-0,164
N	203	193	166	155
Adj. R ²	-0,005	-0,015	0,031	0,127

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 0-4. Jo højere værdi, i jo højere grad er man enig i, at kodekset anvendes med bredt fokus.

Model IV er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer ikke ved de overordnede konklusioner. Dog er nationalitet og interaktionsleddet $\text{institutionalisering} \times \text{Holland}$ signifikant i den ordinale regression (signifikansniveau på 0,02, henholdsvis 0,03).

For det andet har tre ud af de fire motivationsfaktorer, mod min forventning, signifikant effekt på anvendelse af kodekset med bredt fokus. Overraskende er der en signifikant positiv sammenhæng mellem 'politisk rådgivning' og anvendelse af kodekset med bredt fokus for danske topembedsmænd. Jo mere man som dansk topembedsmand begrunder sin anvendelse af kodekset med ønsket om at kunne levere bedre politisk rådgivning, i jo højere grad anvender man kodekset med bredt fokus. Omvendt er effekten, alt andet lige, negativ for de hollandske topembedsmænd. Der er ikke nogen oplagt fortolkning af resultatet, og det synes blot at understrege, at forventningen om en sammenhæng mellem, på den ene side, topembedsmændenes motiver for at anvende kodekset og, på den anden, deres konkrete anvendelse af kodekset, ikke kan bekræftes.

Derudover har både 'institutionalisering' og 'moderne ledelses- og styringsredskaber' signifikant positiv effekt på anvendelse af kodekset med bredt fokus. Når topembedsmændene anvender kodekset med bredt fokus, er de således ganske sensitive over for graden af institutionalisering af kodekset i omgivelserne. Samtidig er de organisationer, som topembedsmændene står i spidsen for, på tværs af nationale skel, ramt af stiafhængighed eller kultur som 'moderne' organisation, hvilket betyder, at organisationer, der i forvejen anvender moderne ledelses- og styringsredskaber, i høj grad angiver at anvende kodekset med bredt fokus.

For det tredje er det værd at bemærke, at de forudsagte værdier for anvendelsen af kodekset med bredt fokus er ganske lave og markant lavere end for anvendelse med snævert fokus. Det kan umiddelbart ses ved at sammenligne konstantværdierne i tabel 6.5 og 6.3, og tendensen bekræftes af tabel 19 og 20 i appendiks 3. Mens værdierne for anvendelse med snævert fokus varierer mellem 2,35 og 3,38 (se ovenfor), er de tilsvarende variationer for anvendelse med bredt fokus mellem 0,20 og 1,68, begge på en skala fra 0-4. Med andre ord ser det ud til, at anvendelsen af kodekset med bredt fokus på tværs af institutionelle faktorer er ret begrænset.

Sammenfatning

Fire interessante konklusioner står tilbage efter analyserne af den konkrete anvendelse af kodekset blandt danske og hollandske topembedsmænd.

For det første viser resultaterne en systematisk, men ikke signifikant, forskel i de danske topembedsmænds anvendelse af kodekset med snævert fokus, der går mod mine forventninger. Danske styrelseschefer har i *højere* grad tendens til at anvende kodekset med snævert fokus end danske departementschefer. Tendensen ligger i forlængelse af resultaterne i kapitel 5, hvor det ligeledes viste sig, at de danske styrelseschefer er mere motiverede for at anvende kodekset med henblik på styrket politisk

rådgivning end departementscheferne. Samtidig er det værd at bemærke, at mens der for kapitel 5 er tale om signifikante forskelle, er forskellene i kapitel 6 kun tendenser, der ikke er signifikante. Når topembedsmændene, og specielt de danske, skal angive deres motivation for at anvende kodekset, optræder der ret klare forskelle mellem topembedsmandsrollerne. Men vender vi os mod den konkrete anvendelse af kodekset, svinder disse forskelle ind, når vi ser på anvendelsen af kodekset med snævert fokus, og de forsvinder helt, når vi ser på anvendelsen af kodekset med bredt fokus.

For det andet finder jeg, delvist, forskel på anvendelse af kodekset blandt de danske og hollandske topembedsmænd. Hollandske topembedsmænd anvender i højere grad, men ikke signifikant, kodekset med bredt fokus, mens danske topembedsmænd i signifikant højere grad anvender kodekset med snævert fokus. Resultaterne er i direkte forlængelse af kapitel 5, der viste, at hollandske topembedsmænd er langt mere fokuserede på ledelses- og styringsopgaven end deres danske kolleger, når de begrundet deres anvendelse af kodekset. Forskellen på iscenesættelsen af kodekset i de to lande sætter således aftryk på resultaterne, både i forhold til motivationen og selve anvendelsen af kodekset.

For det tredje viser det sig, at institutionalisering og anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber har signifikant betydning for anvendelse af kodekset med bredt fokus. Forklaringen er givetvis, at både institutionalisering og anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber afspejler, at man i organisationerne, og som topembedsmand, følger forskellige trends inden for organisationsudvikling og generelt er opmærksom på andre offentlige organisationers anvendelse af kodekset. Anvendelse af kodekset med bredt fokus indeholder netop såkaldte 'management-fashions' som coaching og lederevalueringer (Abrahamson 1996a; Luthans & Peterson 2003; Manning 2004).

Endelig indikerer de forudsagte værdier for topembedsmændenes anvendelse af kodekset, at topembedsmændene på tværs af nationalitet og rolle i nogen grad anvender kodekset med snævert fokus, men at anvendelsen af kodekset med bredt fokus er ganske begrænset.

Det symbolske perspektiv

Det symbolske perspektiv ser hovedsageligt topembedsmændenes anvendelse af kodekset som en strategi til at sikre organisationens legitimitet i omgivelserne. Der antages således at være pres fra omgivelserne på organisationen for at anvende de seneste managementfænomener. Derfor har man fra organisationens side behov for at vise, at man er med på noderne og naturligvis anvender disse modfænomener. Men samtidig har man indadtil behov for at beskytte organisationens medarbejdere og produktion mod flere fordyrende og ineffektive tiltag, der ikke direkte bidrager til løsningen af kerneopgaverne. I organisationen vægrer man sig derfor ved at anvende kodekset, hvilket betyder, at man kun i meget begrænset omfang, hvis overhovedet, anvender

kodekset – og eventuel anvendelse holdes langt væk fra den daglige produktion. Med det udgangspunkt blev der i kapitel 3 formuleret følgende hypotese:

- Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, vil afkoble anvendelsen af kodekset.

Forventningen er dermed, at der opstår et modsætningsforhold mellem de tiltag, man fra organisationernes side viser og fortæller, man sætter i gang i forhold til kodekset og det, man reelt gør i dagligdagen.

I de følgende afsnit vil jeg afprøve denne hypotese på forskellig vis. Afkoblingen af kodekset kan manifestere sig på mange måder. Såfremt kodekset reelt bliver anvendt i en organisation og/eller af topembedsmanden, må man som minimum forvente, at der er en vis debat og dialog omkring kodekset i organisationen og blandt medlemmerne af ledergruppen. Man må også forvente, at kodekset er synliggjort i organisationen, så man i organisationen ved, at kodekset er en del af det grundlag, man bedriver ledelse ud fra. Ingen af disse måder at anvende kodekset på er specielt indgribende i organisationens liv. Hverken tilskyndelse til debat blandt organisationens ledergruppe eller synliggørelse og integration af et værdisæt fører nødvendigvis til konkrete handlinger. Begge metoder er derfor *svage test* af afkoblingshypotesen, da det er ganske uproblematisk og uden omkostninger for topembedsmanden at gøre disse ting. Det betyder omvendt, at observationer, der peger i retning af begrænset dialog om kodekset eller begrænset synliggørelse af kodekset, er stærke beviser for, at afkobling rent faktisk finder sted i den pågældende organisation.

I det følgende afsnit vil jeg undersøge *dialogen omkring kodekset* blandt topembedsmændene i de to lande. I de efterfølgende afsnit undersøger jeg *synliggørelsen af kodekset* i de to lande.

Dialog om kodekset

Det er langt fra givet, at der er en sammenhæng mellem, hvor ofte man diskuterer kodekset med lederkolleger, og hvor ofte man diskuterer kodekset med andre i organisationen eller selv konsulterer kodekset. Det kan meget vel være, at mere af en aktivitet fører til mindre af en anden. Det er imidlertid ikke tilfældet her. Der er en meget stærk sammenhæng (også internt i de to lande) mellem

- 1) topembedsmandens diskussion af kodekset med lederkolleger,
- 2) med andre i organisationen,
- 3) med den politiske leder, og
- 4) hvor ofte topembedsmanden personligt konsulterer kodekset.

Samtidig dækker disse fire spørgsmål flere forskellige arenaer, hvor det er oplagt, at kodekset kan tages op til diskussion i organisationen – lederkolleger, andre (medarbejdere f.eks.), minister og individuel konsultation/refleksion.¹⁶ Derfor er de alle fire inkluderet i et samlet indeks for dialog om kodekset. Indekset er både testet alene for de danske data, for de hollandske data og på baggrund af et samlet datasæt. Analyserne viser, at alle fire variable fungerer godt i alle tre analyser (se appendiks 3, tabel 21-29 for en uddybning). Sammenholdt med en fornuftig alpha-værdi giver det et indeks, der er validt og internt konsistent. Indekset er gengivet i tabel 6.6.

Tabel 6.6. Oversigt over spørgsmål, der indgår i indeks for dialog om kodekset

Spørgsmål	Alpha-værdi
<i>Spørgsmål: "Afslutningsvis vil vi bede dig tage stilling til, hvor ofte du diskuterer/reflekterer over indholdet i Forums kodeks/din organisations kodeks. Hvor ofte sker det, at ..." (svarer på 7-punkts skala fra dagligt til aldrig)*</i>	
• ... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen.**	
• ... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med andre i organisationen.	0,84
• ... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med organisationens politiske leder.	
• ... du konsulterer Forums/din organisations kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål.	

*Spørgsmål til de hollandske topembedsmænd: "Vi vil nu gerne bede dig om at angive, hvor ofte du diskuterer/reflekterer over indholdet af din egen kompetenceudvikling".

** I spørgsmålene til de hollandske topembedsmænd er ordet kodeks udskiftet med kompetenceudvikling.

Analyserne er afrapporteret i tre modeller. Model I undersøger, om der er forskel på graden af dialog mellem danske og hollandske topembedsmænd. Model II inkluderer også variablene for topembedsmandens rolle og gengiver dermed resultaterne af afhandlingens grundlæggende teoretiske analysemodel. Endelig undersøger model III sammenhængene kontrolleret for relevante tredjevariable – organisationstype og årsværk. Det er vigtigt at være opmærksom på, at de nationale forskelle udelukkende te-

16. Enkelte danske respondenter (fem respondenter) nævner også Forums netværksgrupper samt andre styrelsesdirektører som dialogpartnere. Men da jeg ønsker at fokusere på den interne organisatoriske synlighed og debat, er disse fora ikke centrale for min problemstilling.

stes i model I. I model II og III betyder dummyvariablene, at resultaterne er angivet i forhold til referencekategorien, som er danske styrelseschefer i den smalle model.

To ting er interessante her. For det første viser model I, at der er signifikant forskel mellem de to landes topembedsmænd. De hollandske topembedsmænd anvender signifikant mindre tid på dialog om kodekset end danske topembedsmænd.

For at undersøge om topembedsmandens rolle og funktion har en betydning for, hvor megen tid han anvender på dialog om kodekset, har jeg gennemført flere regressioner og derved testet, om der er signifikante forskelle mellem topembedsmandsrollerne samt udregnet de forudsagte effekter på baggrund af model III (appendiks 3, tabel 30 og 31). Hypotesen bliver ikke bekræftet. Forskellene mellem topembedsmændene er ikke signifikante, ligesom der ikke optræder systematiske forskelle i de forudsagte effekter for de forskellige topembedsmandsroller.

Tabel 6.7. Effekten af rolle og funktion på indeks for dialog om kodekset

	Model I	Model II	Model III
Konstant	3,178***	3,121***	2,727***
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)		0,212	-0,110
Nationalitet (1 = Holland)	-1,133***	-1,070***	-0,604*
Departementschef x Holland		-0,284	-0,142
Bred organisationsmodel			0,155
SG-DG-model			-0,289
Departementschef x bred model			0,458
Departementschef x SG-DG-model			0,376
LnÅrsværk (10.000)			-0,075
LnÅrsværk x Holland			-0,076
N	190	190	180
Adj. R ²	0,181	0,174	0,184

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 1-5. Jo højere værdi, i jo højere grad af anvendelse af tid på dialog om kodekset.

Model III er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer ikke ved resultaterne.

Dermed viser denne del af undersøgelsen, at afkoblingstendenser i højere grad er en effekt af den nationale ramme for anvendelsen af kodekset end af topembedsmandens institutionelle rolle. Den centrale forankring af den hollandske implementering og an-

vendelse af kodekset ser dermed ud til at have en negativ indvirkning på den konkrete anvendelse af kodekset.

Synliggørelse af kodekset i Danmark

For at undersøge det andet mål for afkobling af kodekset er det nødvendigt at gennemføre to analyser. Årsagen er, at jeg ikke har sammenlignelige data for de hollandske og danske topembedsmænd på spørgsmål relateret til synliggørelse og integration af kodekset i organisationen. I det følgende undersøger jeg først synliggørelsen blandt de danske topembedsmænd.

Tabel 6.8. Spørgsmål, der indgår i indeks for synliggørelse af kodekset. Danske topembedsmænd

Spørgsmål	Alpha-værdi
<i>Spørgsmål: "Der er flere måder at synliggøre organisationens kodeks på. I det følgende bedes du vurdere, i hvor høj grad følgende påstande er korrekte" (svarer på 5-punkts skala).</i>	
• Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er skriftligt formuleret.	
• Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er synligt for alle medarbejdere på eksempelvis intranet eller andetsteds.	0,917
• Vi arbejder med kodeks internt i ledergruppen og har ikke brug for at synliggøre kodeks (vendt).	
• Jeg arbejder med kodeks individuelt og har ikke brug for at synliggøre kodeks (vendt).	

Topembedsmanden kan synliggøre kodekset i organisationen på flere måder. Jeg har samlet fire spørgsmål i et indeks for topembedsmandens synliggørelse af kodekset. Spørgsmålene omhandler alle forskellige muligheder for at synliggøre eller undlade at synliggøre kodekset i organisationen. De to første spørgsmål handler om, hvordan kodekset er synliggjort i organisationen. De følgende to spørgsmål fokuserer på, i hvor høj grad kodekset kun er kendt i ledergruppen eller måske endda kun topembedsmandens individuelle projekt. Indekset er baseret på en teoretisk forventning om, at topembedsmændene holder kodekset helt væk fra organisationen og holder drøftelser eller lignende af kodekset inden for ledergruppen eller udelukkende anvender det individuelt. Sammenhængen mellem synliggørelse og afkobling kan imidlertid være ganske anderledes. Således er det langt fra sikkert, at topembedsmænd, der angiver, at organisationens kodeks er skriftligt formuleret, ikke afkobler anvendelsen af kodekset.

Omvendt kan en ledergruppe, der ikke involverer resten af organisationen i arbejdet med kodekset, godt være meget seriøse i deres egen anvendelse af kodekset. Indekset siger således udelukkende noget om, hvilken vej kommunikationen omkring kodekset peger i den enkelte organisation. Indad i forhold til ledergruppen og topembedsmanden eller udad mod resten af organisationen.

Det er ikke umiddelbart indlysende, at der er en (negativ) sammenhæng mellem synligheden af organisationens kodeks og anvendelse af kodekset internt i ledergruppen. Man kunne også forestille sig, at topembedsmanden ikke gjorde nogen af delene. Analyserne i appendiks 3, tabel 32-34, viser imidlertid, at de fire spørgsmål hænger tæt sammen, og indeksets alpha-værdi understreger, at indekset har høj intern konsistens.

Spørgsmålet er nu, i hvor høj grad de danske topembedsmænd synliggør kodekset i deres organisationer, og om denne synliggørelse udviser strukturelle forskelle.

Tabel 6.9. Effekten af rolle og funktion på indeks for synliggørelse af kodekset. Danske topembedsmænd

	Model I	Model II
Konstant	2,545***	3,717***
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)	0,562	-0,268
Bred organisationsmodel		0,145
Departementschef x bred model		1,166
LnÅrsværk (10.000)		0,323
N	29	28
Adj. R ²	-0,004	0,006

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 0-4. Jo højere værdi, i jo højere grad sker der en synliggørelse af kodekset.

Model II er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer ikke ved resultaterne.

Tabel 6.9 gengiver regressionsanalyserne for synliggørelsen af kodekset og er baseret på to modeller. Model I undersøger, om der er signifikant forskel på de danske departementschefer og styrelsesdirektørers synliggørelse af kodekset. Model II inddrager organisationstyperne og undersøger, om synliggørelsen af kodekset også er påvirket af organisationens størrelse.

Først og fremmest viser model I, at der ikke er signifikant forskel mellem departementschefer og styrelsesdirektører i deres tilgang til synliggørelsen af kodekset.

Model II antyder ligeledes, at der ikke er signifikant forskel mellem topembedsmandsrollernes synliggørelse af kodekset. Yderligere analyser viser, at der heller ikke er signifikant forskel på tværs af organisationstyper (tabel 35, appendiks 3). Danske topembedsmænd, der i deres opgaveportefølje har en overvægt af ledelsesopgaver, kommunikerer altså ikke anderledes om kodekset end alle andre danske topembedsmænd. Faktisk er de forudsagte værdier generelt ganske høje, hvilket indikerer, at danske topembedsmænd i helt overvejende grad angiver, at man har en skriftligt formuleret kodekset, der er synliggjort for hele organisationen.

Synliggørelse og integration af kodekset i Holland

For at undersøge synliggørelse og integration af kodekset i organisationerne og hos den enkelte hollandske topembedsmand spurgte jeg ind til forankringen af en fast institutionel procedure, hvori det hollandske kodeks skal indgå. Hvert år fører generalsekretærene og generaldirektørerne for de forskellige hollandske ministerier samtaler og 'forhandlinger' med generaldirektøren for Algemene Bestuursdienst. Man kalder det ABD-Schouw (se kapitel 2 for en uddybning). Her diskuterer man ministeriets ledere (fra direktørniveauet og op), deres præstationer og deres fremtidige potentiale som chefer inden for ministeriet og centraladministrationen. Udgangspunktet for disse samtaler er det hollandske kodeks, som definerer de kompetencekrav, der stilles til ministeriets ledere på de respektive hierarkiske niveauer. Med kodekset som udgangspunkt diskuterer man de forskellige lederes kompetencer, hvordan de bør udvikle sig det næste år og dermed, hvad de skal fokusere på i deres arbejde med kodekset (Algemene Bestuursdienst: 7; Algemene Bestuursdienst 2006: 7-8). Efterfølgende er det tanken, at hver enkelt generalsekretær og generaldirektør fører samtaler med deres mellemledere (igen fra direktørniveauet og op) for at tilpasse og målrette deres personlige udvikling efter ABD-Schouws anbefalinger. I mange tilfælde stilles et bedre job i udsigt, såfremt den pågældende leder udvikler sig fornuftigt og leverer resultater. Der skulle dermed være et klart incitament til at fokusere på anbefalingerne og samtalerne fra ABD-Schouw. I et større perspektiv er målet, at der eksisterer en sammenhæng mellem ABD's kodeks, ABD-Schouw og de generelle mål for lederudvikling i den hollandske centraladministration på den ene side, og på den anden side den indsats for lederudvikling, der foregår i de enkelte ministerier. Derfor er det ganske centralt, at topembedsmændene oplever, at der er sammenhæng mellem det, der diskuteres på ABD-Schouw og den udviklingsplan, de efterfølgende udarbejder sammen med deres nærmeste leder.

Betydningen af ABD-Schouw for de hollandske topembedsmænd er søgt afdækket ved hjælp af tre forskellige spørgsmål. De første to spørgsmål belyser, hvorvidt topembedsmanden på nogen måde modtager tilbagemeldinger omkring diskussionerne på

ABD-Schouw, det være sig i form af notater eller andet, som beskriver indholdet af diskussionerne. Det er muligt, at topembedsmanden kan få informationer via mindre formelle kanaler, men fokus er her på, om der sker en forankring og synliggørelse af kodekset og ABD-Schouw via de formelle procedurer. Endelig belyser det sidste spørgsmål, hvorvidt topembedsmanden oplever en sammenhæng mellem ABD-Schouw og egen kompetenceudvikling. Der kan udmærket være en stærk sammenhæng mellem diskussionerne på ABD-Schouw og topembedsmandens lederudvikling, til trods for, at topembedsmanden ikke oplever det sådan. Omvendt må det være væsentligt, at den enkelte topembedsmand netop kan se en sammenhæng mellem de overordnede samtaler og de individuelle initiativer, der tages i samråd med den nærmeste leder.

Da spørgsmålene alle belyser det samme grundlæggende spørgsmål, nemlig betydningen af ABD-Schouw for den enkelte topembedsmand, har jeg samlet dem i et indeks. Heller ikke dette indeks kan med sikkerhed fortælle os, om og hvem der afkobler anvendelsen af det hollandske kodeks. Indekset belyser kun en del af arbejdet med kodekset og kompetenceudvikling for hollandske topembedsmænd. Indekset kan således fortælle, i hvor høj grad der er sammenhæng mellem ABD-Schouw og den kompetenceudvikling, der foregår på individuelt niveau. Men en afkobling af diskussionerne i ABD-Schouw betyder ikke nødvendigvis, at det hollandske kodeks afkobles helt generelt. Den enkelte topembedsmand kan stadig bruge kodekset i forhold til sine egne personlige udviklingsinitiativer. Indekset belyser med andre ord, om den centrale styring og forankring af kodekset er afkoblet fra de individuelle udviklingsinitiativer blandt de hollandske topembedsmænd.

Tabel 6.10. Indeks for forankring af ABD-Schouw. Hollandske topembedsmænd

Spørgsmål	Alpha-værdi
<i>Spørgsmål: "En gang om året mødes ledelsen i de forskellige ministerier, ministeriernes managementkonsulenter samt ABD til det såkaldte ABD-Schouw. Her diskuteres ABD-medlemmernes kompetencer og performance. I hvilken grad ..." (svarer på 5-punkts skala).</i>	
• ... kender du indholdet af diskussionerne omkring din kompetenceudvikling på ABD-Schouw?	0,887
• ... har du årlige samtaler med din chef omkring din kompetenceudvikling på baggrund af ABD-Schouw?	
• ... føler du en sammenhæng mellem diskussionerne på ABD-Schouw omkring din kompetenceudvikling og de efterfølgende initiativer angående din kompetenceudvikling?	

Endelig har spørgsmålene i indekset meget høje interne korrelationer, der sammen med en høj alpha-værdi understreger, at indekset hænger godt sammen og er internt konsistent (appendiks 3, tabel 36-38). Spørgsmålene om forankringen af ABD-Schouw er, som nævnt, samlet i et indeks. Det er gengivet i tabel 6.10.

Spørgsmålet er nu, om ABD-Schouw rent faktisk har den tilsigtede betydning for den enkelte topembedsmand. Tabel 6.11 gengiver regressionsanalyserne for forankringen af kodekset. Logikken i analysen er den samme som ovenfor. Derfor er de modeller, der er genstand for analyse, de samme som i tabel 6.9.

To ting er værd at bemærke i forhold til resultaterne. For det første viser model I, at der ikke optræder en signifikant forskel mellem departementscheferne og direktørerne. Yderligere regressioner, der er afrapporteret i appendiks 3, tabel 39, viser, at der heller ikke er signifikante eller substantielle forskelle i de forudsagte effekter mellem topembedsmændene på tværs af de hollandske organisationsmodeller. Der er således ingen forskel i den betydning, de forskellige hollandske topembedsmænd tillægger ABD-Schouw.

Tabel 6.11. Effekten af rolle og funktion på indeks for forankring af kodekset. Hollandske topembedsmænd

	Model I	Model II
Konstant	1,122***	0,843***
Topembedsmandsrolle (1 = departementschef)	0,116	0,737*
SG-DG-model		0,322
Departementschef x SG-DG-model		-0,905
LnÅrsværk (10.000)		-0,172*
N	179	168
Adj. R ²	-0,005	0,031

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

OLS-regression. Tosidet test og ustandardiserede betakoefficienter. Den afhængige variabel går fra 0-4. Jo højere værdi, i jo højere grad sker der en forankring af ABD-Schouw.

Model II er ligeledes kørt som ordinal regression. Det ændrer ikke ved resultaterne.

De forudsagte værdier for de hollandske topembedsmænd er for det andet mellem 0,66 og 1,4 på en skala fra 0-4, hvor 4 angiver en høj grad af forankring og betydning af

ABD-Schouw. Resultaterne peger dermed helt klart på, at der kun er en meget ringe grad af sammenhæng mellem de centralt styrede kompetenceudviklingstiltag, herunder kodekset og ABD-Schouw på den ene side, og de lokale og individuelle kompetenceudviklingstiltag på den anden.

Hvem afkobler kodekset?

Sammenfattende kan der drages to interessante konklusioner på baggrund af ovenstående undersøgelser. For det første finder jeg, at der, både når det gælder frekvensen af topembedsmandens dialog om kodekset med forskellige aktører og integration og synliggørelse af kodekset i organisationen, ikke er forskel mellem de forskellige topembedsmandsroller. Der er således, modsat min forventning, ingen tegn på afkobling af kodekset blandt topembedsmænd placeret i spidsen for en driftstung organisation, hvor levering af kerneydelser fylder meget, og hvor moderne og smarte udviklingstiltag meget vel kan sætte dagsordenen på direktionsgangen.

For det andet finder jeg variation mellem hollandske og danske topembedsmænd. De hollandske topembedsmænd har en langt mere afgrænset dialog om kodekset, som ikke inkluderer resten af organisationen, ligesom integration og synliggørelse af ABD-Schouw, og dermed også af kodekset, angives at være ganske marginal. Således er sammenhængen mellem det centralt styrede ABD-Schouw og den individuelle kompetenceudvikling stort set ikke til stede. Dermed følger variationerne i afkoblingen af kodekset det institutionelle setup, der er omkring kodekset i de to lande. Den centralt forankrede ramme for implementering og anvendelse af det hollandske kodeks fremmer således afkoblingstendenser på dette område.

Roller, struktur og magt

Resultaterne i kapitel 5 og 6 er ganske entydige og støtter på mange punkter det samme billede af topembedsmændenes motiver for at anvende kodekset og deres angivelse af den konkrete anvendelse. Resultaterne har ikke blot forkastet flere af mine forventninger. De har også i flere tilfælde støttet den omvendte sammenhæng: Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, henviser i særlig grad til kodekset som et instrument til at styrke ledelse og styring, mens topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, i særlig grad angiver at bruge kodekset med henblik på at styrke den politiske rådgivning. Topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset udspringer dermed af den opgave, som fylder mindst i deres daglige arbejde. Billedet er delvist det samme i forbindelse med analyserne af den konkrete anvendelse af kodekset. Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, tenderer i særlig grad til at anvende kodekset med snævert fokus. Derimod er der ingen systematiske eller signifikante forskelle i topembedsmændenes anvendelse af kodekset med bredt fokus. Samtidig har de forskelle, der har manifesteret sig i de to kapitler, hovedsageligt afgrænset sig til de danske topembedsmænd. Det rejser to spørgsmål i denne hen-

seende. For det første: Hvorfor er det specielt de danske *styrelsesdirektører*, der angiver, at deres anvendelse af kodekset er motiveret af at ville styrke den politiske rådgivning? I forlængelse heraf vækker det ligeledes interesse, at denne variation mellem specielt de danske topembedsmænd i høj grad blev mindsket, når vi i dette kapitel studerede den konkrete anvendelse af kodekset. Spørgsmålet er helt grundlæggende, hvad logikken er bag topembedsmændenes anvendelse af kodekset.

For det andet er det ikke klart, hvorfor det specielt er de *danske* topembedsmænd, der lægger vægt på det politiske rådgivningsaspekt i kodekset. Som det blev klarlagt i kapitel 2, er indholdet af kodekset i de to lande grundlæggende ens og fokuserer i begge lande på topembedsmandens dobbeltrolle som politisk rådgiver af ministeren og som administrativ leder af departementet/styrelsen. Som jeg allerede har diskuteret i forbindelse med resultaterne, er det oplagt, at den nationale iscenesættelse kan have en udvidet betydning i forhold til mine forventninger. Hollænderne har således i kommunikationen og iscenesættelsen af kodekset i højere grad betonet topembedsmændenes ledelsesmæssige opgave. Spørgsmålet er, om denne forklaring er tilstrækkelig.

Starter vi med det første spørgsmål, er kernen i embedsmandssystemet, i både Danmark og Holland, ministerbetjeningen og ministerrådgivningen. Det betyder, at uanset om man er departementschef eller styrelsesdirektør, er det først og fremmest den politiske rådgivning af ministeren, der tæller, og det er denne opgave, ministeren vurderer topembedsmanden på. Ser vi først på departementschefen, er det her, den politiske rådgivningsopgave i alt overvejende grad er placeret. Det gælder både den faglige rådgivning, som typisk indeholder vurderinger af juridisk eller økonomisk karakter, vurderinger af indholdet af ministeriets politik m.m. Departementschefen indtager ligeledes en helt central rolle, når det drejer sig om den politisk-taktiske rådgivning, som fokuserer på ministerens relationer til Folketinget, medierne og offentligheden samt interesseorganisationer inden for ministeriets ressort. Mere konkret vedrører denne del af rådgivningen blandt andet valg af forhandlingspartnere, forhandlingsprocedurer og ikke mindst en aktiv rolle i politikformuleringen inden for ministeriets ressort (Betænkning 1443 2004: 27; Christensen 1984: 89-91, 99). Både departementschefer og ministre forventer, at departementscheferne også selvstændigt bidrager med mulige politiske tiltag og udspil (Betænkning 1354 1998: 113; Knudsen 2007: 221). Over tid er styrelserne blevet mere og mere inddraget i rådgivningen af ministeren, ligesom man i forhold til nye fuldmægtige understreger politikformulering og evne til politisk navigation som kernekompetencer i ministeriernes stillingsannoncer. Selvom stillingsannoncerne ikke skal tages for pålydende, er der ikke tvivl om, at der er sket en decentralisering af dele af rådgivningsopgaven (Betænkning 1354 1998; Knudsen 2007: 234-235). Men det rækker ikke ved, at departementschefen er den helt dominerende figur i den politiske rådgivning. Denne delvise decentralisering skal heller ikke forveksles med en mulighed for ansvarsforflygtigelse. Det er departementschefen, der har den daglige og tætte kontakt med ministeren, hvor fortrolige, taktiske og

substansprægede spørgsmål vendes og afklares. Det er som regel også departementschefen, der definerer styrelsernes og andre embedsmænds muligheder og rammer for adgang til ministeren (Christensen 1982: 320, 330, 335; Christensen 1984: 89-118; Salomonsen 2003: 111). Dermed er ansvaret for rådgivning ubetinget placeret hos departementschefen, som derfor helt naturligt først og fremmest orienterer sig efter ministeren og den politiske rådgivningsopgave.

Men som nævnt ovenfor er departementschefen ikke den eneste topembedsmand, for hvem det er væsentligt at levere god og solid politisk rådgivning til ministeren. For topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring (typisk styrelsesdirektører), er det ligeledes en væsentlig opgave. Det kan lyde paradoksalt, når jeg tidligere i afhandlingen har betonet disse topembedsmænds fokus på drift, ledelse og styring af deres organisationer. I forhold til departementscheferne bruger styrelsesdirektørerne da også markant mere tid på intern ledelse og styring af organisationen (Christensen 1982; Forum for Offentlig Topledelse 2004a). Men det udelukker ikke, at styrelsesdirektørerne også vil have en stor del af deres arbejdsmæssige fokus rettet mod ministeren og rådgivningen af denne. Årsagen skal findes i den måde, hvorpå både departementschefer og styrelsesdirektører ansættes og bedømmes. For det første er ministeren som politisk chef dybt involveret i udvælgelsen af de topembedsmænd, der ansættes i ministeriet. Dette skal ikke forveksles med politiske udnævnelser, men derimod understrege, at baggrunden for rekrutteringen af topembedsmænd først og fremmest hviler på en vurdering af deres politiske kapacitet og navigationsevne på Slotsholmen og Christiansborg (Christensen 1984: 153-154; Christensen 2004). For det andet har ministeren mulighed for at anvende sin diskretionære afskedigelsesret, såfremt han er utilfreds med en af sine topembedsmænd. Denne ret er på ingen måde en tom trussel, men har i stigende grad været bragt i anvendelse de sidste 30 år (Christensen 2004). Derfor er både departementschefer og styrelsesdirektører særdeles bevidste om, at deres ansættelsessikkerhed er proportional med kvaliteten af det arbejde, de leverer til den siddende minister – som først og fremmest er fokuseret på det politiske spil og dermed den politiske rådgivning og sparring, han modtager. Indførelsen af åremålskontrakterne i 1969 kan meget vel have bidraget til at fremme topembedsmændenes lydhørhed overfor ministeren (Christensen 1999: 192-193).

Incitamentsstrukturen for styrelsesdirektører og departementschefer er dermed i høj grad sammenfaldende. Men resultaterne i kapitel 5 (og til dels også i kapitel 6) afslører, at styrelsesdirektørerne i *højere* grad har eksplicit fokus på den politiske rådgivningsopgave, når de angiver deres motivation for at anvende kodekset, og hvordan de anvender kodekset. Samtidig viser kapitel 6, at denne forskel mindskes, når vi går fra at undersøge motivationen for at anvende kodekset til den konkrete anvendelse af kodekset.

Forklaringen kan være den konkrete arbejdsdeling, der er mellem styrelseschef og departementschef i forhold til ministerrådgivning. Relationen til ministeren, og der-

med indgangen til den politiske rådgivning, er, som jeg også skitserede ovenfor, vidt forskellig for de to typer topembedsmænd. Til trods for, at ministerreferatet i nogle tilfælde er udvidet til andre ledende embedsmænd, ligesom styrelsescheferne i enkelte tilfælde kan have direkte adgang til ministeren, forbliver departementschefen ministerens nærmeste fortrolige og daglige sparringspartner i betydningsfulde faglige og substantielle spørgsmål såvel som i forhold til den politiske og taktiske rådgivning. Det betyder, at departementschefen ikke blot som oftest er den vigtigste sparringspartner for ministeren. Relationen og samarbejdet mellem de to foregår på daglig basis og giver dermed departementschefen et unikt indblik i ministerens behov for orienteringer, sparring og rådgivning. Samlet set bliver den politiske rådgivning af ministeren altså en integreret og dominerende del af departementschefens hverdag.

Vender vi os mod styrelsesdirektørerne, er deres adgang til ministeren anderledes begrænset. Først og fremmest fordi de ikke befinder sig i nabokontoret, som det er tilfældet med departementschefen. Dernæst fordi de ikke har den samme uindskrænkede adgang til ministeren som departementschefen. Styrelsesdirektøren skal i alt væsentlighed levere politiske resultater gennem solid drift, ledelse og styring af styrelsens område. Derudover skal direktøren levere faglig og politisk rådgivning i konkrete sager, når det efterspørges af minister og departementschef. Styrelsesdirektøren har dermed ikke den daglige kontakt med ministeren, der kunne sikre ham indblik i ministerens politiske tankegang og behov for rådgivning og generelt danne grundlag for en tæt og fortrolig relation til ministeren. Det er forbeholdt departementschefen. Det betyder, alt andet lige, at styrelsesdirektøren kan føle sig mindre sikker på ministerens ønsker og prioriteringer samt den ønskede form på rådgivningen, når den påkræves. Det kan meget vel betyde, at styrelsesdirektøren, mere eksplicit end departementschefen, forholder sig til, hvordan han kan sikre god og solid politisk rådgivning af ministeren. Departementschefen er ganske vist også fokuseret på den politiske rådgivning, men da hverdagen i departementet i høj grad er styret af netop ministeren, bliver sikringen af et højt fagligt niveau i den politiske rådgivning i mindre grad noget, man *eksplicit* forholder sig til. Dermed er styrelsesdirektørerne fokuserede på forbedring af den politiske rådgivning, *fordi* de ikke har daglig kontakt med ministeren, og *fordi* de ikke leverer personlig politisk rådgivning på daglig basis.

Denne forskel i topembedsmændenes arbejdsforhold kan givetvis være en del af forklaringen på, at styrelsescheferne, i højere grad end departementscheferne, angiver at være motiveret af at sikre bedre politisk rådgivning gennem anvendelse af kodekset. Problemet med denne forklaring er, at vi ikke finder nævneværdig variation i den konkrete anvendelse af kodekset. Såfremt styrelsesdirektørernes udfordring er usikkerhed i forhold til levering af politisk rådgivning til ministeren, skulle man også forvente markant variation i den konkrete anvendelse af kodekset. Det er jo netop et konkret problem, der kalder på en løsning og nogle initiativer. Men jeg finder som nævnt ikke den store variation i den konkrete anvendelse af kodekset, tværtimod. Årsagen kan

naturligvis være, at kodekset ikke giver konkrete anbefalinger i forhold til at håndtere den politiske rådgivning. Det er ikke overraskende, da rådgivningssituationen i sagens natur vil være ekstremt relationsbaseret og personafhængig. Men styrelsesdirektørernes fokus på den politiske rådgivning som motivation for at anvende kodekset kan også skyldes nogle langt mere fundamentale og traditionelle udfordringer inden for den centraladministrative organisation.

Man skal således ikke undervurdere, at den højeste prestige i embedsmandssystemet i begge lande findes i de stillinger, som er placeret tæt på ministeren. Fikspunktet for enhver styrelsesdirektør vil derfor naturligt være den politiske rådgivning af ministeren. Ikke blot fordi det er det, man først og fremmest vurderes på, som jeg argumenterede for ovenfor. Men også fordi man må antage, at det ligeledes er en af de opgaver, der er med til at gøre arbejdet ekstra interessant. For det første kan det direkte ministerreferat ses som en personlig magtbastion, den enkelte embedsmand helt naturligt ser et stort indflydelsespotentiale i. Men denne magt og prestige begrænser sig ikke kun til den enkelte embedsmand. Således vil medarbejderne, der arbejder under den pågældende embedsmand, ligeledes tillægge det stor betydning, at deres chef har direkte ministeradgang. Både fordi det giver afdelingen eller styrelsen gode muligheder for at påvirke ministerens dagsorden og politiske prioriteringer. Men også fordi det giver mulighed for at påvirke afdelingens eller styrelsens position, størrelse og betydning i ministeriets organisation (Christensen 1984: 88; Christensen 1997). Det betyder i tillæg, at styrelsesdirektørerne ikke kun vil være interesserede i at sikre en god og solid politisk rådgivning af ministeren. De vil også være motiverede for at *vinde terræn* inden for dette område. En nylig undersøgelse af danske topembedsmænds opfattelse af deres arbejdsopgaver bekræfter billedet af, at det specielt er styrelsesdirektørerne, der ønsker at udvide deres arbejdsopgaver med (endnu) mere politisk-taktisk rådgivning (Forum for Offentlig Topledelse 2004a: 6-7).

Dermed kan styrelsesdirektørernes fokus på den politiske rådgivning i deres anvendelse af kodekset meget vel også handle om styrelsens størrelse og dens indflydelse på ministeriets politik. Når styrelsesdirektørerne angiver, at de anvender kodekset, fordi de ønsker at sikre bedre politisk rådgivning, handler det meget sandsynligt også om magtkampe og kampen mellem styrelserne og direktørerne om indflydelse på ministeriets forskellige politikker. Denne kamp er langt fra ny, og den er stadig vedkommende. Forvaltningskommissionen (nedsat i 1946 og afgav i alt ni rapporter), Administrationsudvalget af 1960 (som afgav fem rapporter), Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisering (Korsbæk-udvalget, afgav rapport i 1971) og Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed (afgav rapport i 1975) beskæftigede sig alle helt eller delvist med organiseringen af sekretariatsbetjeningen af ministeren. Helt centralt i denne problematik er, hvem der har ministerreferat, og hvordan det er organiseret (Christensen 1997: 155; Christensen 2000). Tilrettelæggelsen af ministerreferatet, og dermed kampen om indflydelse, magt og

prestige inden for den centraladministrative organisation, begrænser sig ikke kun til de overordnede kommissionsarbejder. Det er ligeledes et tilbagevendende emne i forbindelse med enhver (re)organisering af det enkelte ministerium eller departement (Christensen 1984: kapitel 3; Christensen 1997: 161ff.; Christensen 2000). I den forbindelse vil styrelsesdirektørerne være særdeles opmærksomme på styrelsens fremtidige placering i ministeriets portefølje, dens størrelse (budget og personale) og dens opgaver. Alt sammen er det med til at definere styrelsens position i forhold til de andre styrelser inden for ministeriets ressort, og dermed styrelsesdirektørens position i ministeriets ledelsesmæssige hierarki (Christensen 1997: 146).

Men styrelsesdirektørerne er ikke kun interesserede i at øge deres indflydelse i ministeriets hellige haller i forhold til departementschefen og de andre styrelsesdirektører. Øvelsen går samtidig ud på at skærme sig fra politisk og departemental indblanding i styrelsens daglige ledelse, drift og prioriteringer, som er styrelsesdirektørens ansvar. Styrelsen kan udskilles i flere enheder, nedlægges, fusioneres med en anden styrelse osv. Det er en politisk og administrativ prioritering, som ministeren og, nok i højere grad, departementschefen foretager, og reorganisering kan gå ganske stærkt (Christensen 1984: 81). Der er med andre ord god grund til at værne om styrelsens privilegier og kompetenceområder og signalere til ministeriets ledelse, at man driver en velfungerende organisation. Der er med andre ord hverken brug for ændringer eller behov for indblanding. Styrelsesdirektørernes ledelses- og styringsopgave er deres privilegium, og det er derfor vigtigt for dem, at både departementschefen og ministeren undlader at blande sig i den daglige drift og afstår fra at detailstyre direktøren og styrelsen.

For topembedsmanden er der således både indkomst, rang, prestige, magt og social status på spil, når organiseringen af ministeriets ressort tilrettelægges. Det er imidlertid ganske svært at forestille sig, at kodekset kan anvendes konkret i forhold til disse overvejelser og magtkampe. I den forbindelse er det ikke så overraskende, at den konkrete anvendelse af kodekset ser ud til at være noget begrænset. Men ovenstående kan være en forklaring på, at styrelsesdirektørerne i højere grad end ventet lægger vægt på den politiske rådgivning, når de begrundet anvendelsen af kodekset.

Ud over de danske styrelsesdirektørers overraskende høje prioritering af forbedret politisk rådgivning som motivation for at anvende kodekset rejste jeg spørgsmålet om, hvorfor der ganske systematisk findes en national forskel mellem danske og hollandske topembedsmænd. Danske topembedsmænd prioriterer i signifikant højere grad forbedret politisk rådgivning i deres motivation for at anvende kodekset og i deres konkrete anvendelse af kodekset. Den mest nærliggende forklaring er, som jeg også tidligere har fremført, at den nationale iscenesættelse har større betydning end forventet. Det komparativt set stærkere fokus på udvikling af ledelsesmæssige kompetencer i iscenesættelsen af det hollandske kodeks kan meget vel være en del af forklaringen. En supplerende forklaring retter sig mod forskellen i den organisatoriske ind-

retning af danske og hollandske ministerier. Mens de fleste danske ministerier er opdelt i et departementalt niveau og et styrelsesniveau, er et hollandsk ministerium typisk en enhedsorganisation med langt flere ansatte end et tilsvarende dansk departement. Det betyder, at man i de hollandske ministerier både varetager den politiske rådgivning og sekretariatsbetjening af ministeren såvel som de tungere administrative og driftsrelaterede opgaver. Det faktum, at begge opgaver er koncentreret i samme organisation, kan betyde, at hollandske topembedsmænd i mindre grad end danske forholder sig til, om de sidder med den ene eller den anden opgave – da de groft sagt ofte sidder med begge opgaver. I forlængelse heraf vil konkurrencen om ministeradgang og indflydelse på den politiske rådgivning, alt andet lige, mindskes. Det manifesterer sig ved, at de hollandske topembedsmænd ikke på samme måde som de danske tillægger den politiske rådgivningsopgave speciel betydning, når de skal motivere deres anvendelse af kodekset.

Sammenfatning

Jeg har i dette kapitel undersøgt, hvordan topembedsmænd i Danmark og Holland anvender kodekset. Tabel 6.12 opsummerer kapitlets konklusioner i forhold til de opstillede hypoteser.

Tabel 6.12. Oversigt over resultatet af kapitlets resultater i forhold til de opstillede hypoteser

	Hypotese	DK	NL
Funktionelt perspektiv	Topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, angiver, at de anvender kodekset til at styrke den politiske rådgivning af ministeren.	÷	(√)
	Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver, at de anvender kodekset eksplicit som et normsættende og kulturunderstøttende element.	√	(√)
Symbolisk perspektiv	Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, vil afkoble anvendelsen af kodekset.	÷	÷

√: Hypotesen er foreløbig bekræftet; (√): Hypotesen er foreløbig delvist bekræftet; ÷: Hypotesen er foreløbig afvist; (÷): Hypotesen er foreløbig delvist afvist.

Gennemgående for resultaterne i dette kapitel er, at de strukturelle variable nok har haft betydning, og i flere tilfælde de ventede effekter, men de har ikke været signifikante.

I kapitel 5 viste det sig, at topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset udspringer af den opgave, de beskæftiger sig mindst med. Således angiver topem-

bedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med den politiske rådgivning i højere grad, at de anvender kodekset med henblik på en styrket ledelse og styring af organisationen. Omvendt angiver topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse og styring af organisationen, at de anvender kodekset med henblik på en bedre politisk rådgivning. Selvom der er flere paralleller til disse resultater i nærværende kapitel, er billedet langt mindre tydeligt og klart. Det er således kun for anvendelsen med et snævert fokus, jeg genfinder de nationale forskelle, hvor de danske topembedsmænd er mere fokuserede på denne del af anvendelsen af kodekset end deres hollandske kolleger. Jeg finder ligeledes forskelle på de to danske topembedsmandsroller, hvor de danske styrelsesdirektører i højere grad angiver at anvende kodekset med et snævert fokus end departementscheferne. Igen den modsatte sammenhæng end forventet. Men ser vi på anvendelsen af kodekset med et bredt fokus, er der ingen forskelle, og niveauet for anvendelse er ganske lavt. Det er tydeligt, at når vi går fra topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset til analyserne af den konkrete praksis og anvendelse, er der både mindre variation i topembedsmændenes svar og på nogle punkter tegn på begrænset anvendelse.

Der kan drages yderligere to interessante konklusioner af nærværende kapitel. For det første viste det sig, at når kodekset anvendes med et bredt fokus, er topembedsmændene påvirkede af både graden af institutionalisering af kodekset i omgivelserne og organisationens tradition for at være med på noderne og anvende de seneste nye ledelsesværktøjer.

Endelig for det tredje undersøgte jeg gennem flere forskellige indirekte test graden af afkobling af kodekset i de to lande. Selvom de danske topembedsmænd muligvis kun i mindre grad anvender kodekset konkret i deres organisation, er det ret entydigt, at kodekset er synliggjort i de danske organisationer. Til gengæld fandt jeg klare tegn på, at anvendelsen af kodekset afkobles blandt de hollandske topembedsmænd. Diskussionen af, hvorvidt anvendelse af kodekset i højere grad afkobles i Holland end i Danmark, vil jeg fortsætte i næste kapitel.

Kapitel 7

Den lokale tilpasning af kodekset

I de forrige to kapitler har jeg, på baggrund af kvantitative data, diskuteret, hvorfor og hvordan kodekset anvendes blandt danske og hollandske topembedsmænd. På den baggrund er der fire hovedresultater. For det første viser der sig, specielt blandt de danske topembedsmænd, systematisk variation i motivationen for at anvende kodekset. Ganske som det var forventet i det funktionelle perspektiv. Imidlertid støttede resultaterne en *modsat* sammenhæng end den forventede. Således henviser topembedsmænd, hvis hovedopgave er politisk rådgivning, i særlig grad til kodekset som et instrument til at styrke ledelse og styring af organisationen. Topembedsmænd, hvis hovedopgave er ledelse og styring, angiver derimod i særlig grad at anvende kodekset med henblik på at styrke den politiske rådgivning. Topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset udspringer dermed af den opgave, som fylder mindst i deres daglige arbejde.

For det andet konstaterede vi i kapitel 5 en systematisk forskel mellem danske og hollandske topembedsmænds motivation for at anvende kodekset. Således angiver de hollandske topembedsmænd i særlig grad at være motiveret for at anvende kodekset med henblik på at styrke ledelse og styring af deres organisation.

For det tredje viste det sig, at topembedsmændenes opfattelse af institutionaliseringen af kodekset, såvel som deres organisations historiske anvendelse af andre moderne ledelsesredskaber, har signifikant betydning for graden af anvendelse af kodekset. Jo mere kodekset er institutionaliseret, og jo stærkere tradition organisationen har for at anvende andre moderne ledelses- og styringsredskaber, i jo højere grad angiver man at anvende kodekset.

Endelig viser analyserne i kapitel 6, at der er meget begrænset variation i den konkrete anvendelse af kodekset mellem de forskellige topembedsmandsroller, ligesom de forudsagte værdier for anvendelse af kodekset med bredt fokus, der indeholder de mest indgribende og konkrete anvendelsestiltag, er ganske lave. Noget tyder derfor på, at den konkrete anvendelse af kodekset er ganske begrænset.

En komplementær analyse

Analyserne på baggrund af de kvantitative data har tilvejebragt bred viden om, hvorfor og hvordan topembedsmænd i Danmark og Holland anvender kodekset. Men de kvantitative data har også deres begrænsninger. Dette kapitel vil forsøge at råde bod herpå gennem seks kvalitative casestudier. Casestudierne muliggør en komplementær analyse af, hvorfor og hvordan topembedsmændene i de to lande anvender kodekset. Som jeg har beskrevet det i kapitel 4, har jeg ladet de strukturelle variable være styrende for udvælgelsen af cases. Ud over at dække både hollandske og danske cases skal ud-

vælgelsen ligeledes opfylde to krav. For det første skal det i begge lande være muligt at studere departementschefs- og direktørniveauet. For det andet skal det være muligt at studere betydningen af de respektive organisationsmodeller i de to landes centraladministrationer. Caseudvælgelsen er gengivet i tabel 4.5.

Tabel 4.5. Oversigt over udvælgelsen af caseorganisationer

		Bred model	Smal model
Danmark	Departementschef	Skatteministeriets departement	Miljøministeriets departement
	Styrelsesdirektør	SKAT	Skov- og Naturstyrelsen
		SG-DG-modellen	Bestuursraad-modellen
Holland	Departementschefer	Økonomiministeriet	Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø
	Direktør		

Da direktørerne i Holland er en del af den departementale organisation, er der kun brug for to cases her, mens direktørerne i Danmark er chefer for separate organisationer.

Med denne systematiske caseudvælgelse opnår vi en kobling mellem analyserne i kapitel 5 og 6 med deres fokus på betydningen af de strukturelle variable og analyserne baseret på casene i dette kapitel. Dermed kan indsigterne fra caseanalyserne anvendes komplementært i forhold til de kvantitative analyser og således uddybe og nuancere disse. Konkret tilbyder caseanalyserne tre ting i forhold til de kvantitative analyser. For det første giver de mulighed for at trække på baggrundsinformation om de enkelte organisationer samt, gennem interviews med centrale aktører, mulighed for mere dybde i analyserne af, hvorfor og hvordan man arbejder med kodekset. Dernæst bygger casestudierne på en anden type data (internt materiale, mødereferater, interviews m.m.), som giver mulighed for at belyse andre sider af afhandlingens problemstilling. Endelig giver casestudierne mulighed for at integrere analyserne af topembedsmændenes motiver og handlinger med anden viden – eksempelvis den organisatoriske kontekst, igangværende reformer i organisationen, reorganiseringer m.m.

Jeg vil i de følgende analyser bruge casestudierne til at belyse de spørgsmål, der rejser sig efter resultaterne i kapitel 5 og 6. Det gælder for det første den modsatte sammenhæng, jeg fandt mellem topembedsmandens institutionelle rolle og motivationen for at anvende kodekset – en forskel, som mindskes i analyserne af den konkrete anvendelse af kodekset. På den baggrund kan det være svært at afkode, hvorfor dan-

ske topembedsmænd overhovedet har brugt tid på kodeksprojektet, og hvilket formål det egentlig tjener. For det andet optræder der både i kapitel 5 og 6 en række signifikante forskelle mellem de danske og hollandske topembedsmænd – både i deres motivation for at anvende kodekset og i den konkrete anvendelse af kodekset. Spørgsmålet er, om denne forskel skyldes den forskellige nationale iscenesættelse af kodekset, eller om der er mere lokale og individuelle forklaringer på forskellen. Endelig har kapitel 5 og 6 rejst spørgsmålet om, hvor meget institutionaliseringen af kodekset og den lokale organisatoriske historie for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber betyder for anvendelsen af kodekset.

Gennem hele afhandlingen har det vist sig formålstjenligt at skelne forholdsvis skarpt mellem de to topembedsmandsopgaver – både teoretisk og i analyserne i kapitel 5 og 6. Jeg vil derfor også i dette kapitel skelne mellem topembedsmandens politiske rådgivningsopgave og opgaven med ledelse og styring af en organisation. Da hensigten med dette kapitel er at give en komplementær analyse til resultaterne fra kapitel 5 og 6, vil jeg ikke slavisk analysere de seks cases. I stedet vil jeg dykke ned i repræsentative eksempler, der kan belyse og uddybe konklusionerne fra kapitel 5 og 6. Fokus vil således være på tværgående analyser af de motiver og handlinger, jeg har fundet i både interviews og det interne materiale, jeg har haft adgang til.

Jeg vil i det følgende først kort præsentere de seks cases og de personer, jeg har interviewet. Interviewene af topembedsmændene har fulgt 'master'-interviewguiden gengivet i appendiks 1. Jeg har nærmere beskrevet de data, jeg har haft adgang til, og baggrunden for udvælgelsen af de seks cases i kapitel 4. De efterfølgende analyser er opdelt i to hovedafsnit. Det første diskuterer topembedsmændenes holdning til og anvendelse af kodekset i forhold til den politiske rådgivningsopgave. Det andet hovedafsnit diskuterer topembedsmændenes holdning til og anvendelse af kodekset i forhold til ledelses- og styringsopgaven.

Præsentation af de seks cases

Skatteministeriets departement

Skatteministeriets departement udgør sammen med SKAT og Landsskatteretten ministeriets koncern. Departementet ledes af en departementschef og seks direktører. Ud over et ledelsessekretariat, der betjener minister og direktion, består departementet af otte kontorer. Fem er klassiske fagkontorer: Skat Erhverv, Skat Person, Afgifter, Skatte- og Afgiftsadministration og Økonomisk Analyse. Ud over de fem fagkontorer er der seks fagchefer, som arbejder koordinerende på tværs af kontorerne, samt to stabskontorer: Koncernledelse & Økonomi samt Personale & Organisationsstrategi.

Departementet varetager, helt i tråd med den brede model, sekretariatsbetjeningen af ministeren i form af besvarelse af blandt andet folketingsspørgsmål og forberedelse af ministeren til samråd. Samtidig står departementet for policyudvikling, udar-

bejdelse af lovforslag og lovgivningsarbejde generelt på skatteområdet. I løbet af de senere år har der været en tendens til, at SKAT, i højere grad end tidligere, også involveres i det lovforberedende arbejde. Det sker som følge af kommunalreformen, hvor de statslige og kommunale skatteforvaltninger blev slået sammen i SKAT til en enheden, statslig skatte- og inddrivelsesforvaltning (Finansministeriet 2006).

Ud over interne og eksterne dokumenter m.m. bygger casen på interviews med departementschef Peter Loft, lovdirektør Jens Drejer, koncernstyringsdirektør Birthe Deleuran samt udviklingsdirektør Jesper Skovhus Poulsen.

SKAT

I november 2005 fusioneredes de kommunale og statslige skatte- og inddrivelsesforvaltninger til SKAT som følge af aftalen om strukturreformen mellem Regeringen og Dansk Folkeparti i 2004 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004). SKAT's opgaver omfatter tilrettelæggelse og koordinering af opkrævning af skatter og afgifter, forvaltning af lovgivningen i forhold til borgere og virksomheder samt inddrivelsen af offentlig gæld. Organisatorisk består SKAT af et hovedcenter, 30 skattecentre knyttet sammen i fem skattesamarbejder, et betalingscenter, et kundecenter, et inddrivelsescenter og et center for store selskaber. Hovedcenteret består af fire afdelinger: proces og digitalisering, produktion og styring, it og juridisk center samt to stabsafdelinger: økonomi og kommunikation samt strategi og HR. Direktørerne for disse seks områder samt told- og skattedirektøren udgør tilsammen SKAT's direktion.

Ud over et interview med told- og skattedirektør Ole Kjær bygger casen her, foruden diverse dokumenter, på interviews med direktør for proces og digitalisering Thomas Fredenslund og direktør for produktion og styring Steffen Normann Hansen.

Miljøministeriets departement

Miljøministeriet varetager forvaltnings- og driftsopgaver inden for områderne fysisk planlægning, miljøbeskyttelse, natur- og skovforvaltning og kortproduktion. Derudover varetager ministeriet en række undersøgelses- og sektorforskningsopgaver inden for miljø- og naturområdet (Finansministeriet 2008). Miljøministeriet blev etableret i 1972 som Ministeriet til Forureningsbekæmpelse og fik sit nuværende navn i 1973. Miljøministeriet består i dag af departementet, fire styrelser, syv miljøcentre, to klagenævn og 19 lokalerheder. Departementet har været organiseret efter den såkaldt smalle model siden begyndelsen i 1972, således at departementet fungerer som ministerens politiske og administrative sekretariat samt varetager den overordnede ledelse og styring af ministeriet (Christensen 2000: 78). Organisatorisk er departementet opdelt i to områder: Det miljøpolitiske område, hvor man varetager ministerbetjening inden for ministeriets ressort. For det andet koncernområdet, hvor opgaverne knytter sig til styring af ministerområdet (Miljøministeriet 2008).

Miljøområdet blev, ligesom skatteområdet, berørt af kommunalreformen. I den forbindelse styrkede man statens rolle i forhold til en række overordnede miljø- og planlægningsopgaver. Konkret betyder det, at Miljøministeriet nu blandt andet udarbejder bindende natur- og vandplaner, godkender og fører tilsyn med de mest miljøtunge virksomheder, har ansvaret for overvågning af naturen og vandmiljøet samt administrerer strandbeskyttelseslinjen og klitfredning (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004). Disse nye opgaver nødvendiggjorde tilpasning og reorganisering af opgaverne i ministeriets styrelser og dannelse af en ny styrelse, By- og Landskabsstyrelsen, og herunder syv lokale miljøcentre (Miljøministeriet 2006a).

Interviewmæssigt bygger casen på interviews med departementschef Marianne Thyrring, afdelingschef Søren Søndergaard og afdelingschef Henrik Studsgaard.

Skov- og Naturstyrelsen

Skov- og Naturstyrelsen er en statsvirksomhed i Miljøministeriet. Styrelsen er den nationale myndighed på skov- og naturområdet og administrerer blandt andet skovloven, nationalparkloven, jagt- og vildtforvaltningsloven samt dele af naturbeskyttelsesloven. Styrelsens organisatoriske placering inden for den smalle model betyder, at man som hovedregel færdigbehandler ministerrettede sager.

Skov- og Naturstyrelsen består af et hovedcenter med afdelinger for natur og fri-luft, drift samt presse og formidling, og derudover 19 lokalerheder, som varetager det konkrete arbejde med skov og natur rundt om i landet. Indtil den 1. oktober 2007 havde styrelsen tillige opgaver i relation til varetagelsen af de statslige, overordnede interesser i natur, vand og planlægning, ligesom man understøttede kommunernes arbejde med naturbeskyttelse, vandmiljø og kommuneplanlægning. Styrelsen havde endvidere det overordnede ansvar for fire af Miljøministeriets syv miljøcentre. Disse opgaver blev 1. oktober 2007 overført til By- og Landsskabsstyrelsen. Samtidig overflyttede man opgaver vedrørende genteknologi til Miljøstyrelsen. Opgaveporteføljen for den nye Skov- og Naturstyrelse er således efter oktober 2007 blevet målrettet driften af skov- og naturarealer i Danmark med specielt fokus på naturgenopretning, naturoplevelser til befolkningen samt forvaltningen af landets vilde dyr og planter (Skov- og Naturstyrelsen 2008a; Skov- og Naturstyrelsen 2008b).

Ud over forskelligt internt materiale bygger casen på interviews med direktør Hans Henrik Christensen og vicedirektør Agnete Thomsen.

Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø

Det hollandske ministerium for Byggeri, Byplanlægning og Miljø stammer fra 1947, hvor porteføljen var begrænset til byggeri. I 1965 udvidede man området til også at omfatte byplanlægning og byfornyelse på grund af befolkningstilvæksten i et forvejen tæt befolket Holland. I 1982 udvidede man endnu engang ministeriets portefølje med miljøområdet, som blev overført fra Ministeriet for Sundhed, Velfærd og Sport, og mi-

nisteriet fik dermed sit nuværende navn. Det er dermed to store offentlige opgaver, der er placeret i ministeriet, og ministeriets portefølje er da også delt mellem to ministre. Den ene varetager miljøområdet, mens den anden varetager byggeri, byplanlægning og byfornyelse.

Ministeriets top er organiseret efter bestuursraad-modellen. Bestuursraad består af seks topembedsmænd, som tilsammen udgør ministeriets administrative top. Medlemmerne tager kollektivt beslutninger om organisatoriske forhold og udfordringer, ligesom de fungerer som koordinerende organ i forhold til ministeriets politik og rådgivningen af de to politiske chefer. På den led lever man helt op til bestuursraad-modellen. Ministeriets forskelligartede og voldsomme portefølje betyder imidlertid, at man, både formelt og reelt, har delegeret ansvarsområder til de respektive medlemmer af bestuursraad. Således står generalsekretæren og vicegeneralsekretæren i spidsen for de forskellige stabsafdelinger, eksempelvis kommunikation, organisation og HR, juridisk afdeling, koncernøkonomi m.m. Tre topembedsmænd (reelt set generaldirektører) står i spidsen for henholdsvis miljøområdet, bolig- og integration samt by- og landskabsplanlægning. Den sidste generaldirektør har ansvaret for en række decentrale inspektorater. Disse afvigelser fra bestuursraad-modellen, som den tidligere er beskrevet, skal dog ses som tilpasninger, der sker i enhver bestuursraad, hvor man helt naturligt vil lave en form for arbejdsdeling mellem topembedsmændene. I Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø er denne arbejdsdeling dog mere formaliseret, end det ellers vil være tilfældet, hvorfor hierarkiet også må forventes at være mere markant her end i andre ministerier, der er organiseret på denne måde.

Ud over en række interne dokumenter bygger casen på interviews med generaldirektøren med ansvar for de decentrale inspektorater Harry Paul, direktør for den nationale by- og landskabsplanlægning Henk Ovink, direktør for viden og udsyn Oscar Mendlik samt direktør for personale, organisation og information Han Nichting. Derudover har Han Nichting også svaret på mere generelle spørgsmål omkring HR-afdelingens anvendelse af kodekset.

Økonomiministeriet

Det hollandske Økonomiministerium definerer, implementerer og regulerer politik på det økonomiske og erhvervspolitiske område. Ministeren er den øverste politiske ansvarlige for ministeriets ressort og støttes af en statssekretær, der fungerer som minister for udenrigshandel.

Organisatorisk er departementet opdelt i fire generaldirektorater: udenlandske økonomiske relationer, økonomisk politik, energi og telekommunikation samt iværksætter og innovation. Herudover er der fem stabsafdelinger i departementet samt et sekretariat, der betjener minister, statssekretær, generalsekretær samt vicegeneralsekretær. Foruden departementet består ministeriet også af otte styrelser ('diensten' og 'agentschappen') samt tre uafhængige organer (de såkaldte zelfbestandige bestuurs-

organen), som hierarkisk er placeret inden for ministeriets ressort, men reelt fungerer ganske autonomt.

Økonomiministeriet følger i vid udstrækning den såkaldte SG-DG-model, hvor de enkelte generaldirektører nok leverer faglig og politisk rådgivning til ministeren, men samtidig er ansvarlige for hver deres generaldirektorat. De fire generaldirektører og generaldirektorater fungerer dog ikke afkoblet fra resten af ministeriet. Således mødes den administrative ledelse i form af generalsekretær og generaldirektørerne jævnligt for at koordinere og drøfte emner af intern og ledelsesmæssig art samt for at drøfte politiske sager og tiltag.

Ud over en række interne dokumenter bygger casen på interviews med generalsekretær Chris Buijink, direktør for afdelingen for innovation Hans de Groene, direktør for telekommunikation Marjolijn Sonnema samt direktør for minedrift Jan de Jong. Derudover har jeg interviewet HR-konsulent Saskia Azier samt vicedirektør for personale- og HR-afdelingen René Dolman.

Topembedsmanden, kodekset og den politiske rådgivning

For det første viste kapitel 5 og 6, at navnlig de danske styrelsesdirektører i overraskende udbredt grad angiver at anvende kodekset med henblik på at styrke den politiske rådgivning.

For det andet diskuterede jeg disse resultater i slutningen af kapitel 6 og argumenterede for, at styrelsesdirektørernes overraskende og ekstraordinære fokus på den politiske rådgivning ikke kun koncentrerer sig om den politiske chef og betjeningen af denne. Det handler også om kampen om at sætte den politiske dagsorden inden for det enkelte ministerium, adgang til ministeren og kampen med andre direktører om knappe midler. Styrelsesdirektørernes fokus på denne del af kodekset, og dermed deres fokus opad i systemet, handler både om, hvordan man tilrettelægger de interne arbejdsgange i ministeriet, herunder specielt hvem der har ministeradgang, ressourceprioriteringen og den politiske prioritering af de forskellige områder inden for ministeriets ressort. Dernæst handler det også om afskærmning i forhold til departementets og ministerens indblanding i styrelsens drift og ledelse, hvor man kan risikere at blive fusioneret med en anden styrelse, blive nedlagt, eller andet, som ikke tjener styrelsens og direktørens umiddelbare interesse. I et rationelt egennyttemaksimerende perspektiv rammer kodekset dermed også ned i det institutionelle design af den offentlige sektor og den intraorganisatoriske indretning af ministerierne, som, i dette perspektiv, udelukkende handler om at begunstige bestemte aktører og interesser (Moe 1994; Moe 2005).

For det tredje viste kapitel 5 og 6, at det kun er de danske topembedsmænd, der kobler kodekset og den politiske rådgivningsopgave. Spørgsmålet er, om de hollandske topembedsmænd slet ikke ser en sammenhæng mellem deres politiske rådgivningsopgave og relation til ministeren og det hollandske kodeks.

De følgende tre afsnit vil diskutere og uddybe disse resultater i forhold til de seks cases.

Har styrelsesdirektørerne ekstraordinært fokus på den politiske rådgivningsopgave?

Resultaterne i kapitel 5 tegnede et billede af de danske styrelsesdirektører som værende specielt fokuserede på at anvende kodekset for at styrke den politiske rådgivning. Det var ganske overraskende, da forventningen var, at ville nogle skille sig ud i den henseende, måtte det være departementscheferne.

Ser vi nærmere på topembedsmændene i de danske cases, er der imidlertid ikke den store forskel mellem styrelsesdirektørernes og departementschefernes opfattelse af kodekset i forhold til den politiske rådgivningsopgave, ej heller i forhold til den konkrete anvendelse af kodekset i den henseende.

Først og fremmest betoner topembedsmændene det individuelle og personlige aspekt i afklaringen af samspillet mellem topembedsmand og minister. Denne del af arbejdet er i udpræget grad præget af de personlige relationer og tillidsforhold, der opstår (eller ikke opstår) mellem topembedsmanden og ministeren. Afklaringen af det politiske råderum sker løbende og i konkrete sammenhænge – og uden kodekset bruges på nogen måde. En direktør i SKAT fremhæver møderne i Folketingets skatteudvalg som et eksempel på denne løbende afklaring af det politiske råderum:

Selvom det ikke sker formelt gennem en samtale, så foregår der jo i den forbindelse (med møder i skatteudvalget, red.) en forventningsafstemning, i forhold til hvor man går til som embedsmand, og hvor bliver det politisk og håndteres af ministeren (interview med Thomas Fredenslund).

I toppen af organisationen har told- og skattedirektør Ole Kjær faste statusmøder med ministeren, som indirekte afklarer det politiske råderum: *"... det er ikke sådan sat i 'kodeksform', men vi taler om, hvordan det går med organisationen, og hvem der gør hvad. Her får jeg også feedback på, om jeg skal gøre noget bestemt eller lade være"* (interview med Ole Kjær). Men som Ole Kjær fremhæver, spiller kodekset kun i bedste fald en marginal rolle i forhold til det politiske niveau og afklaringen af det politiske råderum. Der er altså faste, men ofte uformelle, rutiner for afklaring af topembedsmandens politiske råderum, hvorfor kodekets betydning i forhold til denne del af topembedsmandens opgave er begrænset. Disse indtryk fra SKAT er helt parallelle med indtrykkene fra direktøren i Skov- og Naturstyrelsen. Man kunne ellers forvente, at styrelsesdirektøren i den smalle model, som Skov- og Naturstyrelsen er en del af, i højere grad ville konkretisere kodekset i forhold til afklaring af det politiske råderum, da han som følge af modellen ofte vil være i kontakt med ministeren og fungere som rådgiver i forskellige styrelsesrelaterede spørgsmål. Men Hans Henrik Christensen fremhæver, ligesom Ole Kjær og Thomas Fredenslund, de forskellige møder med ministeren og embedsmænd fra departementet som fora, hvor der sker en implicit afklaring af

det politiske råderum. Denne afklaring foregår også gennem departementets topembedsmænd, som i den forbindelse kan anvendes som 'tolke' for direktøren og afklare, 'hvor ministeren er' på den ene eller anden sag (interview med Hans Henrik Christensen). På den led fornemmer man den fysiske afstand mellem de to styrelsesdirektører og deres minister. Møderne er ganske enkelt mindre ad hoc-prægede. For departementscheferne er situationen anderledes, da de netop har daglig kontakt med ministeren, men også for dem sker afklaringen løbende og hele tiden. Det sker både i forhold til afklaring af ministeriets politik, afklaring af konkrete politiske initiativer og i forhandlinger med politiske ordførere fra forskellige politiske partier, hvor politiske prøveballoner sendes op med henblik på at undersøge ministerens forhandlingsrum (interviews med Marianne Thyrring og Peter Loft).

Sammenfattende betyder ovenstående, at der er grund til at nuancere billedet af topembedsmændenes anvendelse af kodekset i forhold til det politiske niveau. Resultaterne i kapitel 6 viste, at danske topembedsmænd generelt, og styrelsesdirektører i særdeleshed, i høj grad anvender kodekset med snævert fokus (tabel 6.4, forudsagte værdier er mellem 2,66 og 3,38 på en skala, hvor 4 er den højeste grad af anvendelse). Casene viser imidlertid, at uagtet om du er styrelsesdirektør eller departementschef, og uagtet om du er topembedsmand inden for en bred eller smal organisationsmodel, spiller kodekset ikke nogen rolle, hverken formelt eller reelt, i forhold til afklaring af det politiske råderum.

Det betyder imidlertid ikke, at vi ikke kan stole på resultaterne i de kvantitative analyser. Det er nok snarere operationaliseringen i kapitel 6, som er årsagen til den markante forskel i resultaterne. Ser vi på indekset for anvendelse af kodekset med snævert fokus, indeholder det to variable: topembedsmandens selvrefleksion samt topembedsmandens dialog med lederkolleger. Som diskuteret i kapitel 6 er der altså tale om en ret snæver anvendelse af kodekset, hvor topembedsmanden kun inddrager sig selv og departementets øverste top. Men som bemærket i kapitel 6 er det ikke muligt at vide, i hvor høj grad topembedsmandens selvrefleksion og dialog med lederkollegerne retter sig direkte mod den politiske rådgivning og ministerbetjening. Set i lyset af casene er vi blevet en smule klogere. Det er således tydeligt, at uanset topembedsmandens rolle anvendes kodekset ikke til at afklare det politiske råderum og formen på ministerbetjening med ministeren. Indekset for anvendelsen af kodekset med snævert fokus kan fortsat meget vel rette sig mod ministerbetjeningen. Men i så fald handler det om, hvordan betjeningen af ministeren tilrettelægges, hvilke sager ministeriets topembedsmænd skal forelægge for ministeren, hvem der er ansvarlig for hvilke sager, og ikke mindst, hvem der har ministeradgang. Dermed kommer denne del af anvendelse af kodekset netop til at handle om topembedsmændenes indflydelse på ministeriets politik, ressourceprioriteringer og ikke mindst ministeradgangen. Med andre ord understøtter det den forklaring, jeg fremsatte i slutningen af kapitel 6 af, hvorfor det specielt er styrelsesdirektørerne, der er fokuserede på at anvende kodekset i forhold

til at afklare det politiske råderum. Spørgsmålet er, om dette magtspil mellem topembedsmændene og i forhold til det politiske niveau også viser sig i casestudierne.

Kodekset og kampen om indflydelse og magt

I den afsluttende diskussion i kapitel 6 argumenterede jeg for, at styrelsesdirektørernes markante fokus på styrket politisk rådgivning som motivation for at anvende kodekset kunne bunde i et ekstraordinært fokus på kampen om magt og indflydelse i forhold til de andre styrelsesdirektører, og opad i forhold til at begrænse departementschefens og ministerens indflydelse på ledelsen og styringen af styrelsen. Disse hensyn og motiver markeres tydeligt af to af de danske topembedsmænd i deres forståelse af kodekset. For det første retter direktøren for Skov- og Naturstyrelsen, Hans Henrik Christensens, forståelse af kodekset sig i høj grad mod italesættelsen af samspillet mellem topembedsmanden i den enkelte institution og den politiske virkelighed. For ham sætter kodekset ord på topembedsmandens og ministerens roller:

... hvis jeg skal drive organisationen, bliver det ikke lettere, hvis ministeren pludselig blander sig (...) vi skal lave det, vi er sat i verden for, og ministeren er ikke sat i verden for at holde styr på Skov- og Naturstyrelsen (interview med Hans Henrik Christensen).

Som ventet peger Hans Henrik Christensen på nødvendigheden af at have stor autonomi til at lede og drive sin styrelse.

For det andet, og lidt overraskende, læser departementschefen i Skatteministeriet, Peter Loft, ligeledes kodekset som afsæt for at definere relationen og ledelsesrummet mellem de forskellige topembedsmænd og det politiske niveau. I forbindelse med fusionen af de kommunale og statslige skatte- og inddrivelsesforvaltninger har den nuværende skatteminister, Kristian Jensen, engageret sig ekstraordinært meget i fusionen samt de organisatoriske og personalemæssige elementer heri. Blandt andet har han været med told- og skattedirektøren rundt til landets skattecentre for at diskutere fusionen med medarbejderne – en opgave, som en minister sjældent involverer sig i.

Den dag, der kommer en ny minister, vil jeg sætte mig ned og definere, hvad min rolle er overfor de mere decentrale enheder i organisationen. Og jeg vil nok også tænke lidt mere over det, fordi jeg skal genvinde noget. Jeg gav selv afkald på det, og det var det rigtige at gøre i situationen. På et eller andet tidspunkt skal det jo normaliseres, men det kræver en ny minister. Så vil jeg nok pille den frem (kodekset, red.) og sidde og tænke lidt over tingene (interview med Peter Loft).

Kodekset afføder således ikke konkrete initiativer i forhold til det politiske råderum, men den associeres dog med den kamp om magt og indflydelse, der pågår på tværs af organisationer og mellem styrelsesdirektører, departementschefer og ministre om ministeriets politik, drift og ledelse.

I forhold til resultaterne i kapitel 5 og 6 kan det umiddelbart synes overraskende, at det ikke er de to styrelsesdirektører, der fremhæver denne kamp i deres forståelse af kodekset. Forklaringen kan dog ligge lige for. For det første er der ingen tvivl om, at kampen om ministeradgang, indflydelse og magt over ministeriets politik og drift er en drivkraft for *både* departementschefer og styrelsesdirektører. Der kan dog være kontekstuelle faktorer, der påvirker dette generelle billede. Det er velkendt, at strukturelle ændringer har fordelingsmæssige konsekvenser for både politikere og embedsmænd. Man kan i den forbindelse vinde eller tabe indflydelse og magt inden for ministeriets ressort. Ikke overraskende er der en tendens til, at aktører, der oplever negative konsekvenser af en reorganisering, reform eller lignende, har en tendens til at agere særdeles aktivt. Enten for at undgå den pågældende reorganisering eller for efterfølgende at genvinde det tabte terræn (Christensen 1997; Christensen & Pallesen 2001). I forbindelse med den seneste store reorganisering af den danske offentlige sektor, kommunalreformen, blev alle fire danske cases påvirket. Men af de fire cases har netop Peter Loft og Hans Henrik Christensen oplevet en indskrænkning af deres opgave- og indflydelsessfære. Peter Loft nævner selv, hvordan ministeren har overtaget den ledelsesmæssige opgave med fusionen og deler den med direktøren for SKAT. Skatteministeriets departementschef er med andre ord sat ud på et sidespor i den forbindelse, og han er derfor optaget af at 'vinde det tabte tilbage', når omstændighederne tillader det.

Hans Henrik Christensen har ligesom Peter Loft oplevet en indskrænkelse af sin rolle i forbindelse med kommunalreformen – omend af mere organisatorisk karakter. Som jeg beskrev i præsentationen af Skov- og Naturstyrelsen, fik styrelsen i forbindelse med kommunalreformen i første omgang ansvaret for fire af de syv nye miljøcentre. Men i 2007 blev styrelsen kraftigt beskåret. Således overgik disse centre til By- og Landskabsstyrelsen, samtidig med at man måtte afgive opgaver til Miljøstyrelsen. Med dannelsen af By- og Landskabsstyrelsen har Hans Henrik Christensen endvidere fået endnu en kollega og styrelse, som skal kæmpe med om budget og definering af ministeriets politiske profil.

Med disse ændringer in mente er det ikke overraskende, at det netop er Peter Loft og Hans Henrik Christensen, der i forhold til kodekset og afklaringen af det politiske råderum hæfter sig ved opgavefordelingen mellem minister og topembedsmand samt topembedsmandens autonomi i forhold til driften af organisationen. De har således begge 'afgivet' opgaver eller indflydelse i forbindelse med kommunalreformen.

De danske cases understøtter således billedet af, at den del af kodekset, der handler om relationen til ministeren og afklaringen af det politiske råderum, for det første ikke giver anledning til nogen form for konkret anvendelse. De udfordringer, der er i den henseende, løses gennem etablerede normer og uformelle rutiner for samspillet med den politiske chef. For det andet, og mere interessant, bekræfter de danske cases, at topembedsmændenes opfattelse af denne del af kodekset i højere grad retter sig mod den kamp om magt og indflydelse, der dels pågår mellem topembedsmænd ind-

byrdes, dels mellem topembedsmænd og minister. Endelig viser casene, at det ikke specielt er styrelsesdirektørerne, der er fokuserede på dette aspekt. Temaet rejser sig både blandt departementschefer og styrelsesdirektører og på tværs af den brede og den smalle organisationsmodel.

Kodekset og politisk rådgivning i Danmark og Holland

Resultaterne i kapitel 5 og 6 pegede helt entydigt på, at de danske topembedsmænd i signifikant højere grad fremhæver styrket politisk rådgivning i deres motivation for at anvende kodekset, ligesom de i signifikant højere grad angiver at anvende kodekset med snævert fokus. Casestudierne er tilsvarende entydige, dog med nogle klare modifikationer i forhold til ovenstående resultater. Som allerede klarlagt ovenfor anvender de danske topembedsmænd i bedste fald kun kodekset i marginal grad i relationen til det politiske niveau. Dette billede går igen for de hollandske topembedsmænd. Uanset om det er departementschefer eller direktører, eller om de arbejder inden for SG-DG-modellen eller bestuursraad-modellen, er der ingen af de hollandske topembedsmænd, der indgår i de to cases, der på nogen måde anvender eller relaterer kodekset til den politiske rådgivning af ministeren eller til afklaring af det politiske råderum (interviews med Harry Paul, Henk Ovink, Oscar Mendlik, Chris Buijink, Hans de Groene, Marjolijn Sonnema og Jan de Jong). Det er således helt entydigt på tværs af institutionelle skel i form af organisationstyper og topembedsmandsroller såvel som på tværs af lande, at kodekset ikke bringes i konkret anvendelse i forhold til det politiske niveau.

Det betyder imidlertid ikke, at de danske og hollandske topembedsmænd kan betragtes som helt parallelle i forhold til kodekset og den politiske rådgivning. Til trods for, at danske topembedsmænd ikke bringer kodekset i anvendelse i forhold til afklaring af det politiske råderum, men ser det som en del af den overordnede kamp om magt og indflydelse mellem embedsmænd indbyrdes samt mellem embedsmænd og politikere, kan man se af ovenstående afsnit, at de danske topembedsmænd ikke desto mindre kobler kodekset sammen med den politiske rådgivning og afklaring af det politiske råderum. De hollandske topembedsmænd forholder sig ikke på samme måde til kodekset. Blandt de hollandske topembedsmænd opfattes kodekset udelukkende som koblet til ledelsesmæssig udvikling af topembedsmændene, mobilitet og ABD's lederkurser (interviews med Harry Paul, Hans de Groene, Chris Buijink og Marjolijn Sonnema). Selvom det hollandske kodeks også indeholder kompetencer rettet mod topembedsmændenes evne til at navigere i det politiske miljø, hæfter ingen af de hollandske topembedsmænd sig ved denne del af kodekset, og de ser i øvrigt ingen sammenhæng mellem kodekset og forholdet opad til ministeren (interviews med Harry Paul, Henk Ovink, Oscar Mendlik, Chris Buijink, Hans de Groene, Marjolijn Sonnema og Jan de Jong).

Så selvom de danske topembedsmænd, præcis som deres hollandske kolleger, ikke anvender kodekset konkret, hverken i forhold til den politiske rådgivningsopgave eller

afklaring af det politiske råderum, er der stadig en markant forskel i de to gruppers *opfattelse* af kodekset. Iscenesættelsen af det hollandske kodeks har betydet, at de hollandske topembedsmænd udelukkende ser deres kodeks som et lederudviklingsredskab styret af ABD. Det danske kodeks opfattes i langt højere grad også som koblet til den politiske rådgivningsopgave – dog uden at dette manifesterer sig i konkrete handlinger i den henseende.

Topembedsmændene, kodekset og ledelse og styring

Kapitel 5 viste, at specielt danske departementschefer i overraskende udbredt grad angiver at anvende kodekset med henblik på bedre ledelse og styring af organisationen. Kapitel 6 viste derimod, at den konkrete anvendelse af kodekset med bredt fokus, altså rettet mod bedre ledelse og styring, er ganske begrænset blandt de danske topembedsmænd. Endelig viste kapitel 6, at nok tillægger de hollandske topembedsmænd ledelses- og styringsaspektet af kodekset større vægt end de danske topembedsmænd (kapitel 5), men den konkrete anvendelse af kodekset er meget begrænset i begge lande. Det rejser tre temaer, som jeg vil diskutere i de følgende afsnit. For det første er spørgsmålet, om, og i så fald hvorfor, departementscheferne slet ikke anvender kodekset i forhold til ledelses- og styringsudfordringen, til trods for, at de i kapitel 5 tilkendegav det som en væsentlig motivation for at anvende kodekset. For det andet er det interessant at undersøge, om baggrunden for den tilsyneladende begrænsede anvendelse af kodekset i virkeligheden er spuriøs. Spørgsmålet er, om anvendelsen af kodekset begrænser sig til de organisationer og topembedsmænd, som i mest udtalt grad har behov for ledelsesmæssig fornyelse af organisationen og nye inputs til organisationens værdidebat eller lignende. Endelig, for det tredje, er der grund til at fokusere på, hvorfor topembedsmændene i både Danmark og Holland tilsyneladende kun i meget begrænset omfang anvender kodekset.

Har departementscheferne et ekstraordinært fokus på ledelses- og styringsopgaven?

Specielt kapitel 5 viste en tydelig forskel mellem topembedsmændenes motivation for at anvende kodekset. Mens styrelsesdirektørerne i Danmark viste sig at være overraskende meget fokuserede på at styrke den politiske rådgivning (som diskuteret ovenfor), angav departementscheferne generelt, at de anvender kodekset med henblik på at styrke ledelse og styring af organisationen. Resultaterne i kapitel 6 rejste dog tvivl om, hvorvidt denne motivation for at anvende kodekset manifesterer sig i konkrete tiltag. Spørgsmålet er, om disse tilkendegivelser har haft betydning for de overordnede ledelsesmæssige prioriteringer eller tiltag fra departementschefernes side i forhold til koncernen, til direktionen i departementet eller i forhold til deres individuelle arbejde med at udvikle sig som ledere.

Kodekset og de overordnede ledelsesmæssige prioriteringer

I de to danske departementer og de to hollandske ministerier træder den øverste ledelse jævnligt sammen for at diskutere organisationens drift, ledelsesmæssige prioriteringer og den generelle koordinering af arbejdet i departementet. Det er derfor oplagt, at kodekset vil blive diskuteret i dette forum i en eller anden form, hvis dette vel at mærke har været, og er, en ledelsesmæssig prioritering.

I flere af casene har departementschefen sat kodekset på dagsordenen. I Skatteministeriets departement har Kodeks for God Offentlig Topledelse været genstand for drøftelser på et enkelt koncerndirektionsmøde i sidste halvdel af 2005 – altså umiddelbart efter det danske kodeks var blevet offentliggjort (Skatteministeriet 2006, interviews med Jesper Skovhus Poulsen og Peter Loft). Formålet med at anvende kodekset på dette concernledelsesseminar var at skabe en fælles referenceramme for concernens fremtidige organisations- og lederudvikling.

På samme vis har det hollandske kodeks været diskuteret i ledelsen for de to hollandske ministerier. De to hollandske ministerier følger en meget parallel udvikling. Omkring årtusindskiftet ønskede man i toppen af begge ministerier at forny den interne organisations- og lederudviklingspolitik (Ministerie van Volkshuisvesting 2002a; Ministerie van Volkshuisvesting 2004, interviews med Saskia Azier, Chris Buijink og Han Nichting). Begge steder sætter man ganske ambitiøse tiltag i værk, som involverer større reorganiseringer og helt nye procedurer for medarbejder- og lederudvikling, der skal være kompetencebaseret og følge indholdet af ministeriernes egne kodekser (Ministerie van Economische Zaken (a); Ministerie van Economische Zaken (b); Ministerie van Economische Zaken (c); Ministerie van Volkshuisvesting 2001; Ministerie van Volkshuisvesting 2004). Således formulerer man i begge ministerier selv et kodeks – man bruger ikke ABD's kodeks, som på daværende tidspunkt havde eksisteret i omkring fem år. Men helt parallelt med diskussionerne i Skatteministeriets departement bruger man ABD's kodeks som referenceramme – men ikke mere end det (Ministerie van Economische Zaken (d); Ministerie van Volkshuisvesting 2002a; Ministerie van Volkshuisvesting 2002b). Siden da har det hollandske kodeks ikke været debatteret i den øverste ledelse i de to hollandske ministerier (interviews med Saskia Azier og Han Nichting). Relationen til ABD's kodeks går gennem ministeriets leder- og medarbejderudviklingstiltag og -politikker og håndteres af HR-afdelingerne (interviews med Saskia Azier og Han Nichting).

Som i de hollandske ministerier fylder kodekset heller ikke noget i diskussionerne i den øverste ledelse i hverken Skatteministeriets eller Miljøministeriets departement. I Skatteministeriet har der ikke på noget tidspunkt været truffet beslutninger som følge af kodekset. Der er heller ikke taget initiativer i relation til udviklingsspørgsmål med udgangspunkt i kodekset. Hvert år afholder man et strategiseminar for departementets ledelse, men intet indikerer, at kodekset har været et emne eller diskuteret

som punkt på disse seminarer (Skatteministeriet 2004). Der er heller ikke fulgt op på det ovenfor omtalte koncerndirektionsmøde, hvor man debatterede kodekset. Kodekset er heller ikke nævnt i forhold til resultatkontrakterne med SKAT, hvor man ellers i nogen grad har formuleret forventninger og krav til fusionen af de kommunale og statslige skatteforvaltninger og den ledelsesmæssige og organisatoriske udvikling (SKAT 2007; SKAT 2008b). Man skulle ellers synes, at direktør- og resultatkontrakterne var et oplagt sted at anvende kodekset – specielt i en situation, hvor SKAT forestår en stor fusion af det statslige og kommunale skatteområde – med dertilhørende ledelses- og driftsmæssige udfordringer og mål. Heller ikke i ledelsesgruppen for Miljøministeriets departement (departementschefen og de to afdelingschefer) har kodekset fyldt noget. Hverken i diskussioner af, hvordan man forventer, at ledelse skal bedrives i departementet eller i forhold til andre tiltag, hvor der kan trækkes paralleller til kodekset (interviews med Marianne Thyrring og Henrik Studsgaard). I Miljøministeriet angiver man årsagen til at have to sider. For det første var kommunalreformen en stor organisatorisk udfordring for Miljøministeriet, hvor man skulle overtage en række nye opgaver og et betragteligt antal medarbejdere. Det levnede ikke tid og ressourcer til mere systematiske diskussioner af ledelse i departementet (interview med Henrik Studsgaard). For det andet fremhæves det, at man fra 2005 til 2007 skiftede departementschef to gange. Ministeriet har dermed haft tre forskellige departementschefer inden for tre år, hvilket anføres at have umuliggjort en sammenhængende ledelsespolitik. Som det er tilfældet med Skatteministeriet, er det også bemærkelsesværdigt, at man i Miljøministeriet ikke anvender kodekset, når man netop står med betydelige ledelses- og driftsmæssige udfordringer. I stedet bruges netop denne situation som argument for, at man ikke har prioriteret kodekset – eller ledelse generelt, for den sags skyld. Derudover kunne de hyppige departementschefsskift ligeledes have fremmet anvendelse af kodekset. Man kunne således have forestillet sig, at en ny departementschef ville bringe noget som kodekset i anvendelse som holdepunkt og guide i det nye job. Det har heller ikke været tilfældet (interview med Marianne Thyrring).

Det danske indberetningssystem

I kapitel 2 beskrev jeg, hvordan man havde indført kodekset som en del af departementschefernes årlige indberetninger til Personalestyrelsen. Beretningen skal indeholde en redegørelse for arbejdet med drift og udvikling af ministeriet og udgør den officielle baggrund for departementschefernes resultatvurdering og lønudvikling.¹⁷ Siden 2005 har departementscheferne skullet redegøre for deres arbejde med kodek-

17. Man må dog antage, at disse redegørelser for det første ekspederes videre til departementscheferne i Statsministeriet og Finansministeriet, og for det andet, at de kun er en del af den reelle resultatvurdering.

set; fra 2006 blev ordlyden ændret til, at der skulle redegøres for arbejdet med *implementering* af kodekset.

I både Skatteministeriet og Miljøministeriet fremhæver man kodekset som en overordnet ledetråd for arbejdet i departementet. I Skatteministeriet beskriver man, hvordan man gennem de interne resultatkontrakter implicit stræber mod, at anbefalingerne i kodekset siver ned gennem organisationen til medarbejderne (Skatteministeriet 2006). Tilsvarende forholder man i Miljøministeriet sig til kodekset i forbindelse med forskellige ledelsesmæssige tiltag, iværksat af daværende departementschef Erik Jacobsen, der er rettet mod fusionen af medarbejderne fra de tidligere amter og opbygningen af de nye miljøcentre. I Miljøministeriet fremgår det dog af orienteringerne, at kodekset, hverken i sig selv eller delvist, har igangsat specifikke aktiviteter på personale- og ledelsespolitikken i denne periode (Miljøministeriet 2006b; Miljøministeriet 2007). Alle topembedsmænd i den nuværende ledelse i departementet, som alle var en del af eller tæt på, ledelsen i 2005 og årene frem bekræfter, at kodekset hverken har været eksplicit eller implicit på den ledelsesmæssige dagsorden – hverken dengang eller senere (interviews med Marianne Thyrring, Henrik Studsgaard og Søren Søndergaard – se også nedenfor). Det samme billede tegner sig i Skatteministeriet, hvor ingen af de interviewede direktører kobler deres egen ledelsesindsats med kodeksanbefalingerne – til trods for, at indberetningen netop fremhæver denne sammenhæng. Der er heller intet, der tyder på, at departementschef Peter Loft arbejder med ledelse og styring af departementet med kodekset som rettesnor: *"Kodekset er kendt her i huset. Men det er ikke sådan, at vi har haft et programpunkt, der hed: "Nu skal vi virkelig efterleve kodekset". Det har jeg ikke syntes var nødvendigt"* (interview med Peter Loft).

Departementschefernes personlige anvendelse af kodekset

Ingen af de departementschefer, der indgår i casene, har altså prioriteret kodekset ledelsesmæssigt. Det er med andre ord ikke i forhold til deres nærmeste medarbejdere (afdelingschefer og lignende), at de søger at bringe kodekset i anvendelse eller tager den op som debat- og diskussionspunkt i forhold til den overordnede ledelse af organisationen. Spørgsmålet er, om departementscheferne i stedet relaterer kodekset til deres egne personlige ledelses- og styringsinitiativer og personlige udvikling på dette område.

Af de fire topembedsmænd, der befinder sig på departementschefsniveauet, har kun en enkelt hollænder relateret kodekset til sin egen personlige udvikling. Samtidig er denne kobling ganske svag. Han integrerer således ABD's kodeks i sine egne lederevalueringer. Men det er ikke en fast tilbagevendende begivenhed. De igangsættes, når det er et stykke tid siden, han sidst var igennem en sådan evaluering. Initiativet udspringer således af, at det bør man som leder gøre en gang i mellem. Samtidig er det kun fra tid til anden, at netop ABD's kodeks anvendes som afsæt for evalueringen (in-

terview med Harry Paul). De resterende topembedsmænd på departementschefsniveau henviser alle til, at de ikke på det personlige plan bringer kodekset ind i forhold til deres egne ledelsesopgaver. I stedet henviser de til kodekset som en overordnet ledetråd i arbejdet med offentlig ledelse generelt. Både de to hollændere og de to danskere henviser til kodekset som et 'værdibaseret bagtæppe' og 'et fælles sprog' for offentlig ledelse. De opfatter således kodekset som nogle bagvedliggende temaer, som offentlige ledere alle bør trække på i deres værdimæssige tilgang til deres arbejdsopgaver. De udsagn gør det næsten endnu mere paradoksalt, at man ikke konkret arbejder med kodekset. Forklaringen skal findes to steder. For det første er der ingen tvivl om, at de interviewede topembedsmænd på departementschefsniveau alle mere eller mindre er af den opfattelse, at de allerede lever op til de idealer, der er beskrevet i kodekset. Departementschef i Skatteministeriet, Peter Loft, illustrerer det meget godt:

Kodeks er en meget god anledning til at sige: Hvordan gør jeg det egentlig? Kunne man tænke sig, at jeg skulle gøre det lidt anderledes? Men kodeks har ikke på nogen måde har fået mig til at ændre adfærd. Måske højst bekræftet mig i, at det, vi gør, nok ikke er helt forkert (interview med Peter Loft).

Opfattelsen er helt parallel med de danske departementscheferes årlige indberetninger. Selvom de ikke konkret arbejder med kodekset, giver de alligevel udtryk for, at de ni kodekspunkter allerede er integreret i det daglige arbejde. Der er således en meget stærk selvforståelse af, at kodekset er et rigtig godt initiativ, men at man allerede lever op til det, og derfor arbejder man faktisk indirekte med kodekset – en opfattelse, man også finder i de to danske styrelser, der indgår i casematerialet (se også nedenfor).

For det andet opfatter de topembedsmænd, der befinder sig på departementschefsniveau, kodekset som et ledelsesmæssigt initiativ rettet mod ledelseslagene under dem. I Holland manifesterer det sig ved, at departementscheferne i høj grad kobler kodekset sammen med ministeriets personalepolitikker og lederudviklingstiltag og fremhæver, hvordan man ad denne vej arbejder 'kompetencebaseret', og dermed integrerer kodekset i ministeriets lederudvikling. På samme vis henviser Peter Loft i Skatteministeriet til, at: *"Jeg har mest opfattet kodekset som personlige ledetråde, som direktørerne hver især må bruge, som de selv synes"* (interview med Peter Loft). Relationen mellem kodekset og opgaven med ledelse og styring af en organisation handler således for departementscheferne mest om *de andre* ledeses udvikling, og i langt mindre grad om deres egen lederudvikling.

Sammenfatning

Ovenstående analyser har vist, at departementschefernes noget overraskende fokus på kodekset som redskab til at arbejde for bedre ledelse og styring af organisationen ikke udspringer af, at de selv anvender kodekset. Departementscheferne har, på tværs af nationalitet og organisationsmodeller, med andre ord ikke ekstraordinært fokus på

ledelsesopgaven. I stedet opfatter de kodekset som et redskab til udvikling af de topembedsmænd, der figurerer umiddelbart under dem. Men det resulterer dog ikke nødvendigvis i, at kodekset er et prioriteret afsæt for lederudviklingsaktiviteter i organisationen. Anvendelse af kodekset ligger i hænderne på den enkelte topembedsmand, og det er op til denne selv at prioritere, om der skal arbejdes med kodekset. Materialet fra casestudierne bekræfter dermed resultaterne fra kapitel 6, som netop antydede, at topembedsmændenes konkrete anvendelse af kodekset i forhold til ledelses- og styringsopgaven er begrænset. Men samtidig viser ovenstående, at det ikke er, fordi departementscheferne afkobler anvendelse af kodekset, men at de ser den som en del af den lederudvikling, som topembedsmænd på et lavere hierarkisk niveau kan anvende.

Behovsdreven anvendelse af kodekset?

På baggrund af de hidtidige analyser tyder meget på, at anvendelsen af kodekset er ganske begrænset. Departementscheferne tænker ikke kodekset ind i forhold til ledelsesarbejdet i ministeriet – hverken på det organisatoriske eller det personlige plan. Spørgsmålet er, hvad der så driver anvendelsen i de organisationer, hvor man angiver at arbejde med kodekset. En mulighed er naturligvis, at topembedsmændene over en bred kam blot angiver at anvende kodekset uden reelt at gøre det. Det spørgsmål vil jeg behandle nærmere i et senere afsnit. En anden mulighed er, at anvendelsen af kodekset er behovsdrevet, og at kodekset hovedsageligt anvendes i organisationer, hvor man f.eks. har brug for at redefinere ledelsesgrundlaget i organisationen på grund af større interne eller eksterne ændringer. Denne mulighed kan efterprøves ved at studere anvendelsen af kodekset i tre af de danske cases.

I forbindelse med kommunalreformen blev både SKAT, Skov- og Naturstyrelsen samt Miljøministeriets koncerner ramt af store ændringer (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004). På skatteområdet fusionerede man de kommunale og statslige skatteforvaltninger i SKAT. For Skov- og Naturstyrelsen indebar kommunalreformen og den efterfølgende tid ligeledes en reorganisering, hvor opgaver blev afgivet til Miljøstyrelsen og til den nyoprettede By- og Landskabsstyrelse. Endelig overgik en lang række amtslige medarbejdere til Miljøministeriets forskellige enheder og styrelser – primært til de nye miljøcentre placeret under By- og Landskabsstyrelsen. For Miljøministeriet var det en udfordring på koncernniveau, da man overtog 700 nye medarbejdere og en række amtslige opgaver. Alle tre organisationer blev således på nogenlunde samme tid ramt af reorganiseringer, omstruktureringer og opgaveændringer. For det første er det ændringer, der kræver ledelsesmæssigt fokus, således at man hurtigst muligt kan løse de nye opgaver optimalt og generelt vende tilbage til en sikker driftsmæssig situation. For det andet er det organisatoriske ændringer af et sådant omfang, at man meget vel kunne forestille sig, at kodekset ville blive inddraget som en ledetråd, et værdimæssigt indspark eller på anden vis integreret i udviklingen af organisatio-

nens nye profil. Hvis anvendelsen af kodekset er behovsdrivet, må vi forvente, at kodekset netop anvendes i disse organisationer.

Kodekset, værdier og lederudvikling

Som ventet har alle tre organisationer iværksat forskellige tiltag for at imødegå de udfordringer, reorganiseringerne giver.

I Miljøministeriets koncernledelse (departementschef, afdelingscheferne i departementet samt styrelsesdirektørerne) har spørgsmålet om integration af de nye medarbejdere og etablering af en ny fælles kultur fyldt meget på dagsordenen i de seneste år (gennemgang af referaterne fra koncernledelsesmøderne fra 2005 til 2009). Sammen med direktørerne for de nye miljøcentre tog man i 2006 initiativ til en proces omkring ministeriets værdier og kultur. Arbejdet mandede ud i en række succeskriterier for indarbejdelse af de nye miljøcentre i den eksisterende organisation og skulle også fungere som værdier og mål, som man arbejder efter i hele Miljøministeriet (Miljøministeriet 2006a). Både i SKAT og Skov- og Naturstyrelsen har de organisatoriske ændringer affødt tiltag fokuseret på organisationernes værdimæssige grundlag. I forbindelse med udskilningen af By- og Landskabsstyrelsen i 2007 satte man i Skov- og Naturstyrelsen gang i en værdiproces såvel som en konkretisering af organisationens strategiske mål. Organisationens to direktører rejste i den forbindelse rundt til styrelsens 19 lokalerheder og diskuterede formålet med 'den nye' Skov- og Naturstyrelse, de værdier og visioner, som organisationen skal hvile på, samt hvordan dette hænger sammen med det daglige arbejde rundt om i styrelsen. Tiltagene i SKAT har været en smule anderledes end i Miljøministeriets koncern og i Skov- og Naturstyrelsen. Således igangsatte man i SKAT et større organisationsudviklingsprogram, som man kaldte SKAT og Ledelse (SOL). SOL skulle fokusere på lederudvikling, lederværdier samt lederkompetencer for alle ledere i den nye organisation. En del af SOL-processen var at definere et kodeks for 'God Ledelse i SKAT'. Som afsæt for diskussionerne i direktionen introducerede told- og skattedirektøren Kodeks for God Offentlig Topledelse, som *"... den ramme 'God Ledelse i SKAT' skulle holde sig inden for"* (interview med Ole Kjær, min understregning). Kodekset har imidlertid ikke fyldt mere end denne introduktion. Samtidig er det tydeligt, at inddragelsen af kodekset i arbejdet med lederværdierne og lederkompetencerne i nogen grad er tilfældig: *"Jeg tror, vi havde lavet ledervurderinger, uanset om kodekset havde været der eller ej. Vi havde også formuleret 'God Ledelse i SKAT'"* (interview med Ole Kjær). Dette understreges af, at kodekset ikke omtales i det interne materiale omkring fusionsprocessen og SOL-processen. Man refererer heller ikke til Kodeks for God Offentlig Topledelse i de interne nyhedsbreve vedrørende SOL-projektet eller i den pamflet, SKAT har udgivet, hvori man præsenterer organisationens eget kodeks for 'God Ledelse i SKAT' (Mercuri Urval A/S 2008; SKAT 2008a). Til trods for denne meget indirekte anvendelse af kodekset er SKAT den af de tre cases, hvor kodekset har optrådt mest eksplicit og en eller anden form for betydning. Værdi-

processen i Miljøministeriets koncern omtales således flere steder i referaterne fra koncernledelsesmøderne i starten af 2006, men der henvises ikke til Kodeks for God Offentlig Topleddelse. På samme vis er der heller ikke nogen eksplicit kobling til processen eller dens indhold og kodekset (Miljøministeriet 2006a; referat fra møde i koncernledelsen den 15. december 2005; referat fra møde i koncernledelsen 23. februar 2006). Den eksisterende direktion i departementet samt direktøren for Skov- og Naturstyrelsen, som alle i 2006 var en del af koncernledelsen, bekræfter, at kodekset ikke var en del af denne proces eller dens indhold (interviews med Marianne Thyrring, Henrik Studsgaard, Søren Søndergaard og Hans Henrik Christensen). Billedet er det samme i Skov- og Naturstyrelsen, hvor kodekset heller ikke er eksplicit til stede i diskussionerne på de interne debاتمøder med medarbejderne. Der optræder heller ikke konkrete eksempler på processer i chefgruppen og direktionen, hvor man har diskuteret værdier, mission, vision og kodekset. Det interessante er imidlertid, at direktionen i Skov- og Naturstyrelsen, i modsætning til koncernledelsen i Miljøministeriet, fastholder, at kodekset har haft uformel betydning for værdiprocessen. Men direkte adspurgt fremgår det samtidig tydeligt, at kodekset ikke har været en eksplicit eller systematisk del af tilblivelsen af organisationens værdier, vision eller mission. Sammenhængen er således for det første i højere grad en form for efterrationalisering end udtryk for et reelt kausalt forhold. Dernæst kan der ligeledes spores den samme selvforståelse, som departementscheferne gav udtryk for i forrige afsnit: Topembedsmændene mener, de allerede gør de ting, som kodekset tilsiger, og derfor anfører de, at man anvender kodekset – til trods for, at der ikke er taget konkrete initiativer i forhold til kodekset. Spørgsmålet er, om dette billede er anderledes i SKAT, hvor man rent faktisk har forsøgt at bringe kodekset på banen i forhold til organisationens nye lederkompetencer og derfor i nogen grad har drøftet kodekset på ledelsesniveau.

En praktisk konsekvens af kodekset?

Told- og skattedirektøren var i starten af fusionsprocessen meget optaget af, at man i direktionen forholdt sig aktivt til kodekset, og de handlinger og initiativer, man tog i fusionsprocessen, blev holdt op mod idealerne i Kodeks for God Offentlig Topleddelse. Der foreligger ikke referater, der kan påvise, hvordan og hvor meget man har arbejdet med kodekset i den henseende, men intet tyder på, at det har været specielt systematisk. Told- og skattedirektøren konstaterer samtidig, at kodekset ikke længere diskuteres i direktionen. De to interviewede direktører fastholder imidlertid, at de fortsat *"kan genkende kodekset i direktionens tiltag"*.

Det er eksempelvis i forhold til den nye satsning på en helt ny inddrivelsesstrategi. Her følger man OECD's anbefalinger om at håndtere forholdet til borgere og virksomheder ud fra en mere tillidsbaseret tilgang. Konkret betyder det, at hvor mantraet tidligere var kontrol, kontrol, kontrol, skal man nu ind og afveje, hvilke værktøjer der virker bedst i den enkelte sag. Udgangspunktet for disse afvejelser skal samtidig tage ud-

gangspunkt i, at langt de fleste borgere og virksomheder betaler deres skat og ikke ønsker at snyde systemet. I arbejdet med at forandre medarbejdernes syn og holdninger til borgerne og virksomhederne fremhæver direktøren for området, at han har været specielt inspireret af den del af kodekset, der omhandler ledelse og styring på baggrund af effektmålinger (punkt 5 i kodekset: "Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter"). I SKAT måler man nu effektiviteten af et givent tiltag (udsendelse af et brev, en direkte henvendelse til borgeren osv.) i stedet for at måle på, hvilke redskaber man anvender (interview med Steffen Normann Hansen). Det kan imidlertid være svært at se den konkrete betydning af kodekset for denne nye inddrivelsesstrategi, også i forhold til den interne forandringsproces, hvor medarbejdernes tilgang til borgere og virksomheder skal være mere tillidsbaseret. For det første fremhæver Steffen Normann Hansen selv, at han er *inspireret af kodekset* og temaerne heri. For det andet er inddrivelsesstrategien kopieret fra OECD og har ikke umiddelbart nogen kobling til kodekset. Endelig skal man ikke undervurdere betydningen af, at SKAT efter kommunalreformen står overfor betydelige politiske krav om effektivisering. I den forbindelse passer den nye inddrivelsesstrategi helt perfekt, da den sigter på at målrette ressourcerne mod de tiltag, der er mest effektive. Ændringen af indsatsstrategien, og arbejdet med den i forhold til medarbejderne, udspringer uden tvivl helt overvejende af dette politiske pres for optimering af organisationen. Kodekset har givetvis været anvendt som inspiration i forhold til håndtering af den interne forandringsproces. Blandt andet ved at minde direktøren om at kommunikere den nye strategi i forhold til en bredere strategisk ramme, så medarbejderne kan se det store formål med ændringerne (interview med Steffen Normann Hansen). Men betydningen af kodekset strækker sig ikke længere end inspiration.

Det samme gør sig gældende for de andre initiativer, som direktørerne i SKAT fremhæver som eksempler på, hvordan kodekset har sat aftryk på ledelses- og styringstiltag fra direktionens side. Det drejer sig om den generelle tilgang til strategisk ledelse, en højere prioritering af tværministerielle samarbejder (blandt andet en fælles internetportal med SU-styrelsen) samt i strukturen og indholdet af deres årlige samtaler med Ole Kjær. Disse tiltag og processer er i bedste fald inspireret af kodekset, men meget tyder på, at sammenhængen i højere grad er udtryk for efterrationaliseringer og fortolkninger, som der ikke kan findes empiriske belæg for. For det første er der ingen dokumentation, der understøtter udsagnene. Eksempelvis er hverken inddrivelsesstrategi eller tværministerielle samarbejder omtalt sammen med kodekset i årsrapporter, interne nyhedsbreve eller i konsulentrapporter. For det andet fastslår Ole Kjær, at *"... som ledelsesværktøj og ledelsesredskab er Kodekset for God Offentlig Topleddelse ikke kommet videre end til mig selv."*¹⁸ Direktørernes eventuelle anvendelse af kodek-

18. Den individuelle anvendelse, som Ole Kjær henviser til, er en ekstra lederevaluering, som han har fået foretaget på baggrund af de ni punkter i det danske kodeks. Lederevalueringerne har imidlertid ikke betydet, at

set samt deres opfattelse af, at kodekset manifesterer sig i mange af direktionens handlinger og strategier, skyldes således ikke en bevidst indsats fra Ole Kjær's side, men derimod efterrationaliseringer og tilfældige sammenfald.

Sammenfatning

Tidligere konstaterede jeg, at departementschefernes noget overraskende fokus på kodekset som et redskab til bedre ledelse og styring af organisationen ikke resulterer i, at de selv anvender kodekset, eller sætter initiativer i gang i organisationen, der retter sig mod kodekset. Spørgsmålet er, hvad der så driver anvendelsen af kodekset. Tre af de danske caseorganisationer har været i nogenlunde samme situation efter kommunalreformen, hvor man har haft behov for at redefinere organisationens kultur og værdigrundlag. Ovenstående analyse viser imidlertid ikke, at nogen af disse tre organisationer i særlig grad har fokuseret på kodekset i deres omstillingsprocesser, hvorfor intet heller tyder på, at anvendelsen af kodekset er behovsdrivet. Samtidig repræsenterer de tre cases forskellige organisationstyper, med en styrelse og et departement inden for den smalle model samt en styrelse inden for den brede model. Kodekset fylder således kun i meget begrænset omfang noget i forhold til topembedsmændenes udviklingsaktiviteter og generelt i organisationerne. Det til trods eksisterer der en stærk selvopfattelse blandt (danske) topembedsmænd om, at man i forvejen lever op til indholdet og idealerne i kodekset. Som vi skal se nedenfor, ser det ud til, at der er forskel mellem danske og hollandske topembedsmænd i forhold til denne selvforståelse.

Nationale forskelle?

Kapitel 5 fremviste signifikante forskelle på hollandske og danske topembedsmænd, når det gælder forbedret ledelse og styring af organisationen som motivation for at anvende kodekset. De hollandske topembedsmænd tillægger denne del af kodekset langt større værdi end deres danske kolleger. Til gengæld viste kapitel 6, at denne forskel ikke er til stede i topembedsmændenes konkrete anvendelse af kodekset. Både blandt topembedsmændene i Holland og Danmark anvender man kun i meget begrænset omfang kodekset med bredt fokus. Spørgsmålet er: Hvorfor? I det følgende afsnit vil jeg diskutere anvendelsen af kodekset rettet mod ledelse og styring af organisationen blandt de hollandske og danske topembedsmænd. Først vil jeg diskutere, hvordan man i de to hollandske ministerier anvender kodekset i forbindelse med rekruttering af nye topembedsmænd. Diskussionen kan ikke relateres til en dansk kontekst, da ingen danske organisationer i centraladministrationen har anvendt kodekset i rekrutteringsøjemed. Men diskussionen er med til at klarlægge en væsentlig del af den hol-

Ole Kjær systematisk har arbejdet med bestemte temaer i sin ledelse, heller ikke mere generelt med kodekset (interview med Ole Kjær).

landske praksis omkring anvendelsen af kodekset. Således skal både ABD's konsulenter og ABD's kodeks indgå i ansættelsen af nye topembedsmænd i de hollandske ministerier. Derefter vil jeg diskutere, hvordan kodekset anvendes i forhold til udviklingen af topembedsmændene i henholdsvis de danske caseorganisationer og i de tilsvarende hollandske.

Rekruttering

Når de to hollandske ministerier rekrutterer topembedsmænd til stillinger i de lønrammer, der gør dem til medlemmer af ABD, følger man formelt proceduren beskrevet i kapitel 2. Først kontakter man ABD med henblik på at tegne en kompetenceprofil af det job, der skal besættes (interviews med Saskia Azier og Han Nichting). Efter diskussioner mellem HR-konsulenter fra ABD, den leder, som den nyansatte skal referere til, samt en af ministeriets HR-konsulenter, definerer ABD den endelige kompetenceprofil for stillingen (interviews med Saskia Azier og Han Nichting). Hele denne diskussion af kompetenceprofil og stillingsopslag tager eksplicit afsæt i ABD's kodeks. ABD sammensætter herefter en bruttoliste på omkring 20 kandidater til jobbet. Disse kandidater er udvalgt på baggrund af et match mellem deres kompetenceprofil, som ABD har i et register, og kompetenceprofilen for den pågældende stilling (interviews med Saskia Azier og Han Nichting). Herefter er ansættelsen et rent internt anliggende, hvor ABD højst bidrager med en HR-konsulent, som sidder med i ansættelsesudvalget (interviews med Saskia Azier og Han Nichting). Denne del af rekrutteringsprocessen er helt 'efter bogen'. Spørgsmålet er, om kodekset også spiller en rolle i ministeriets endelige udvælgelse af nye topembedsmænd på ABD-niveau.

Først og fremmest skal de 20 kandidater reduceres til et mindre antal, som indkaldes til samtale. Denne sortering foretages af en af ministeriets topembedsmænd, som også skal være en del af ansættelsesudvalget (interview med Saskia Azier). Intet tyder imidlertid på, at denne udvælgelse på nogen måde er baseret på ABD's kodeks. I begge ministerier lægger man således megen vægt på kandidaternes referencer, og den topembedsmand, der vurderer bruttolisten, kan også fravælge kandidater på baggrund af sin viden om den pågældende kandidats personlige træk og faglige kompetencer (interview med Saskia Azier). Noget tyder på, at interviewsituationen heller ikke er kompetencestyret – en af direktørerne i Økonomiministeriet, der har været involveret i flere ansættelsesprocesser, siger: *"Jeg har aldrig oplevet, at vi har sammenlignet kandidater på baggrund af kompetencerne eller anvendt kompetencerne aktivt"* (interview med Hans de Groene, min oversættelse).

Reelt er ministeriernes indflydelse dog mere vidtgående end blot indholdet af ansættelsessamtalerne. Hvis en ansat i ministeriet viser interesse for en stilling, men ikke umiddelbart kommer på ABD's bruttoliste, kan ministeriet tilføje vedkommende til bruttolisten (interviews med Saskia Azier og Han Nichting). Hvis HR-afdelingen eller den chef, den pågældende skal arbejde under, har en foretrukken kandidat, kan mini-

steriet meddele ABD, at man vil sammenligne alle andre kandidater med denne kandidat, da man mener, at vedkommende er den bedste til jobbet (interviews med Saskia Azier og Han Nichting). Endelig har der i Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø været eksempler på, at man fra ministeriets side blot har meddelt ABD, at man selv har fundet den person, man vil tilbyde stillingen (interview med Han Nichting). Der er med andre ord særdeles stort spillerum for rekruttering af topembedsmænd, og trods formalia omkring kompetenceprofiler og kodekset er det langt fra sikkert, at det får reel betydning i de enkelte tilfælde.

Kodekset og lederudviklingsinitiativer

Begge hollandske ministerier har formuleret deres eget kodeks. Mens Økonomiministeriet allerede formulerede deres kodeks i starten af 1990'erne, er Ministeriet for Byplanlægning, Byggeri og Miljø's kodeks fra omkring årtusindeskiftet (interviews med Chris Buijink og Han Nichting). Begge kodekser er formuleret med udgangspunkt i ministeriernes vision, mission og værdier, ligesom man fra HR-afdelingernes side har sammenlignet indholdet af deres kodeks med ABD's kodeks (Ministerie van Economische Zaken (d); Ministerie van Volkshuisvesting 2002a; Ministerie van Volkshuisvesting 2004). Men i begge ministerier har disse sammenligninger været drevet af HR-specialisternes nysgerrighed efter at finde overlap mellem de forskellige kodekser, ikke topledelsens ønske om at sikre korrespondens mellem ministeriets og ABD's kodeks (interviews med Saskia Azier og Han Nichting).

Kommunikationen omkring kodekset til ledere og medarbejdere i de to ministerier koncentrerer sig ikke om ABD eller ABD's kodeks, men fokuserer i langt højere grad på de interne udviklingsprocesser, man ønsker at binde ministeriets kodeks op på. ABD's kodeks har således ikke påvirket indholdet af det lokale kodeks i hverken Økonomiministeriet eller i Ministeriet for Byggeri, Byplanlægning og Miljø (interviews med Saskia Azier og Han Nichting).

Til gengæld er ministeriernes egne kodekser en central del af de udviklingsaktiviteter, der foregår på en årlig basis. Begge ministerier evaluerer lederne efter deres eget kodeks og specifikt ud fra de kompetencer, der er vægtet højt i den pågældende persons stilling. På baggrund heraf gennemfører man samtaler med den nærmeste leder og diskuterer mulige udviklingsaktiviteter (Ministerie van Economische Zaken 2001; Ministerie van Volkshuisvesting 2002c; interview med Han Nichting). Derudover anvender man også ministeriets kodeks, når man sammensætter de forskellige lederudviklingskurser, der udbydes internt i ministeriet (Ministerie van Economische Zaken (a); Ministerie van Economische Zaken (b); Ministerie van Economische Zaken (c); Ministerie van Volkshuisvesting 2009). Men i de to hollandske tilfælde hænger ingen af disse tiltag på nogen måde sammen med ABD eller ABD's kodeks. Det gælder dermed på tværs af de to organisationsmodeller, man typisk finder inden for den hol-

landske centraladministration, at koblingen mellem ABD's kodeks og de pågældende ministeriers kodekser i bedste fald er svag.

I alle fire danske organisationer arbejder man også med værdier, mission, vision og forskellige (leder)udviklingsinitiativer. Blandt andet gennemfører man, ligesom de hollandske ministerier, jævnligt lederevalueringer (Skatteministeriet 2006; interviews med Ole Kjær og Hans Henrik Christensen). Men ingen af disse lederevalueringer, eller for den sags skyld andre udviklingsinitiativer, tager afsæt i det danske kodeks. Selvom Skatteministeriets departement i sin indberetning til Personalestyrelsen i 2005 argumenterer for, at ministeriets lederevalueringer understøtter arbejdet med kodekstemaerne, er indholdet af lederevalueringerne hverken relateret til eller udsprunget af Kodeks for God Offentlig Topleddelse (Skatteministeriet 2006; interviews med Jesper Skovhus Poulsen og Peter Loft). Baggrunden for lederevalueringerne er departementets lederværdier, som blev fastlagt i 2003 (Skatteministeriet 2004). Evalueringerne i Miljøministeriets koncern er på samme vis et produkt fra et eksternt konsulentfirma uden relation til kodekset (interviews med Hans Henrik Christensen og Agnete Thomsen), ligesom lederevalueringerne i SKAT, som nævnt tidligere, tager udgangspunkt i organisationens egne lederværdier, ikke i kodekset.

Der er med andre ord mange ligheder mellem de danske og hollandske cases. De har alle sammen forskellige rutiner og procedurer for lederudvikling, men ingen af dem anvender det nationale kodeks til at konkretisere dette arbejde.

Afkobling af kodekset?

Når anvendelsen af kodekset blandt både danske og hollandske topembedsmænd må betegnes som ganske begrænset, er det nærliggende at konkludere, at der foregår en decideret afkobling af kodekset. Alle seks caseorganisationer har i spørgeskemaundersøgelsen angivet, at man i nogen grad eller i høj grad arbejder med kodekset. Der eksisterer således et tydeligt gab mellem disse angivelser og den reelle anvendelse af kodekset. Det er imidlertid mere usikkert, om den manglende reelle anvendelse af kodekset er udtryk for samme type afkobling i de to lande.

Både Ole Kjær fra SKAT, Peter Loft fra Skatteministeriets departement og Hans Henrik Christensen fra Skov- og Naturstyrelsen anfører, at de aktivt valgte ikke at anvende kodekset mere i organisationerne. Ole Kjær fremhæver, at det var vigtigt for direktionen i SKAT, at organisationens lederkodeks tog udgangspunkt i personaleledelsesopgaven. Derfor anvendte man ikke Kodeks for God Offentlig Topleddelse, da den er målrettet departementschefer og styrelsesdirektører samt rettet mod skismaet mellem politik og ledelse og styring. På samme vis siger Hans Henrik Christensen: *"Du er nødt til at oversætte det her, hvis det skal give mening for maskinføreren, der sidder ude på sin skovningsmaskine"* (interview med Hans Henrik Christensen). Styrelsesdirektørerne ser hovedsageligt kodekset som en systematisering af, hvad god ledelse er i

det offentlige. Men også som noget, der er behov for at 'oversætte' til den lokale praksis og kontekst.

I de to hollandske caseorganisationer arbejder man ligeledes med det udgangspunkt, at der er behov for at have et lokalt forankret kodeks. Imidlertid er man i mindre grad optaget af, om dette lokale kodeks har nogen form for relation til ABD's kodeks (interviews med Han Nichting og Saskia Azier). Som jeg diskuterede ovenfor, har man i begge de hollandske ministerier sammenlignet indholdet af ABD's og ministeriets kodekser, men disse sammenligninger har været drevet af HR-afdelingernes nysgerrighed. Afvigelser i forhold til ABD's kodeks har ikke resulteret i ændringer eller tilpasninger af nogen af de to lokale kodekser. I oversættelsen af det danske kodeks har de danske caseorganisationer været anderledes fokuseret på, at deres værdier og lokale kodekser ikke måtte afvige fra indholdet i kodekset (interviews med Hans Henrik Christensen og Ole Kjær).

Fokuserer vi på de enkelte topembedsmænd, er der en markant forskel i deres opfattelse af sammenhængen mellem det nationale kodeks og organisationens værdier og grundlaget for organisationens lederevalueringer. Mens de hollandske topembedsmænd tydeligvis ikke ser den store sammenhæng mellem deres organisations kodeks og det nationale ABD-kodeks, er situationen en anden med flere af de danske topembedsmænd. Flere af direktørerne i SKAT kobler det danske Kodeks for God Offentlig Topleddelse med flere af de ledelsesmæssige initiativer, man fra direktionens side har sat i søen i de seneste år. Det gælder både den nye indsatsstrategi, fokuseringen på de tværministerielle samarbejder, lederværdierne samt grundlaget og strukturen for deres årlige samtale med Ole Kjær. Men som fastslået ovenfor er der kun en, i bedste fald, meget svag sammenhæng mellem disse tiltag og det danske kodeks. Samtidig kobler Ole Kjær ikke disse ting sammen med kodekset. Det samme billede gentager sig blandt flere af de interviewede direktører i Skatteministeriets departement. De er af den opfattelse, at formuleringen af lederværdierne i departementet hænger tæt sammen med departementschef Peter Lofts involvering i tilblivelsen af Kodeks for God Offentlig Topleddelse. Peter Loft kobler imidlertid *ikke* disse to ting sammen, ligesom der heller ikke optræder referencer til kodekset i materialet om departementets lederværdier og lederevalueringer (Skatteministeriet 2004; interview med Peter Loft). Blandt de danske topembedsmænd er der altså en tendens til, at man 'læser kodekset ind' i de initiativer, der tages i forhold til ledelse og styring af organisationen. Med andre ord foregår der en efterrationalisering, hvor direktørens, departementschefens eller hele direktionens handlinger og prioriteringer fortolkes i forlængelse af Kodeks for God offentlig Topleddelse og opfattes som bevis for, at kodekset har været et eksplicit eller implicit afsæt for de pågældende tiltag. Til trods for, at intet tyder på, at dette er tilfældet. Det er svært at se denne forskel som andet end en indikation af, at *symbolværdien* og *legitimiteten* af kodekset er langt stærkere i Danmark i forhold til i Holland. De danske topembedsmænd har behov for at fortolke deres egne handlinger og prioriteringer

inden for rammerne af kodekset, fordi det danske kodeks er accepteret som det norm-sæt og værdisæt, der bør danne grundlag for, hvordan danske topembedsmænd leder og styrer deres organisation. Det hollandske kodeks har langt fra den samme symbol-værdi og legitimitet. Her gør topembedsmændene intet for at fortolke initiativer og tiltag i forhold til deres egen udvikling i forhold til ABD's kodeks – eller i forhold til or-ganisationens eget kodeks, for den sags skyld. De hollandske topembedsmænd forhol-der sig meget nøgternt til, at de stort set ikke anvender ABD's kodeks, og at de kun an-vender deres egen organisations kodeks i forbindelse med de årlige lederevalueringer (interviews med Marjolijn Sonnema, Hans de Groene og Han Nichting).

Sammenfattende finder jeg to konklusioner, der begge går på tværs af SG-DG-modellen og bestuursraad-modellen, den brede og den smalle organisationsmodel, og på tværs af de seks cases uagtet den nationale ramme for implementeringen af kodek-set. For det første er den konkrete anvendelse af de to nationale kodekser meget be-grænset. Den centralt forankrede implementering og iscenesættelse af det hollandske kodeks ser ud til at afføde en systematisk afkobling og et bevidst fravalg af kodekset på bekostning af de ministerielle ditto. Den centrale forankring og administration af det hollandske kodeks afføder dermed en klar modreaktion fra ministerier og topem-bedsmænd. Samtidig synes den decentrale og uformelle praksis omkring det danske kodeks at være med til at øge det institutionelle pres på topembedsmændene for at anvende kodekset – uden dette dog afføder mere konkret anvendelse end i Holland. For det andet sker der en stor lokal tilpasning og oversættelse af de nationale kodekser til de forskellige organisatoriske kontekster. Med andre ord tyder noget på, at rammen for implementeringen af kodekset, overraskende nok, ikke har den store betydning for anvendelsen af den.

Sammenfatning

Casestudierne har både bekræftet og nuanceret en række af resultaterne fra kapitel 5 og 6.

For det første understøtter casene indtrykket fra kapitel 6 om, at den konkrete an-vendelse af kodekset er begrænset i begge lande. I forhold til den politiske rådgiv-ningsopgave bliver kodekset overhovedet ikke bragt i anvendelse, mens anvendelsen i forhold til forbedringen af ledelse og styring af organisationen retter sig mod organisa-tionens lederværdier, værdigrundlag m.m., men aldrig som andet end inspiration til disse punkter.

For det andet understøtter casestudierne, at de danske styrelsesdirektørers eks-traordinære fokus på den politiske rådgivning og afklaring af det politiske råderum i forhold til kodekset handler om de kampe om magt og indflydelse, der pågår mellem topembedsmænd indbyrdes samt mellem topembedsmænd og minister. Samtidig nu-ancerede analyserne departementschefernes ekstraordinære fokus på ledelsesopga-ven og kodekset. Departementschefernes interesse i denne henseende går således ikke

på deres egen konkrete anvendelse af kodekset, men derimod på en forståelse af kodekset som et lederudviklingsredskab, som topembedsmændene på niveauerne umiddelbart under departementscheferne kan vælge at anvende.

For det tredje har forskellen i den nationale ramme for implementering af kodekset kun mindre konsekvenser. Mens det hollandske kodeks er centralt initieret fra politisk hold og fulgt af en klar retorik om, at dens formål er at styrke de hollandske topembedsmænds ledelsesmæssige kompetencer, er det danske kodeks decentralt initieret af gruppen af danske topembedsmænd selv, og uden specielt fokus på en af de to topembedsmandsopgaver. Denne forskel påvirker udelukkede topembedsmændenes *opfattelse* af kodekset. Mens de hollandske topembedsmænd udelukkende opfatter kodekset som et lederudviklingsredskab, forbinder de danske topembedsmænd kodekset med begge topembedsmandsopgaver – ledelsesopgaven og afklaringen af det politiske råderum. Men når det drejer sig om den konkrete anvendelse af kodekset, er den i begge lande begrænset og præget af, at man tilpasser og oversætter elementer fra kodekset til lokal praksis. Vejen dertil er dog forskellig. Mens de hollandske topembedsmænd og organisationer reagerer på den tilhørende autoritet i forhold til det hollandske kodeks med systematisk afkobling og bevidst fravalg af ABD's kodeks, så har det danske kodeks en anderledes høj stjerne hos danske topembedsmænd. Den høje legitimitet omkring det danske kodeks medfører et kraftigere, om end uformelt, pres på topembedsmændene for at anvende kodekset. Men fælles for begge lande og på tværs af institutionelle og rollemæssige skel er, at den konkrete anvendelse af kodekset er ganske begrænset.

På baggrund af de seks casestudier kan vi samtidig vurdere de sidste to hypoteser, som blev opstillet i kapitel 3. Hypoteserne er gengivet herunder:

- Det funktionelle perspektiv:
Når beslutningen om at implementere kodekset er centralt initieret, finder man en klar, konsistent idé med kodekset samt systematisk opfølgning på anvendelsen af kodekset.
- Det symbolske perspektiv:
Når beslutningen om at implementere kodekset er centralt initieret, bliver anvendelsen af kodekset afkoblet.

Den funktionelle hypotese finder stort set ingen støtte i empirien. For det første er kodekset både i Danmark og Holland født ud af en klar og konsistent idé. I Holland udspringer kodekset af et erklæret mål om at øge mobiliteten blandt topembedsmændene og sætte fokus på deres ledelsesmæssige kompetencer og ledelsesudvikling. Det danske kodeks er ligeledes født ud af en klar og konsistent idé, hvor formålet var at sætte offentlig topledelse på dagsordenen og efterfølgende præge indholdet og tiltagene i forhold til udviklingen af dette ledelsesområde i Danmark. Fælles for begge lande

er dermed tilstedeværelsen af en klar idé og retning med introduktionen af et kodeks for topembedsmændene.

For det andet fremgår det tydeligt af ovenstående casestudier, at der ikke er en systematisk opfølgning på de hollandske topembedsmænds og ministeriernes anvendelse af ABD's kodeks. Hverken i forhold til lederudviklingsaktiviteter, evalueringer eller i forbindelse med rekruttering af nye topembedsmænd. De hollandske ministerier benytter sig i høj grad af muligheden for selv at sætte dagsordenen for anvendelse af ABD's kodeks, ligesom formalisering af rekrutteringsprocedurerne heller ikke har betydet, at ABD's kodeks accepteres af de enkelte departementer og topembedsmænd som udgangspunkt for lederudviklingsinitiativer (Hondegheem & Van Der Meulen 2000: 349; Noordegraaf 2007a).

Hypotesen fra det symbolske perspektiv finder mere støtte. I kapitel 6 fandt vi tydelige indikationer på, at det hollandske kodeks bliver afkoblet. Det er blevet bekræftet i de to casestudier i dette kapitel. Imidlertid finder vi også flere eksempler på afkobling af det danske kodeks – specielt i de to danske departementer. Som nævnt er forskellen, at den hollandske afkobling er affødt af bevidste fravalg, mens den danske er affødt af en institutionelt og normbaseret forventning om, at man anvender kodekset. Men i forhold til anvendelsen af kodekset, eller manglen på samme, er lighederne mellem de to lande flere end forskellene. Uanset den nationale ramme for implementering af kodekset viser casestudierne, at der er langt fra formuleringen af et nationalt kodeks for topembedsmænd til konkret anvendelse af den. I begge lande tilpasser, redigerer og oversætter topembedsmændene i stedet kodekset, så det, der er tilbage, passer ind i den eksisterende organisatoriske praksis.

Afslutningsvis rejser det spørgsmålet om, hvorfor kodekset ingen betydning har i de enkelte organisationer – hvorfor anvender man ikke kodekset mere, end det er tilfældet?

Hvorfor anvender topembedsmændene ikke kodekset?

Gennem hele dette kapitel har analyserne peget i samme retning: Kodekset anvendes kun i meget begrænset omfang. Samtidig er de få steder, hvor man finder en eller anden form for anvendelse af kodekset, præget af ganske upræcise overvejelser omkring anvendelsen af kodekset. Kodekset bliver ofte beskrevet som 'et fælles sprog' og som 'en inspiration' (interviews med Marianne Thyrring, Ole Kjær, Hans Henrik Christensen og Oscar Mendlik). Endvidere tyder intet på, at det er i de organisationer, der står overfor de største ledelsesmæssige udfordringer, at man anvender kodekset. Endelig er billedet af en meget begrænset anvendelse det samme, uanset om vi vender os mod praksis hos styrelsesdirektører eller departementschefer, topembedsmænd i den brede eller smalle model, bestuursraad-model eller SG-DG-model, eller om det er hollandske eller danske topembedsmænd, vi fokuserer på. Spørgsmålet er, hvad der står i ve-

jen for en mere konkret anvendelse af kodekset, suppleret af mere præcise overvejelser om, hvordan den passer ind i organisationernes praksis.

Et svar kunne være, at et sådan kodeks netop er formuleret i generelle vendinger og derfor kun kan anvendes ganske upræcist og på et meget overordnet niveau, blandt andet som inspiration for debat om ledelse og rådgivning. Det er muligvis en del af svaret. En del af de interviewede topembedsmænd fremfører i hvert fald, at ting som kodekset nødvendigvis må være banale og adressere et meget overordnet og generelt niveau af det at være topembedsmand, men at det ikke mindsker værdien af kodekset (interviews med Ole Kjær, Hans Henrik Christensen og Marianne Thyrring). Ud over at det generelt er et noget utilfredsstillende argument for, at et tiltag som kodekset reelt set ikke kan anvendes konkret, er der også noget, der taler imod dette. I både Danmark og Holland har hensigten med de to kodekser således været, at de skulle være mere end et inspirationspunkt. En af initiativtagerne til det danske kodeks fremfører dog, at den mest af alt skal ses som et debatoplæg om offentlig topledelse i Danmark (interview med Karsten Dybvad). Men faktum er, at både ABD i Holland og Forum for Offentlig Topledelse i Danmark har taget flere initiativer for at sikre en meget konkret anvendelse af kodekset. I Holland har ABD gjort kodekset til en del af rekrutteringen og udvælgelsen af topembedsmænd, ligesom evaluering på baggrund af kodekset er udgangspunkt for deres meget populære lederuddannelse (interviews med Han Nichting og Kees Viljbrief). I Danmark har Forum etableret flere netværksgrupper, der skal komme med forslag til, hvordan det danske kodeks helt konkret kan bringes i anvendelse, ligesom man sammen med et konsulentfirma har oversat kodekset til et spørgeskema, så topembedsmændene kan lade sig evaluere af organisationen på baggrund af kodekset. Der eksisterer med andre ord i begge lande et gab mellem de hensigter, der har været med anvendelsen af kodekset, og topembedsmændenes konkrete anvendelse af kodekset.

En mere oplagt forklaring på dette gab mellem hensigter og realiteter kan være den simple, at de temaer og udfordringer, som tages op i kodekset, allerede er håndteret gennem *eksisterende* rutiner og normer i organisationerne. Med andre ord tilbyder kodekset ikke noget nyt, men sætter kun ord på det, der allerede foregår: *"Det er jo ikke sådan, at kodekset anviser en vej, der er fuldstændig anderledes end det, som altid har været god ledelse i en statsinstitution"* (interview med Hans Henrik Christensen).

Ser vi på den politiske rådgivningsopgave, beskrev jeg allerede først i dette kapitel, hvordan det politiske råderum løbende afklares mellem direktørerne i SKAT og ministeren samt mellem Hans Henrik Christensen og hans minister. Der er løbende statusmøder, ligesom topembedsmændene på skatteområdet ofte er med ministeren i samråd for at støtte ham i besvarelsen af spørgsmål af skatteteknisk karakter. Det er gennem disse aktiviteter, man afklarar det politiske råderum, hvilket også bemærkes af andre af de interviewede topembedsmænd *"Den (afklaringen af det politiske råderum,*

red.) bliver jo konkret gennem en lang række af de praktiske udfordringer, der er i ministeriet og gennem de dialoger og forhandlinger, vi har med andre” (interview med Birthe Deleuran). Afklaringen af det politiske råderum og løsningen af den politiske rådgivningsopgave sker således både på ad hoc-basis og gennem de forskellige projekter, hvor topembedsmændene samarbejder med ministeren, samt i forbindelse med eksempelvis politiske forhandlinger og deltagelse i udvalgsmøder (interviews med Agnete Thomsen, Henrik Studsgaard, Jens Drejer og Oscar Mendlik). Denne måde at håndtere afklaringen af det politiske råderum finder jeg både blandt danske og hollandske topembedsmænd og på tværs af organisationsmodeller.

Ser man på ledelses- og driftsopgaven, er der også her etableret mange forskellige rutiner og procedurer for løsning af og kontrol med denne opgave:

... jamen, det bruger vi jo ekstremt meget krudt på, da Miljøministeriet, som alle andre ministerier, er fuldstændig kontraktstyret. Vi udarbejder arbejdsprogrammer, vi har koncernmål og resultatkontrakter, der er direktørkontrakter og så videre (interview med Marianne Thyrring).

På samme linje fremhæver Ole Kjær det styringshierarki, man har i SKAT med strategiplaner og årlige mål samt planer for indsatser og implementering af forskellige tiltag (interview med Ole Kjær). Som med den politiske rådgivningsopgave er organisationernes ledelse og drift, på tværs af institutionelle og nationale skel, gennemsyret af indarbejdede rutiner og procedurer, der systematiserer og prioriterer de forskellige opgaver og udfordringer (interviews med Hans Henrik Christensen, Jens Drejer og Hans de Groene).

Både når det gælder den politiske rådgivningsopgave, og når det handler om organisationens ledelse og drift, har man altså etablerede rutiner og procedurer, der hjælper topembedsmanden i løsningen af disse opgaver. Set i det lys er det ikke overraskende, at den konkrete anvendelse af kodekset er ganske begrænset, uanset rolle, organisationstype og den nationale ramme for implementering af kodekset.

Kapitel 8

Konklusion og perspektivering

Nærværende kapitel vil kort opsummere afhandlingens konklusioner. I de efterfølgende afsnit vil jeg perspektivere disse konklusioner og resultater. Konkret vil perspektiveringen fokusere på tre temaer: Strukturens betydning, og hvad det fortæller os om topembedsmændenes præferencer og prioriteringer. Dernæst hvordan betydningen af den nationale ramme for implementering af kodekset påvirker fremtidige analyser af kodekset. Endelig er det værd at diskutere den meget begrænsede anvendelse af kodekset, og hvilke perspektiver det giver for analyser af lignende tiltag. Kapitlet afsluttes med en diskussion af afhandlingens teoretiske udgangspunkt og forskningsdesign, og dermed også resultaternes generaliserbarhed.

Afhandlingens konklusioner

Afsættet for denne afhandling var at forstå fænomenet Kodeks for God Offentlig Topleddelse. Mere præcist var formålet at undersøge, *hvorfor* og *hvordan* danske og hollandske topembedsmænd anvender kodekset. Kodekset er en international trend, som mange OECD-lande har taget til sig. Grundlæggende fokuserer kodekset for offentlige topledere på den dobbeltrolle, de spiller. På den ene side skal de fungere som politiske rådgivere for deres politiske chefer – ministrene. På den anden side skal de fungere som administrerende direktører for deres egne organisationer med dertilhørende opgaver inden for strategi, ledelse, medarbejdermotivation m.m. I en international sammenhæng er Danmark interessant, fordi kodekset er initieret af gruppen af topembedsmænd selv og bygger på deres engagement i at definere god offentlig topleddelse. I langt de fleste OECD-lande er initiativerne til kodekset i en eller anden form udgået fra den politiske top. Derfor er det interessant at undersøge, om implementeringsrammen for kodekset har betydning for anvendelsen af kodekset.

Teoretisk har afhandlingen taget afsæt i to komplementære perspektiver på forandringer og reformer. For det første et funktionelt perspektiv, hvor forventningen er, at topembedsmændene vælger at arbejde med kodekset, fordi de mener, det kan have en effekt. Topembedsmændene er inden for dette perspektiv motiverede af den funktionelle værdi, som de mener, kodekset tilbyder dem i løsningen af en række opgaver i organisationen. Konkret betyder det, at kodekset forventes at blive anvendt uden bagtanker og skjulte dagsordener fra topembedsmændene, og med et praktisk og instrumentelt fokus.

For det andet et symbolsk perspektiv med et organisationssociologisk udgangspunkt. I modsætning til det funktionalistiske perspektiv anlægger det symbolske perspektiv her en noget mere pessimistisk stemme. Det symbolske perspektiv antager, at den styrende mekanisme i topembedsmændenes adfærd er at sikre organisationen

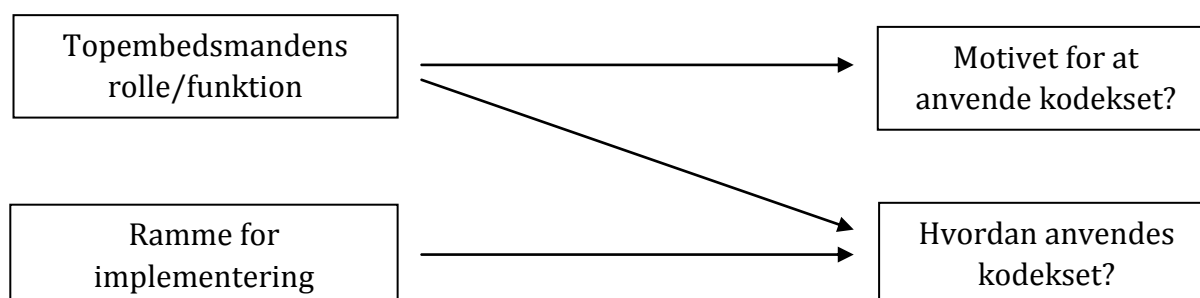
legitimitet i dens omgivelser. Enhver organisation opererer i omgivelser, hvor der eksisterer en række normer, der dækker de forskellige aspekter af det at drive en organisation – herunder opskrifter på den 'gode' organisationsstruktur, og hvordan man bør bedrive ledelse. Organisationerne og topembedsmanden kan øge organisationens legitimitet i omgivelserne ved at være opmærksomme på og følge disse forskellige normer. Det er i denne kontekst, anvendelsen af kodekset skal forstås. Kampen for legitimitet og troværdighed i omgivelserne betyder, at man søger at indrette sig efter de kollektive normer og regler, som tilsammen tilsiger, hvad der er rigtigt og forkert i organisationsfeltet. Men indholdet af disse normer og regler er sjældent afstemt med organisationens kerneproduktion og risikerer derfor at påvirke organisationens produktivitet negativt. For at afbøde de negative virkninger af inkorporeringen af eksempelvis en ny ledelsesidé indfører man den ceremonielt, og den får dermed ikke konkrete konsekvenser for, hvordan man agerer i organisationen i det daglige. Det symbolske perspektiv ser dermed kodekset som et nyt modelune, et symbol, og endnu en managementtrend, der har ramt den offentlige sektor, men som ikke afføder konkret handling og dermed afkobles.

Parallelt med disse to teoretiske perspektiver har afhandlingens teoretiske hovedargument været, at den struktur, topembedsmanden er placeret i, har betydning for, hvorfor og hvordan kodekset anvendes. Strukturen forventes at have effekt ad to veje. For det første forventes den rolle og funktion, en topembedsmand er givet, at have betydning for, hvordan han opfatter og anvender kodekset. Konkret vil topembedsmændene være motiverede for at kvalificere og legitimere den del af topembedsmandsopgaven, de beskæftiger sig mest med. Departementschefer, der er placeret tæt på ministeren og yder dagligt politisk rådgivning, vil være optaget af denne del af dobbeltrollen og dermed også denne del af kodekset. Forventningen var derfor også, at departementschefen netop vil rette den konkrete anvendelse af kodekset mod løsning af rådgivningsopgaven. Styrelsesdirektører, der har ansvaret for eksekvering af politiske tiltag, står derimod i spidsen for en mere driftsfokuseret organisation og er placeret på større afstand af ministeren. Det betyder også, at denne topembedsmand hovedsageligt vil være optaget af den ledelses- og driftsmæssige del af topembedsmandsopgaven, og dermed også af denne del af kodekset. Forventningen var derfor, at styrelsesdirektørerne anvender kodekset med henblik på at forbedre løsningen af denne ledelses- og driftsopgave. Kort sagt var min forventning, at topembedsmændene ville være mest optagede af den del af kodekset, der retter sig mod den opgave, de beskæftiger sig mest med, og at de tilsvarende ville anvende kodekset med henblik på at optimere løsningen af netop denne opgave.

For det andet forventede jeg, at strukturen har betydning i kraft af den ramme, hvori kodekset implementeres på nationalt plan. Konkret identificerede jeg to forskellige veje, ad hvilke et fænomen som Kodeks for God Offentlig Topledelse kan initieres i national sammenhæng. For det første en centralt initieret beslutning. For det andet en

decentralt initieret beslutning, hvor anvendelsen af kodekset er initieret endogent – altså af topembedsmændene selv. De to veje er eksemplificeret ved Danmark (decentral initiering) og Holland (central initiering), og jeg forventede, at disse nationale forskelle ville have betydning for topembedsmændenes anvendelse af kodekset. Figur 3.1 gengiver afhandlingens analysemodel.

Figur 3.1. Afhandlingens grundlæggende analysemodel



Afhandlingen bygger på både kvantitative og kvalitative datakilder. For det første er der foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt danske og hollandske topembedsmænd ansat i centraladministrationen. Dernæst seks caseanalyser, fire danske og to hollandske, som er nøje udvalgte med henblik på at kunne kontrollere for strukturens betydning i form af organisationsmodeller og topembedsmandsroller. De seks cases indeholder mere end 20 interviews samt internt materiale fra de seks organisationer omhandlende relationen mellem kodekset og organisationernes ledelse, styring samt den politiske rådgivning.

Som ventet viste kapitel 5, at topembedsmændenes strukturelle position har betydning for, om og hvorfor de anvender kodekset – men sammenhængen viste sig interessant nok at være modsat den forventede. Således angiver topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med politisk rådgivning, i højere grad, at de anvender kodekset med henblik på styrket ledelse og styring af organisationen. Omvendt angiver topembedsmænd, der hovedsageligt beskæftiger sig med ledelse og styring af organisationen, at de anvender kodekset med henblik på bedre politisk rådgivning. Samtidig viste det sig, at den hollandske iscenesættelse af kodekset som et lederudviklingsværktøj påvirker de hollandske topembedsmænds opfattelse af kodekset ganske markant i forhold til deres danske kolleger. De hollandske topembedsmænd er meget fokuserede på den ledelsesmæssige del af topembedsmandsopgaven, når de angiver, hvorfor de arbejder med kodekset. Omvendt er de danske topembedsmænd langt mere fokuserede på den politiske rådgivningsopgave, når de skal angive, hvorfor de anvender kodekset. Til gengæld er variationerne langt mindre markante, når man undersøger den faktiske anvendelse af kodekset. Faktisk peger resultaterne i kapitel 6 i stedet på, at anvendelsen af kodekset er ganske begrænset på tværs af roller og nationaliteter. Struk-

turens betydning mindskes med andre ord. En forklaring kan være, at anvendelsen af kodekset afkobles fra den daglige praksis, ganske som forudset i det symbolske perspektiv. Som forventet har institutionaliseringen af kodekset i topembedsmændenes omgivelser da også stor betydning for anvendelsen af kodekset. På samme vis er der også en klar og signifikant sammenhæng mellem organisationer, der igennem mange år har anvendt såkaldte moderne ledelsesredskaber, og organisationer, hvor man angiver at anvende kodekset. Med andre ord har både intern og ekstern legitimitet og image betydning for anvendelsen af kodekset. Men selvom de danske topembedsmænd muligvis kun i mindre grad anvender kodekset konkret i deres organisation, er det ret entydigt, at kodekset er synliggjort i de danske organisationer. Danske topembedsmænd taler i signifikant højere grad med deres kolleger om indholdet af kodekset, ligesom de høj grad synliggør kodekset i organisationen. Omvendt er integrationen af det hollandske kodeks i de almindelige lederudviklingstiltag, her symboliseret ved den såkaldte ABD-Schouw, meget begrænset. Resultaterne i kapitel 6 antyder dermed, at afkoblingen hænger sammen med den nationale ramme for implementering af kodekset.

Kapitel 7 præsenterede en komplementær analyse af de hovedtemaer, der rejste sig under analyserne i kapitel 5 og 6. Analysen var baseret på seks cases, fire danske og to hollandske, og tog udgangspunkt i 20 interviews med danske og hollandske topembedsmænd. For at sikre komplementaritet mellem de kvantitative analyser og de kvalitative casestudier lod jeg de strukturelle variable guide valget af cases. Caseudvælgelsen skulle dermed tilfredsstille to krav. For det første skulle det være muligt at dække direktør-, henholdsvis departementschefsniveauet. For det andet skulle de organisationsmodeller, som ministerierne i de to lande typisk er organiseret efter, være repræsenteret. I Danmark gjaldt det den brede og den smalle model. I Holland bestuursraadmodellen og SG-DG-modellen.

Analyserne i kapitel 7 understøtter først og fremmest, at den konkrete anvendelse af kodekset er meget begrænset. Samtidig viser caseanalyserne i kapitel 7, at uanset forskelligheder som topembedsmandsrolle, organisationsmodel og ramme for implementering af kodekset, begrænser den konkrete anvendelse af kodekset sig til højst at fungere som inspirationspunkt i organisationens værdidebat. Årsagen er, ligeledes på tværs af strukturelle faktorer, at man ønsker og søger lokalt tilpassede løsninger på de problemer, man står overfor i organisationerne. Dernæst at man i mange henseender har faste procedurer til at håndtere de konkrete udfordringer, som kodekset kredser om.

Endvidere bekræfter og nuancerer kapitel 7 konklusionen i kapitel 5, der viste, at topembedsmandsrollen (specielt i Danmark) og den nationale ramme for implementering af kodekset har betydning for topembedsmændenes holdning og indstilling til kodekset. Departementschefernes ekstraordinære fokus på at anvende kodekset med henblik på bedre ledelse og styring af organisationen opstår, fordi de ser kodekset som

et tiltag, der retter sig mod denne opgave, men opfatter det som noget, det næste niveau af topembedsmænd (afdelingschefer, resten af direktionen m.m.) skal fokusere på. Departementscheferne mener, det er op til lederne selv at beslutte, om de ønsker at prioritere arbejdet med kodekset i den henseende. For styrelsescheferne understøtter analyserne i kapitel 7 diskussionen i kapitel 6, der fremførte, at deres ekstraordinære fokus på afklaring af det politiske råderum i arbejdet med kodekset ikke retter sig direkte mod ministeren, men derimod handler om at tilrettelægge rådgivningen af ministeren blandt ministeriets topembedsmænd, kompetencefordelingen mellem disse, og deres ledelsesmæssige autonomi. Endelig understøtter og uddyber analyserne i kapitel 7 billedet af, at den nationale ramme for implementering af kodekset har betydning for opfattelsen af kodekset. For det første, fordi de hollandske topembedsmænd slet ikke opfatter kodekset som noget, der retter sig mod topembedsmændenes dobbeltrolle, men derimod som noget, der udelukkende forholder sig til deres ledelsesopgave. For det andet, fordi de danske topembedsmænds involvering i det danske kodeks har givet den en helt anderledes legitimitet og symbolværdi end det hollandske, som helt bevidst fravælges af de hollandske topembedsmænd.

Kort sagt viser kapitel 7, at de strukturelle faktorer har betydning for topembedsmændenes holdninger og indstilling til kodekset. Men derimod er der ingen forskel i forhold til den konkrete anvendelse af kodekset, som for alle er ganske minimal.

Perspektivering

Afhandlingens resultater rejser (mindst) tre temaer, som fordrer en perspektiverende diskussion. For det første har topembedsmandens strukturelle position betydning for, hvorfor han anvender kodekset. Hvad kan det fortælle os om topembedsmændenes præferencer og prioriteringer? For det andet har også den nationale ramme for implementeringen af kodekset betydning for, hvorfor kodekset anvendes. Spørgsmålet er, hvilke perspektiver det har for fremtidige analyser af kodekset som intraorganisatorisk reformprojekt. Endelig rejser der sig et for afhandlingen helt fundamentalt spørgsmål: Hvorfor har man overhovedet initieret Kodeks for God Offentlig Topledelse, når man ikke anvender den mere, end det tilsyneladende er tilfældet? Spørgsmålet er specielt interessant i relation til den danske case, fordi topembedsmændene tilsyneladende har mange positive ting at sige om det danske kodeks. De adspurgte topembedsmænd mener, det danske kodeks er ganske relevant, og mange af dem har investeret megen tid i udviklingen af kodekset og i det efterfølgende arbejde. Men samtidig anvender de danske topembedsmænd kun kodekset i begrænset omfang.

De følgende afsnit vil diskutere ovenstående temaer i nævnte rækkefølge. Afslutningsvis vil jeg kort reflektere over projektets teoretiske afsæt samt diskutere afhandlingens generaliseringspotentiale.

Strukturens betydning

Den strukturelle forventning har været helt grundlæggende for afhandlingens teoretiske udgangspunkt. Denne forventning retter sig først og fremmest mod topembedsmændenes position i det ministerielle hierarki, og den deraf afledte forskellighed i arbejdsopgaver. Afhandlingens resultater har vist, at der, som ventet, er forskel mellem departementschefsniveauet og styrelsesdirektørniveauet. Selvom topembedsmandsrollen, uanset om man er departementschef eller styrelsesdirektør, består af de samme opgaver, betyder forskellene i deres strukturelle position, at deres arbejdsmæssige fokus er forskelligt. Det kan lyde som en banal konklusion, men det er det langt fra. Som konstateret i kapitel 3 har den litteratur, der beskæftiger sig med skellet mellem politik og administration, og herunder forskellen mellem politikere og topembedsmænd, i alt overvejende grad anskuet og behandlet embedsværket under et, og fokuseret på topembedsmændene som samlet gruppe. Den implicitte antagelse er, at topembedsmændene udgør en homogen gruppe med samme arbejdsmæssige fokus og prioriteringer. Det er også en rimelig antagelse et stykke ad vejen. Topembedsmændene arbejder ofte under de samme vilkår. De er åremålsansat og refererer til en politisk chef, og dermed er de alle afhængige af at kunne levere god og solid rådgivning, som den politiske chef finder værdifuld. Samtidig har de i en eller anden form det driftsmæssige ansvar for, at deres departement eller styrelse fungerer organisatorisk og formår at implementere politiske initiativer på tilfredsstillende vis. Trods disse ligheder er det ikke uden problemer at betragte gruppen af topembedsmænd som værende homogen. Selv i forhold til et initiativ som kodekset, der som udgangspunkt ikke griber ind i topembedsmandens daglige arbejde og prioriteringer, viser der sig at være forskel på topembedsmændene – specielt i deres motivation for at anvende kodekset. Styrelsesdirektørerne er ekstraordinært fokuserede på den politiske rådgivningsopgave, og det til trods for, at deres formelle opgave i højere grad peger i retning af ledelse, styring og drift. Omvendt er departementscheferne ekstraordinært fokuserede på ledelses- og styringsaspekterne af kodekset, selvom deres formelle arbejdsmæssige fokus hovedsageligt er rettet mod ministeren og den politiske rådgivning.

Topembedsmændenes fokus på det aspekt af kodekset, som de i deres daglige arbejde beskæftiger sig mindst med, er ikke tilfældig. For departementscheferne afspejler det, at de ved, at de ofte forsømmer denne del af deres rolle på grund af hensynet til ministerens behov for og krav om fokus på den politiske rådgivning. Det betyder dog ikke, at departementscheferne vil opprioritere deres indsats på det ledelsesmæssige område. De er snarere bevidste om, at det er deres umiddelbart underordnede (afdelingschefer m.m.), der skal sikre, at denne del af ministeriet fungerer upåklageligt. For styrelsesdirektørerne afspejler det for det første, at de ikke har daglig kontakt med ministeren, og dermed ikke den samme rutine som departementschefen i at levere politisk rådgivning.

Dernæst handler det også om prestige og indflydelse. Styrelsesdirektørerne ønsker naturligt nok ikke at blive kørt ud på et sidespor, hvor de udelukkende står for den driftsmæssige side af ministeriet, mens departementscheferne monopoliserer den politiske rådgivning. Det er en gammel frygt, at opdeling i et departement og en række styrelser vil kunne resultere i et a- og et b-hold af topembedsmænd (Christensen 2000). Topembedsmændenes forskellige strukturelle positioner, og dermed deres arbejdsmæssige fokus og prioriteringer, giver dem således vidt forskellige indstillinger til kodekset. Tager man samtidig i betragtning, hvor *lidt* indgribende kodekset er i topembedsmændenes dagligdag, hvilket afhandlingens resultater understreger, er der all mulig grund til at forvente, at disse forskelle er mindst lige så centrale, når man studerer mere indgribende tiltag.

De nationale forskelle og deres betydning

Resultaterne i afhandlingens analyser viser ganske tydeligt, at der er forskel mellem danske og hollandske topembedsmænd, når de skal motivere deres anvendelse af kodekset. Og det til trods for, at de to lande på mange væsentlige områder minder om hinanden, samtidig med at landenes kodekser grundlæggende er enslydende. Den nationale ramme for implementering af kodekset, som er den eneste væsentlige variabel, de to lande varierer på, har altså en vigtig funktion for den nationale tilgang til kodekset. Det danske kodeks blev iscenesat som et decentralt initiativ af topembedsmændene selv uden eksplicit fokus på en bestemt del af kodekset, hvorimod det hollandske kodeks var et centralt initiativ taget af de hollandske politikere, som samtidig betonedde vigtigheden af topembedsmændenes ledelsesmæssige kompetencer. Resultatet er, at de hollandske topembedsmænd, ganske vist i høj grad, anskuer kodekset som et ledelsesredskab, men det hollandske kodeks har ikke den samme legitimitet og symbolværdi som det danske. Fælles for begge lande er dog, at kodekset anvendes i begrænset omfang.

Dette er ganske interessant, når man i fremtiden vil studere anvendelsen af kodekset i forskellige lande. Meget tyder således på, at den nationale ramme for implementering af kodekset ikke har betydning for, om og hvordan kodekset bliver anvendt. Til trods for de tydelige forskelle på den hollandske og den danske ramme for implementering af kodekset er resultatet det samme i begge lande: Den konkrete anvendelse af kodekset er begrænset. Med andre ord står man på nationalt plan over for en ganske vanskelig opgave, når man ønsker at implementere et kodeks for offentlige topledere. Uanset om man definerer kodekset og iscenesætter anvendelsen af dette kodeks meget konkret og rettet mod en bestemt opgave (Holland: mod ledelsesopgaven), eller om kodekset kommer nedefra fra topembedsmændene selv, som derfor, alt andet lige, må forventes at have mere ejerskab til kodekset (Danmark), manifesterer ingen af disse tilgange sig i konkret anvendelse af kodekset.

Den nationale ramme for implementeringen af kodekset har kun betydning for den værdi og det indhold, topembedsmændene tillægger kodekset. Den centrale initiering og iscenesættelse af kodekset som obligatorisk element i topembedsmændenes lederudvikling har betydet, at de hollandske topembedsmænd fokuserer på de ledelsesmæssige aspekter af det hollandske kodeks. Men samtidig har de hollandske topembedsmænd ikke vægtet det hollandske kodeks særlig højt, og de har heller ikke tillagt den nogen særlig betydning. Omvendt har det decentrale og meget frie initiativ fra de danske topembedsmænd dels betydet, at man her i mindre grad tillægger en bestemt del af kodekset værdi, dels at de danske topembedsmænd er anderledes positivt stemt over for det danske kodeks og tillægger den både stor legitimitet og symbolsk værdi. Det er heller ikke overraskende, at de danske topembedsmænd gør sig forholdsvis høje tanker om det kodeks, de selv har været med til at formulere.

Hvorfor et kodeks?

Som allerede bemærket er anvendelsen af kodekset umiddelbart ganske begrænset blandt både danske og hollandske topembedsmænd. I begge lande er der investeret både tid og ressourcer i at udvikle kodekset. I Holland har ABD stået for udviklingen af kodekset bistået af eksterne konsulenter, ligesom kodekset danner grundlag og udgangspunkt for de centrale udviklingstiltag, der kommer fra ABD. I Danmark har en frivillig del af gruppen af topembedsmænd, på tværs af stat, regioner og kommuner, været samlet i alt 11 gange for at udvikle kodekset. Efterfølgende har arbejdet været organiseret i flere temanetværk, ligeledes baseret på frivillig deltagelse. Endelig har Finansministeriet, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening afsat ressourcer til sekretariatsbistand for Forum for Offentlig Topledelse. Selvom deltagelse i dette uden tvivl bærer en smule præg af 'Tordenskjolds soldater', er der også i Danmark investeret ressourcer i projektet. Spørgsmålet er, hvorfor kodekset overhovedet er initieret i de to lande, når den tilsyneladende kun anvendes i så begrænset omfang.

Svaret er langt mere åbenlyst for Holland end for Danmark. Som jeg allerede fastslog i kapitel 2, er det hollandske kodeks en del af et politisk initiativ, der skal sikre, at topembedsmænd i den hollandske centraladministration oplever øget interdepartemental mobilitet og fokuserer på udvikling af deres ledelsesmæssige kompetencer. De aktiviteter, der involverer kodekset, ser dog ikke ud til at virke efter hensigten. De hollandske topembedsmænd tilkendegiver, både i de kvantitative studier og i casestudierne, at de ikke anvender ABD's kodeks, og den kun har marginal betydning for, hvordan de prioriterer og handler til dagligt, også i forhold til deres egen udvikling. Intet der tyder på, at det er noget nyt, at det hollandske kodeks ikke indtager en fremtrædende plads hos topembedsmændene og i ministeriernes HR-afdelinger. Der er givetvis flere forklaringer på, at hollænderne ikke forsøger at ændre dette billede. For det første har man fra politisk side ved at oprette ABD og formulere det hollandske kodeks opnået to ting. Man har som det vigtigste sendt et signal til topembedsmændene om,

hvor deres prioriteter bør være i et forsøg på at vinde terræn i forhold til, hvem der sætter den politiske dagsorden i ministerierne. Samtidig har man fra politisk side også fået mulighed for at undsige topembedsmændene, når der dukker sager op om dårlig ledelse, styring og drift af offentlige organisationer, midler m.m. Man har jo netop fra politisk side taget initiativ til at sikre, at borgerne oplever 'value for money' og god offentlig service ved at fokusere på de offentlige lederes evner inden for netop dette felt (Steen & Meer 2009: 101). For det andet har man ganske enkelt kun meget begrænset viden om betydningen af ABD og effekterne af de tiltag og initiativer, ABD har søsat. Det hænger direkte sammen med det tredje punkt. Således er det helt og holdent i ABD's interesse at sløre den begrænsede viden om kodekset, idet knap så gode evalueringer kan resultere i reducerede budgetter og, ikke mindst, mindske ABD's politiske indflydelse.

Hvorfor et dansk kodeks?

Det er langt sværere at blive klog på det danske kodeks. Hvorfor er den kommet til verden, og, ikke mindst, hvorfor har topembedsmændene investeret tid i projektet? En umiddelbar og kynisk tolkning af afhandlingens resultater vil fokusere på kodekset som et modefænomen, der hovedsageligt blev skabt af ledende topembedsmænd i Finansministeriet og Kommunernes Landsforening med henblik på at styrke organisationernes position i det lokale og statslige miljø. Kodekset bliver taget for givet af de danske topembedsmænd og opfattet som oplagt og naturligt, fordi to så magtfulde aktører er involveret. Kodekset er altså, med et begreb fra det symbolske perspektiv, stærkt institutionaliseret. I Danmark har man ikke en organisation svarende til ABD, der, i hvert fald formelt, kan presse på for at få kodekset bragt i anvendelse. Men uformelle organisationer som Forum for Offentlig Topledelse, der samtidig nyder stor legitimitet, kan fungere på samme vis og med samme kraft (Scott 1987). Resultatet bliver, at topembedsmændene overdriver deres anvendelse af kodekset for at opnå legitimitet i omgivelserne, mens alting fortsætter uændret i de enkelte organisationer. Det er givetvis en del af svaret, men ikke det hele.

Sidder man som topembedsmand på øverste niveau, vil man, som enhver anden topleder, i mange henseender skulle agere forholdsvis isoleret og uden sparringspartnere. Langt de fleste vil naturligvis have en direktion eller nogle afdelingschefer at drøfte både store og mindre sager med, men det er stadig departementschefen og styrelsesdirektøren, der skal træffe de endelige beslutninger. Ligeledes er det departementschefen og, i mindre grad, styrelsesdirektøren, der skal agere politisk sparringspartner for ministeren. Topembedsmændenes job er med andre ord ofte ensomt med begrænsede muligheder for sparring. Den megen tid, som flere topembedsmænd har investeret i at udvikle det danske kodeks og i det efterfølgende arbejde i de forskellige netværksgrupper, som Forum for Offentlig Topledelse har sat i værk, skal givetvis også ses i dette lys. Disse mange aktiviteter har haft den åbenlyse fordel for topembeds-

mændene, at her kunne og kan man mødes med ligesindede og opleve at være 'i samme båd'.

Men ud over den stærke institutionalisering og topembedsmændenes behov for at tale med ligesindede om emner og udfordringer, som andre embedsmænd ikke kan sætte sig ind i, bør man overveje endnu en forklaring på den begrænsede anvendelse af kodekset. Spørgsmålet er, helt banalt, om man meningsfuldt kan forvente, at kodekset og lignende fænomener vil kunne anvendes mere, end det allerede er tilfældet – i hvert fald i nogle organisationer. Spørgsmålet er, i hvilket omfang vi kan og bør forvente, at fænomener som kodeks bliver anvendt.

Ser vi på den reelle anvendelse i SKAT og Skov- og Naturstyrelsen, er det fælles for begge organisationer, at man angiver at have været mere eller mindre *inspireret* af kodekset, da man formulerede organisationens værdier og lederværdier. Kodekset blev på et meget overordnet plan integreret i disse processer i de to organisationer, og begge processer blev ført til ende og involverede hele organisationen. De processer, som kodekset her blev koblet til, var med andre ord reelle projekter, der ikke blev syltet eller afkoblet fra ledelsens side, men derimod var noget, man investerede store ressourcer i. Den prompte indvending er, som jeg også konkluderede i kapitel 7, at niveauet for inspiration fra kodekset må antages at ligge meget lavt, da kodekset ikke nævnes i hverken referater eller officielle dokumenter og ofte kun har været debatteret på nogle få direktionsmøder og -seminarer. Spørgsmålet er, om vi kan forvente, at kodekset bliver anvendt som andet og mere end inspirationspunkt i en eller anden form og grad? Muligvis ikke. Det er egentlig ikke overraskende, at kodekset fungerer som inspirationspunkt og herefter 'oversættes' og 'redigeres', så den dels passer til praksis og kultur i den pågældende organisation, og dels tilpasses det eller de initiativer, hvor man ønsker at lade sig inspirere af kodekset – lederværdier, ledelsesgrundlag, organisationens værdier eller andet. Det er kendt fra flere organisationsanalyser og fra analyser af blandt andet NPM-reformer, at man netop på denne måde 'oversætter' og 'redigerer' i udefrakommende idéer og herigennem skaber noget helt nyt og unikt i den enkelte organisation (blandt andet Czarniawska & Sevón 1996; Sahlin-Andersson 2001). Selvom denne konklusion stammer fra det nyinstitutionelle perspektiv, ligger den også i forlængelse af contingencyteoretikernes pointe, nemlig at den rigtige løsning for en organisation givetvis vil være den forkerte for en anden. Der er med andre ord brug for lokal tilpasning. Meget tyder på, at netop denne logik også har været drivende i Skov- og Naturstyrelsen, og specielt hos SKAT. Man har været godt i gang med fusionerne, herunder værdiproces og ledervurderinger, da kodekset ramte den ledelsesmæssige dagsorden. Kodekset har begge steder været taget ind på direktionniveau, og man har diskuteret, om (og i så fald hvordan) kodekset kunne anvendes i den daværende situation og proces.

For det andet understøttes dette billede af den eneste anden undersøgelse af anvendelsen af kodekset i Danmark. En eksplorativ undersøgelse baseret på interview-

materiale fra fem kommuner (kommunaldirektører og deres direktion), en region (en regionsdirektør og et medlem af direktionen) samt et departement (en departementschef og en afdelingschef), viser to ting. For det første stor variation i, hvordan man anvender kodekset. Denne variation er i vid udstrækning afhængig af de lokale omstændigheder. I to kommuner er anvendelse af kodekset således sat på standby, fordi man står midt i en fusionsproces som følge af kommunalreformen, hvorfor der ikke er overskud til at tænke ledelse på et 'metaplan'. Det er i stedet drift og serviceharmonisering, kommunerne fokuserer på. I de andre organisationer er anvendelsen af kodekset mere 'på sporet', men ligeledes tilpasset lokal praksis og historie. En organisation forsøger at integrere kodekset i det eksisterende ledelsesgrundlag, mens en anden lader sig inspirere af kodekset i organisationens værdier, og ledelsesgrundlag skal redefineres. Variation, lokal tilpasning og oversættelse præger anvendelsen af kodekset i de syv organisationer. For det andet viser den pågældende undersøgelse, at den konkrete måde, kodekset anvendes på, netop er som indspark og inspiration til organisationernes værdigrundlag, ledelsesgrundlag og lederværdier (Digmann & Jensen 2007).

Ser man på indholdet af kodekset, er det ikke overraskende, at kodekset kun får betydning som inspiration. For det første er det ikke ukompliceret for en topembedsmand eksplicit at afklare ledelsesrummet med den politiske chef. Dette er en implicit og kontinuerlig proces, der er en naturlig del af det daglige samspil. Det afspejler sig også i, at ingen af topembedsmændene i casene, på tværs af organisationsmodeller, position og nationalitet, havde overvejet at bringe emnet op over for ministeren. Noget kunne dog tyde på, at denne 'tilbageholdenhed' over for det politiske niveau, i hvert fald i Danmark, er specielt for topembedsmænd i centraladministrationen (Digmann & Jensen 2007; Kommunernes Landsforening 2007).

Ser vi, for det andet, på ledelsesopgaven, består den af en række elementer: Personaleledelse, herunder motivation af medarbejderne og rekruttering af nye medarbejdere, vedligeholdelse af organisationen, økonomi- og budgetprioriteringer og -analyser, forskellige administrative opgaver, hvortil kommer, at man på det statslige niveau skal bidrage til lovgivning. Ser man på de ni punkter i kodekset, opstår der en form for diskrepans. Den daglige ledelsesopgave, som den her er forsøgt indkapslet i nogle få punkter, er langt mere konkret end de ni punkter i kodekset. Det er derfor svært at se kodekset anvendt mere konkret, end det forekommer i de eksempler, der er præsenteret i afhandlingens kapitel 7 samt i Digmann og Jensens (2007) undersøgelse. I det lys er det heller ikke overraskende, at kodekset ikke indarbejdes i topembedsmændenes hverdag.

Der er to vigtige pointer i forlængelse heraf. For det første rejser det en diskussion om, hvornår modefænomener som kodekser anvendes i et sådant omfang, at afkobling ikke kommer på tale. Dette spørgsmålet kan naturligvis ikke besvares entydigt og vil variere fra sag til sag. Men det er væsentligt, at man ikke afviser anvendelsen af ek-

sempelvis kodekset som rent symbolsk, hvis det ganske enkelt ikke er oplagt at anvende det pågældende fænomen som andet og mere end inspiration til den lokale praksis.

For det andet vil det berolige flere af de politologer, specielt i Holland, der har været kritiske overfor kodekset og frygtet, at det ville bidrage til en ny arbejdsdeling i centraladministrationen. En arbejdsdeling, hvor topembedsmændene mere og mere fokuserer på drift, implementering og ledelse, og i mindre grad fungerer som politisk-taktiske rådgivere af ministeren. Man har frygtet, at man ved eksplicit at vægte topembedsmandens ledelsesmæssige kompetencer højst tiltrækker og udnævner en ny slags topembedsmænd (Steen & Meer 2009). Herved vil det tætte samspil med det politiske niveau samt den pragmatiske og tilpasningsdygtige udvikling, man har set hos både den hollandske og danske embedsstand, gå tabt. Umiddelbart er alarmen afblæst. I Holland – fordi topembedsmændene ganske enkelt ikke anvender kodekset, og ministeriernes HR-afdelinger navigerer uden om den – også i rekrutteringssammenhæng, hvis der er behov for det. I Danmark – fordi kodekset kun anvendes som inspirationspunkt i forhold til værdier, ledelsesgrundlag og lignende.

En bemærkning om afhandlingens teoretiske ramme

Som bemærket flere gange i afhandlingens indledende kapitler var hensigten at etablere en teoretisk ramme som hjælp til at forstå, hvorfor og hvordan topembedsmænd anvender kodekset. Det har således aldrig været hensigten at teste et eller flere teoretiske perspektiver, men derimod at se fænomenet kodeks fra flere sider. Det er derfor naturligt at reflektere over værdien af de to teoretiske perspektiver, som afhandlingen har benyttet sig af.

Begge teoretiske perspektiver har bidraget til forståelsen af forskellige elementer af afhandlingens problemstilling. Det funktionelle perspektiv har betonet strukturens betydning for, hvorfor og hvordan topembedsmændene anvender kodekset, samt fastholdt en rationel-funktionel tilgang til forståelsen af topembedsmændenes handlinger. Det symbolske perspektiv har bidraget med forståelsen af kodekset som modefænomen, hvor institutionalisering, omgivelsernes legitimitet og organisationernes afkobling af anvendelse af kodekset alle har vist sig at være vigtige elementer i forståelsen af kodekset. Begge perspektiver har med andre ord bidraget med væsentlige pointer til fortolkningen af afhandlingens resultater. Samtidig har det også været tydeligt, at der langt fra findes entydige svar på, hvorfor og hvordan topembedsmænd anvender kodekset. Forskningen omkring kodekset er både på nationalt og internationalt plan i sin vorden. Set i det lys har det brede teoretiske perspektiv haft den åbenlyse fordel, at man søger at belyse et meget komplekst emne fra flere sider, hvormed man hjælper et ungt forskningsfelt til at generere ny viden.

Emnets kompleksitet understreges samtidig af, at afhandlingens teoretiske perspektiver begge kom til kort under analyserne. De meget markante resultater for de danske topembedsmænd, som bekræftede den modsatte sammenhæng end den, man

ville forvente i det funktionelle perspektiv, krævede et helt tredje teoretisk perspektiv. For danske styrelsesdirektører fylder den politiske rådgivning tilsyneladende ganske meget, hvilket kom til udtryk ved, at de i langt højere grad end departementscheferne angiver, at kodekset kan anvendes med henblik på at styrke den politiske rådgivning. Magtkampen om den politiske dagsorden, kampen om de knappe midler i det enkelte ministerium og ønsket om at være tæt på den politiske ledelse er oplagte som årsager til styrelsesdirektørernes svar. Dermed handler det pludselig hverken om struktur, legitimitet eller symboler. I et rationelt egennyttemaksimerende perspektiv handler det om, at indretningen af den offentlige sektor og den intraorganisatoriske indretning udelukkende drejer sig om at tilgodese etablerede interesser. Udformningen af strukturen, og dermed ministeradgang og adgang til flere ressourcer, går via de involverede interessers forhandlingsstyrke.

Decisions about where agencies are located or how they are structured, staffed, and controlled are not made in some objective fashion by organization theorists dedicated to the public good but by politicians and groups who are well aware that the details of organization are crucial determinants of who gets what in politics (Moe 1994: 17).

Kodekset adresserer og rammer med andre ord direkte ned i en gammelkendt fejde mellem topembedsmænd om magt og indflydelse på den førte politik – og dermed på de prioriteringer og ressourceallokeringer, der foretages internt i og på tværs af de offentlige organisationer.

Ikke overraskende bliver vi klogere af at integrere flere forskellige teoretiske perspektiver i studier af kodekset. Prisen er, som altid, en lavere grad af teoretisk stringens og øget kompleksitet. I denne henseende er det dog værd at bemærke, at hvert af de tre teoretiske perspektiver bidrager med noget væsentligt i forståelsen af kodekset, som de to andre ikke ville have afdækket. Det funktionelle perspektiv betoner strukturens betydning, det symbolske perspektiv betoner betydningen af legitimitet, mens det rationelle perspektiv understreger betydningen af egennytte, magt og indflydelse for topembedsmændenes handlinger.

Generaliseringspotential

Afslutningsvis er det på sin plads at vurdere afhandlingens generaliseringspotential, hvilket nødvendigvis må hænge tæt sammen med afhandlingens forskningsdesign. Afhandlingen har været præget af to hensyn, som begge er søgt tilfredsstillet. På den ene side behov for viden om anvendelsen af kodekset på et overordnet plan. På den anden side behov for at generere viden om og forståelse af de mekanismer og motiver, der er på spil, når man som topembedsmand omsætter kodekset til praksis. Mens det første behov tilsiger en bred kvantitativ undersøgelse, tilsiger det andet kvalitative studier af færre enheder, hvor man går i dybden og søger forståelse og viden om fænomenet. Som tidligere nævnt bærer de fleste forskningsprojekter præg af dette trade-off. Pro-

blemet er mindre end normalt i nærværende afhandling, idet der først er indsamlet kvantitative data, og derefter, på baggrund af analyserne af dette materiale, er en række cases blevet nøje udvalgt til en kvalitativt baseret undersøgelse. Afhandlingen indeholder dermed både kvantitativt overblik over fænomenet kodeks såvel som empirisk dybde, hvilket tilsammen giver øget sikkerhed for resultaternes og konklusionernes reliabilitet og validitet.

Spørgsmålet er så, hvor langt afhandlingens konklusioner gælder. Det er specielt interessant i to henseender. For det første handler det om de internationale aspekter. Her kan man med rette hævde, at implementeringsbeslutningens form (central/decentral), *alt andet lige*, påvirker, hvorfor og hvordan kodekset anvendes af topembedsmændene. Rammen for implementering af kodekset påvirker især topembedsmændene, når den er præget af klare udmeldinger fra den autoritative kilde, der har initieret kodekset og defineret dens formål. Samtidig påvirker implementeringsrammen ikke blot opfattelsen af kodekset, men også anvendelsen af den og dens status blandt topembedsmændene. Kort sagt giver mere autoritet og tvang bag kodekset bagslag i form af bevidst afkobling af anvendelsen af kodekset. Der er dog stadig begrænsninger i resultaterne, som man bør være opmærksom på. Afhandlingen studerer kun topembedsmænd i den danske og hollandske centraladministration. Afhandlingen udnytter de to landes mange fælles karakteristika, men det er samtidig en ulempe i generaliseringsmæssig henseende. Kort sagt er vi blevet klogere på, om og hvordan rammen for implementeringen af kodekset påvirker, hvorfor og hvordan kodekset anvendes. Men det betyder til gengæld også, at vi ikke ved, om også andre faktorer har markant betydning for disse to spørgsmål. I kapitel 4 fravalgte jeg eksempelvis lande med en lukket rekrutteringsprocedure af topembedsmænd samt lande, hvis øverste topembedsmænd er politisk udnævnte. Spørgsmålet er, hvordan disse to faktorer påvirker organisationskulturen og tilgangen til skellet mellem ledelse og politik, og dermed også tilgangen til et fænomen som kodeks. Det ved vi endnu ikke noget om, og det understreger behovet for flere studier af kodekset, der fordyber sig i den lokale praksis og tilgang i stedet for at forlade sig på de formelle procedurer.

For det andet er det i dansk sammenhæng interessant, om resultaterne kan sige noget om anvendelsen af kodekset uden for Slotsholmen. Noget tyder på, at opfattelsen af kodekset og anvendelsen af den er ganske parallel på tværs af den offentlige sektor. Men dette indtryk er kun baseret på et mindre kvalitativt studie af topembedsmænd i kommuner, region og staten samt en enkelt af Forums og Kommunernes Landsforenings surveyer (Digmann & Jensen 2007; Forum for Offentlig Topleddelse 2006b; Kommunernes Landsforening 2007). Det er helt entydigt, at formen på anvendelsen er den samme på tværs af de tre niveauer. Kodekset anvendes som inspiration og indspark til debat om ledelse, værdier og indholdet af ledervurderinger. Det er nok snarere i forhold til omfanget af anvendelsen af kodekset, der er grund til at være skeptisk over for generaliseringer baseret på afhandlingens resultater. For det første er der fle-

re eksempler på, at topembedsmænd på lokalt niveau har taget en dialog med den politiske chef om kodekset og afklaringen af det politiske råderum (Kommunernes Landsforening 2007). Det ville derimod være ganske uhørt for en departementschef eller styrelsesdirektør at tage kodekset op med en minister. Den politiske ledelses fokus er ganske enkelt forskellig på tværs af de tre niveauer. Det påvirker forholdet mellem topembedsmændene og den politiske chef. Dernæst er dagsordenen en anden på de lokale niveauer. Her handler det i mindre grad om det politiske spil, policy og lovgivning, og langt mere om drift og implementering. Umiddelbart kunne dette give gode muligheder for, at kodekset kan spille en større rolle på det lokale niveau. Dermed ikke sagt, at man her vil anvende kodekset som mere end inspirationspunkt og debatoplæg, men derimod at omfanget af anvendelsen af kodekset givetvis vil være større blandt kommuner og regioner end blandt statslige styrelser og departementer. Det er imidlertid udelukkende et kvalificeret gæt, som fremtidige projekter må søge at afdække mere sikkert.

Litteratur

- Aberbach, Joel D. (2003): "The U.S. Federal Executive in an Era of Change", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, pp. 373-399.
- Aberbach, Joel D. et al. (1990): "American and German Federal Executives: Technocratic and Political Attitudes", *International Social Science Journal*, vol. 123, pp. 3-18.
- Aberbach, Joel D., Derlien, Hans Ulrich & Rockman, Bert A. (1994): "Unity and Fragmentation: Themes in German and American Public Administration", in Derlien, Hans Ulrich et al.: *Systemrationalität und Partialinteresse: Festschrift für Renate Mayntz*, Baden-Baden: Nomos, pp. 271-289.
- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D. & Rockman, Bert A. (1988): "Image IV Revisited: Executive and Political Roles", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 1, pp. 1-25.
- Aberbach, Joel D. & Rockman, Bert A. (2000): *In the Web of Politics: Three Decades of the US Federal Executive*, Washington D.C.: Brookings.
- Abrahamson, Eric (1996a): "Management Fashion", *Academy of Management Review*, vol. 21, pp. 254-285.
- Abrahamson, Eric (1996b): "Technical and Aesthetic Fashion", in Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje: *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter, pp. 117-138.
- Algemene Bestuursdienst: "Working for society with passion", The Hague: Algemene Bestuursdienst.
- Algemene Bestuursdienst (2003): "Competentiemanagement", www.algemenebestuursdienst.nl: Algemene Bestuursdienst.
- Algemene Bestuursdienst (2006): "Senior Civil Service. Annual Report 2005", The Hague: Algemene Bestuursdienst.
- Andersen, Lotte Bøgh (2005): *Offentligt ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og professionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger*, Århus: Politica.
- Andersen, Lotte Bøgh & Burau, Viola (2007): "Komparativ forskning i statskundska-ben", *Politica*, vol. 39, pp. 256-274.
- Andersen, Lotte Bøgh et al. (2006): "Arbejder forskere just for the money? En analyse af Ny Løn på universiteter og sektorforskningsinstitutioner", *Politica*, vol. 38, pp. 380-391.
- Andeweg, Rudy B. & Irwin, Galen A. (2002): *Governance and Politics of the Netherlands*, New York: Palgrave Macmillan.

- Antonsen, Marianne, Greve, Carsten & Jørgensen, Torben Beck (2000): "Teorier om forandring i den offentlige sektor", in Antonsen, Marianne & Jørgensen, Torben Beck: *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*, København: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Atkinson, Michael M. & Coleman, William D. (1985): "Bureaucrats and Politicians in Canada: An Examination of the Political Administration Model", *Comparative Political Studies*, vol. 18, pp. 58-80.
- Balslev, Lise & Kruse, Tine Vedel (2005): "Så blev der sat ord og begreber på den offentlige topledelsesopgave", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 86, pp. 171-181.
- Barkema, Harry G. (1995): "Do Top Managers Work harder when They Are Monitored?", *Kyklos*, vol. 48, pp. 19-42.
- Baron, James N. & Kreps, David M. (1999): *Strategic Human Resources. Frameworks for General Managers*, New York: John Wiley & Sons.
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1966): *The Social Construction of Reality*, New York: Doubleday.
- Betænkning 1354 (1998): *Betænkning 1354. Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd*, København: Schultz.
- Betænkning 1443 (2004): *Betænkning 1443. Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, København: Schultz.
- Bezes, P. (2001): "Bureaucrats and Politicians in the Politics of Administrative Reforms in France (1988-1997)", in Peters, B.G. & Pierre, J.: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge.
- Bhatta, Gambir (2001): "A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in the Senior Public Services: Implications for New Zealand", *Working Paper no. 13*, States Services Commission, New Zealand.
- Binderkrantz, Anne & Christensen, Jørgen Grønnegaard (2007): "Delegation without Agency Loss", *Paper presented at the ECPR 4th General Conference, University of Pisa, September 2007*.
- Bøgelund, Eva (2005a): "Offentlige topledere springer ud af skabet", *Djøj-bladet*.
- Bøgelund, Eva (2005b): "Tid til selvrefleksion", *Djøj-bladet*.
- Boyatzis, Richard E. (1982): *The Competent Manager. A Model for Effective Performance*, Toronto: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (2000): "Standardization and Fashion Trends", in Brunsson, N. & Jacobsson, B.: *A World of Standards*, Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. (2002): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, New York: John Wiley and Sons.

- Brunsson, N. & Ahrne, Göran (2001): "Metaorganisationer – identitet och auktoritet", Stockholm: SCORE report series: 6.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1993): *The Reforming Organization*, London: Routledge.
- Campbell, Colin & Peters, B.G. (1988): "The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 1, pp. 79-99.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1982): "Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen", *Administrativ Debat*, vol. 63, pp. 317-347.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1983): "Political Bureaucrats: An Analysis of Bureaucratic Role Conceptions", *Den Politiske Beslutningsproces: Arbejdsrapport nr. 26*, Aarhus: Department of Political Science.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1984): *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1997): "Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 10, pp. 143-174.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1999): "Det tidløse ministerstyre", in Andersen, Jørgen Goul, Christiansen, Peter Munk, Jørgensen, Torben Beck, Tøgeby, Lise & Vallgård, Signild: *Den demokratiske udfordring*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2000): "Efter almindelige administrative principper: Efterkrigstidens centraladministration", in Bogason, Peter: *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 67-106.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2004): "Political Responsiveness in a Merit Bureaucracy: Denmark", in Peters, B.G. & Pierre, J.: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2006a): "Den offentlige forvaltning. En oversigt", vol. 5, Århus: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2006b): "Ministers and Mandarins under Danish Parliamentaryism", *International Journal of Public Administration*, vol. 29, pp. 997-1019.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2007): "Kommunernes brydsomme opgaver og medarbejderne", *Sociologisk Forskning. Varme hænder og køligt overblik. Kvalitet i velfærdsservice – hvad kan kommunerne gøre?*
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Christiansen, Peter Munk & Ibsen, Marius (2006): *Politik og forvaltning*, Århus: Academica.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard & Pallesen, Thomas (2001): "Institutions, Distributional Concerns, and Public Sector Reform", *European Journal of Political Research*, vol. 39, pp. 179-202.

- Christensen, Jørgen Grønnegaard & Yesilkagit, Kutsal (2006a): "Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands", in Christensen, Tom & Lægreid, Per: *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, London: Edward Elgar, pp. 203-234.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard & Yesilkagit, Kutsal (2006b): "Political Responsiveness and Credibility in Regulatory Administration", *Unpublished paper*.
- Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (1996): *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Dahl, Poul Skov (2006): *Standardisering som reguleringsform. En analyse af KL som meta-organisation og standardsætter på ældreområdet*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- David, Robert J. & Strang, David (2006): "When Fashion is Fleeting: Transitory Collective Beliefs and the Dynamics of TQM Consulting", *Academy of Management Journal*, vol. 49, pp. 215-233.
- Derlien, Hans Ulrich (2003): "Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond", *Governance*, vol. 16, pp. 401-428.
- Digmann, Annemette & Jensen, Christian Fredsø (2007): "Kodeks for offentlig tople-delse. Fra ord til handling", *Paper til konferencen den 10.-11. december arrangeret af Det Danske Ledelsesakademi*.
- DiMaggio, Paul & Powel, Walter W. (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", in Powel, Walter W. & DiMaggio, Paul: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 63-82.
- Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Pearson Education.
- Dybvad, Karsten (2005): "Fælles normer for tople-delse i den offentlige sektor", *Tale ved lanceringskonference: Public Governance – Kodeks for God Offentlig Tople-delse*.
- Ehn, Peter et al. (2003): "Swedish Bureaucracy in an Era of Change", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, pp. 429-468.
- Eldersveld, Samuel J., Kooiman, Jan & Tak, Theo van der (1981): *Elite Images of Dutch Politics. Accommodation and Conflict*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Eriksen, Svein (2001): *På kryss eller tvers? Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*, Gjøvik: Statskonsult – direktoratet for forvaltningsutvikling.
- Finansministeriet (2001): *Organisation og ledelse i centraladministrationen*, København: Finansministeriet.

- Finansministeriet (2006): *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*, København: Schultz.
- Finansministeriet (2008): *Aftaler om Finansloven for 2008*, København: Finansministeriet.
- Forum for Offentlig Topledelse (2003): *E-survey: Den offentlige topleder – et billede af profil, karriere, arbejdsområder og ledelsesudfordringer*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2004a): *E-survey 2: Offentlige toplederes syn på rådgivning, ledelse og kompetencer*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2004b): *E-survey 3. God offentlig topledelse – en undersøgelse foretaget blandt offentlige topledere, der refererer til toplederen*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2005a): *Inspirationspapir om brugen af kodeks i praksis*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2005b): *Public Governance – Kodeks for god offentlig topledelse*, København: Finansministeriet.
- Forum for Offentlig Topledelse (2005c): *Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2006a): *Fra ord til handling – inspiration til arbejdet med kodeks i hverdagen*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2006b): *Resultater af Forums e-survey 4*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2007a): *Kompetencer på toppen? Et debatoplæg fra Netværket om toplederkompetencer*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2007b): *Ledelse af decentrale enheder. Kodeks for God Offentlig Topledelse i praksis*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2008a): *Rundt om kodeks*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2008b): "Topledermåling 2008. Guide", København: Forum for God Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2008c): "Topledermåling 2008. Vejledning", København: Forum for God Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2009a): *Nyhedsbrev januar 2009*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Forum for Offentlig Topledelse (2009b): *Resultater af Forum for Offentlig Topledelses E-survey 5 – Topledernes egen kompetenceudvikling*, København: Forum for Offentlig Topledelse.
- Frank, Thomas (2006): "Spredning af ledelsesidéer indenfor OECD – et kodeks for offentlige topledere", Aarhus Universitet: Upubliceret speciale, Institut for Statskundskab.

- Frank, Thomas (2007): "Hvad nu? Implementeringen af topledernkodeks i Danmark", *Administrativ Debat*, nr. 3-4, pp. 36-39.
- Frank, Thomas (2008a): "Description of the Survey on the Use and Attitude towards the Dutch Competency Framework for Senior Civil Servants among the Senior Civil Servants in the Dutch Central Government. Design and Distributions", Aarhus: Department of Political Science.
- Frank, Thomas (2008b): "Description of the Survey on the Use and Attitude towards the Danish Competency Framework for Senior Civil Servants (Kodeks for God Offentlig Topledelse) among the Senior Civil Servants in the Danish Central Government. Design and Distributions", Aarhus: Department of Political Science.
- Frank, Thomas (2009): "Et tilpas fokus på ledelse?", *Tidsskriftet Politik*, vol. 12, nr. 2.
- Frumkin, P. & Galaskiewicz, J. (2004): "Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, pp. 283-307.
- Fudge, C. & Gustafsson, L. (1989): "Administrative Reform and Public Management in Sweden and the United Kingdom", *Public Management and Money*, vol. 9.
- Gulick, Luther & Urwick, Lyndall (1937): *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration.
- Hacek, Miro (2006): "The Relationship between Civil Servants and Politicians in a Post-Communist Country: A Case of Slovenia", *Public Administration*, vol. 84, pp. 165-184.
- Halligan, John (2003): "Leadership and the Senior Civil Service from a Comparative Perspective", in Peters, B.G. & Pierre, J.: *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications.
- Hansen, Hanne Foss (1992): "Organisatorisk effektivitet", in Jørgensen, Torben Beck & Melander, Preben: *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Hanne Foss (2000): "Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter", *Politica*, vol. 32, nr. 3, pp. 245-261.
- Hart, Paul T. & Wille, Anchrit (2003): *Politiek-Ambtelijke Verhoudingen in Beweging*, Amsterdam: Boom.
- Hart, Paul T. & Wille, Anchrit (2006): "Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?", *Public Administration*, vol. 84, pp. 121-146.
- Hatch, Mary Jo (1997): *Organization Theory*, New York: Oxford University Press.
- Hofstede, Geert (1997): *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, New York: McGraw-Hill.
- Hofstede, Geert (1984): *Cultures Consequences: International Differences in Work-Related Values*, London: Sage Publications.

- Hofstede, Geert (2006): *Cultures Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, London: Sage Publications.
- Hofstede, Geert et al. (1990): "Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases", *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, pp. 286-316.
- Hofstede, Geert & Robert R. McCrae (2004): "Personality and Culture Revisited: Linking Traits and Dimensions of Culture", *Cross-Cultural Research*, vol. 38, nr. 1, pp. 52-88.
- Hondeghem, Annie, Farnham, David & Horton, Sylvia (2002): *Competency Management in the Public Sector*, Amsterdam: IOS Press.
- Hondeghem, Annie & Parys, Myriam (2002): "Competency Management in Belgium: The Flemish and Federal Governments on the Move", in Horton, Sylvia, Hondeghem, Annie & Farnham, David: *Competency Management in the Public Sector*, Amsterdam: IOS Press.
- Hondeghem, Annie & Van Der Meulen, Filip (2000): "Competency Management in the Flemish and Dutch Civil Service", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 13, pp. 342-353.
- Hood, Christopher (1991): "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Hood, Christopher & Lodge, Martin (2003): "Competency and Bureaucracy: Diffusion, Application and Appropriate Response?", *West European Politics*, vol. 26, pp. 131-152.
- Hood, Christopher & Lodge, Martin (2004): "Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, pp. 313-333.
- Hood, Christopher & Lodge, Martin (2005): "Aesop with Variations: Civil Service Competency as a Case of German Tortoise and British Hare?", *Public Administration*, vol. 83, pp. 805-822.
- Hood, Christopher & Lodge, Martin (2006): *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, Lodge, Martin & Clifford, Christopher (2002): "Civil Service Policy-Making. Competencies in the German BMWi and British DTI: A Comparative Analysis Based on Six Case Studies. A Study Conducted for the Industry Forum in Association with the Smith Institute".
- Horton, Sylvia (2000): "Competency Management in the British Civil Service", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 13, pp. 354-368.
- Horton, Sylvia (2002): "The Competency Movement", in Horton, Sylvia, Hondeghem, Annie & Farnham, David: *Competency Management in the Public Sector*, Amsterdam: IOS Press.

- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om strukturreform*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006): "The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, and Time", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 19, pp. 303-323.
- Jensen, Lotte (2001): "Denmark: The Island Culture", in Rhodes, R.A.W & Weller, P.: *The Changing World of Top Officials – Mandarins or Valets?*, Bury St. Edmunds: Open University Press.
- Jensen, Lotte (2003): *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*, København: Jurist og Økonomforbundet.
- Johnsen, Åge (2001): "Balanced Scorecard: Theoretical Perspectives and Public Management Implications", *Managerial Auditing Journal*, vol. 16, pp. 319-330.
- Kickert, Walter J.M. & Verhaak, Frans O.M. (1995): "Autonomizing Executive Tasks in Dutch Central Government", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61, pp. 531-548.
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.
- Klausen, Kurt Klaudi (2003): "Haves: budgetstyring – ønskes: strategisk ledelse", in Jacobsen, Laust Joen, Klausen, Kurt Klaudi, Mikkelsen, Anker, Jordansen, Birgit & Petersen, Mai-Britt Herløv: *Offentlig ledelse og organisation – i rummet mellem fortid og fremtid*, København: CVU Storkøbenhavn.
- Knudsen, Tim (2007): *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, København: Akademisk Forlag.
- Kolind, Henrik m.fl. (2007): *Kompetencer på toppen? Et debatoplæg fra Netværket om toplederskompetencer*, København: Forum for God Offentlig Topledelse.
- Kommunernes Landsforening (2007): *Kodeks for god offentlig topledelse. Survey blandt kommunaldirektørerne, januar 2007*, København: Kommunernes Landsforening.
- Kvale, Steinar (1999): *Interview*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven & London: Yale University Press.
- London, Manuel & Beatty, Richard W. (1993): "360-Degree Feedback as a Competitive Advantage", *Human Resource Management*, vol. 32, pp. 353-372.
- Luthans, Fred & Peterson, Suzanne J. (2003): "360-Degree Feedback with Systematic Coaching: Empirical Analysis Suggests a Winning Combination", *Human Resource Management*, vol. 42, pp. 243-256.
- Manning, Sofia (2004): *Coaching*, København: Aschehoug.
- Marcussen, Martin (2002): *OECD og idéspillet. Game over?*, København: Hans Reitzels Forlag.

- Meer, Frits van der (2004): "Dutch Government Reform and the Quest for Political Control", in Peters, B.G. & Pierre, J.: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Meer, Frits van der & Dijkstra, Gerrit S.A. (2000): "The Development and Current Features of the Dutch Civil Service System", in Bekke, Hans & Meer, Frits van der: *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Meer, Frits van der & Toonen, Theo A.J. (2005): "Competency Management and Civil Service Professionalism in Dutch Central Government", *Public Administration*, vol. 83, pp. 839-852.
- Melander, Preben (1992): "Styringen af offentlige organisationer – fra forvaltningshierarki og markedskonometri til konflikt- og forhandlingsledelse", in Jørgensen, Torben Beck & Melander, Preben: *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 11-44.
- Mercuri Urval A/S (2008): *Rapport om ledere, ledelse og organisation i SKAT*, København: Mercuri Urval A/S.
- Metsäpelto, Teuvo (2005): "Senior Civil Service in Finland. A brief introduction of main trends", *Præsentation ved konferencen 'Profession in Perspective', 24.-25. November 2005, Haag*.
- Meyer, John W., Boli, John & Thomas, George M. (1994): "Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account", in Meyer, John W. & Scott, W. Richard: *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Sage, pp. 9-27.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", in Powel, Walter W. & DiMaggio, Paul: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 41-62.
- Mierlo, Hans J.G.A. (1986): "Depillarisation and the Decline of Consociationalism in the Netherlands: 1970-85", *West European Politics*, vol. 9, pp. 97-119.
- Migué, Jean-Luc & Bélanger, Gérard (1974): "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, vol. 17, pp. 27-45.
- Miljøministeriet (2006a): *Miljøcentrene i det ny Miljøministerium – succeskriterier for fusionen*, København: Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2006b): *Resultatvurderingen 2005/2006*, København: Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2007): *Resultatvurderingen 2006/2007*, København: Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2008): *Beretning og regnskab for Miljøministeriets departement for regnskabsåret 2007*, København: Miljøministeriet.

- Miller, Gary (1992): *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, Gary & Hammond, Thomas H. (1994): "Why Politics is More Fundamental than Economics: Incentive-Compatible Mechanisms Are not Credible", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, pp. 5-26.
- Miller, Gary & Whitford, Andrew B. (2007): "The Principal's Moral Hazard: Constraints on the Use of Incentives in Hierarchy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, pp. 213-233.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2007): *Staatsalmanak*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Economische Zaken (2001): *Rapport Fundament HRM-beleid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (a): "Managementprogramma middle managers", Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (b): "Management operationele managers", Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (c): "Management Programma voor het Hoger management (MPH)", Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (d): "Relatie ABD-competenties en het EZ competentiewoordenboek", Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001): "Programma competentie management VROM", Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002a): *Bestuursraad VROM stelt kerncompetenties vast*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002b): *De beweging in leidinggeven bij VROM*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002c): *Handleiding competentie management DG Wonen*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004): *Borging Competentiemanagement VROM*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009): *Traject Leiderschapsonwikkeling VROM*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Moe, Terry M. (1994): "Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, pp. 17-26.

- Moe, Terry M. (2005): "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, vol. 3, pp. 215-233.
- Morrison, Ken (2000): *Marx, Durkheim, Weber*, London: SAGE Publications.
- Mouritzen, Poul Erik & Svava, James (2002): *Leadership at the Apex*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R. & Tuurenhout, M.E. (2005): *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Hilversum: Uitgeverij Coutinho.
- Nilas, Claes, Balslev, Lise & Schmidt-Hansen, Ulrik (2008): *Rundt om kodeks. Erfaringer og nye spørgsmål i anvendelse af Kodeks for God Offentlig Topledelse*, København: Forum for God Offentlig Topledelse.
- Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Atherton: Aldine.
- Noordegraaf, Mirko (1993): "Bestuursraad op Biza, V&W en O&W", in Kickert, Walter J.M.: *Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 151-166.
- Noordegraaf, Mirko (2004): *Management in het Publieke Domein*, Amsterdam: Uitgeverij Coutinho.
- Noordegraaf, Mirko (2007a): "Professional Policy Managers", *Unpublished paper*.
- Noordegraaf, Mirko (2007b): "Men at Work: How Public Policy Managers Cope", in Rhodes, R.A.W., Hart, Paul 't & Noordegraaf, Mirko: *Observing Government Elites. Up Close and Personal*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 78-102.
- Noordegraaf, Mirko (2010): "The Making of Professional Leaders", in Dent, M., Ferlie, E. & Teelken, C.: *Leadership, Management and the Professions in the Public Sector*, London: Routledge.
- Nudansk Ordbog (1996): *Politikens Store Nye Nudansk Ordbog*, Århus: Politikens Forlag.
- Øberg, C.A. (1991): "Det Værdifulde Regnskab – om værdisætning og ledelse af værdiforankring", *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, vol. 55, pp. 151-161.
- OECD (1995): *Governance in Transition*, Paris: OECD.
- OECD (1996): *Integrating People Management into Public Service Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OECD (1999): "Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management", *OECD Working Papers*, vol. VII, Paris: OECD.
- OECD (2000): *Government of the Future*, Paris: OECD.
- OECD (2001): *Public Sector Leadership in the 21st Century*, Paris: OECD.
- OECD (2003): "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries", *Background Note, 28th Session of the Public Management Committee*, Paris: OECD.
- OECD (2005): *Modernising Government. The way forward*, Paris: OECD.

- Oliver, Christine (1991): "Strategic Responses to Institutional Processes", *The Academy of Management Review*, vol. 16, pp. 145-179.
- Olsen, Henning (1997): "Tal taler ikke uden ord. Et metodeeksperiment om danske respondenters sprogsensitivitet i politologiske og sociologiske surveyundersøgelser", *Politica*, vol. 29, nr. 3, pp. 295-310.
- Olsen, Johan P. & Lægreid, Per (1978): *Byråkrati og beslutninger*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. & March, James G. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Ouchi, William G. (1977): "The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control", *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, pp. 95-113.
- Ouchi, William G. (1978): "The Transmission of Control through Organizational Hierarchy", *Academy of Management Journal*, vol. 21, pp. 173-192.
- Ouchi, William G. (1979): "A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms", *Management Science*, vol. 25, nr. 9, pp. 833-848.
- Ouchi, William G. & Maguire, Mary Ann (1975): "Organizational Control: Two Functions", *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, pp. 559-569.
- Pedersen, Dorthe (red.) (2004): *Offentlig ledelse i managementstaten*, København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Pedersen, Ove Kaj (2005): "God offentlig topledelse på dansk – andre landekodekser og fremtidsperspektiver", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 86, nr. 3, pp. 199-209.
- Peters, B.G. (1988): *Comparing Public Bureaucracies*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Peters, B.G. (1998): *Comparative Politics. Theory and Methods*, New York: Palgrave.
- Peters, B.G. (2004): "Politicization in the United States", in Peters, B.G. & Pierre, J.: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge, pp. 125-138.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (1998): "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, pp. 223-243.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2004a): *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2004b): "Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences", in Peters, B.G. & Pierre, J.: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Plowden, William (1994): *Ministers and Mandarins*, London: Institute for Public Policy Research.

- Przeworski, Adam & Teune, Henry (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley-Interscience.
- Raadschelders, Jos C.N., Toonen, Theo A.J. & Meer, Frits van der (2007): "Civil Service Systems and the Challenges of the 21st Century", in Raadschelders, Jos C.N., Toonen, Theo A.J. & Meer, Frits van der: *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*, London: Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R.A.W. (1999): "Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark", *Scandinavian Political Studies*, vol. 22, pp. 341-370.
- Røvik, Kjell Arne (1992): "Institutionliserte standarder og multistandardorganisasjoner", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 8, pp. 261-284.
- Røvik, Kjell Arne (1996): "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion", in Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje: *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter, pp. 139-172.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstænkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Idéer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996): "Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields", in Czarniawska, Barbara & Cox, Guje Sevobert: *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001): "National, International and Transnational Constructions of New Public Management", in Christensen, Tom & Lægreid, Per: *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- Salomonsen, Heidi (2003): *Embedsmænds fornemmelse for politik. Institutionaliserings af danske embedsmænds politiske rådgivning af ministeren*, Aalborg: Upubliceret ph.d.-afhandling.
- Scharpf, Fritz W. (1994): "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, pp. 27-53.
- Scharpf, Fritz W. & Mayntz, Renate (1975): *Policy-Making in the German Federal Republic*, Amsterdam: Elsevier.
- Scott, W. Richard (1987): "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, pp. 493-511.
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*, London: Sage Publishing.
- Selznick, Phillip (1957): *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, New York: Row, Peterson and Company.
- Sevón, Guje (1996): "Organizational Imitation in Identity Transformation", in Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje: *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter.

- Skærbæk, Peter (1992): "Strategisk ledelse", in Jørgensen, Torben Beck & Melander, Preben: *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- SKAT (2007): *Told- og skattedirektørens resultatlønskontrakt for 2007*, København: SKAT.
- SKAT (2008a): *Fremtidsbilleder. SKAT 2012*, København: SKAT.
- SKAT (2008b): *Told- og skattedirektørens resultatlønskontrakt for 2008*, København: SKAT.
- Skatteministeriet (2004): *Håndbog for organisering og arbejdsmetoder i Skatteministeriets Departement*, København: Skatteministeriet.
- Skatteministeriet (2006): *Resultatvurderingen 2005/2006*, København: Skatteministeriet.
- Skov- og Naturstyrelsen (2008a): *Årsrapport for Regnskabsåret 2007*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
- Skov- og Naturstyrelsen (2008b): *Resultatkontrakt 2008*, København: Skov- og Naturstyrelsen.
- SPSS Inc. (2003): *SPSS Base 12.0 User's Guide*, Chicago: SPSS Inc.
- Steen, Trui & Meer, Frits van der (2009): "Dutch Civil Service Leadership: Torn between Managerial and Policy-Oriented Leadership Roles", in Raffel, Jeffrey A., Leisink, Peter & Middlebrooks, Anthony E.: *Public Sector Leadership. International Challenges and Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Stubager, Rune (2008): "Forudsætninger for lineær regression og variansanalyse efter mindste kvadraters metode", Aarhus: Aarhus Universitet.
- Suchman, Mark C. (1995): "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, vol. 20, pp. 571-610.
- Suleiman, Ezra N. (1974): *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Tarrow, Sidney (2004): "Bridging the Quantitative-Qualitative Divide", in Brady, Henry E. & Collier, David: *Rethinking Social Inquiry*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., pp. 171-180.
- Taylor, Frederick Winslow (1911): *The Principles of Scientific Management*, New York: Harper Bros.
- Toonen, Theo A.J. (1996): "On the Administrative Condition of Politics: Administrative Transformation in the Netherlands", *West European Politics*, vol. 19, pp. 609-632.
- Toonen, Theo A.J. (2000): "Governing a Consensus Democracy: The Interplay of Pillarisation and Administration", *West European Politics*, vol. 23, pp. 165-178.
- Toonen, Theo A.J. (2001): "The Comparative Dimension of Administrative Reform: Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration", in Peters, B.G. & Pierre, J.: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge.

- Torres, Lourdes (2004): "Trajectories in Public Administrative Reforms in European Continental Countries", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, nr. 3, pp. 99-112.
- U.S. Office of Personnel Management (2004): "The Senior Executive Service", U.S. Office of Personnel Management.
- Vries, Jouke de (2001): "The Netherlands: 'fragmenting pillars, fading colours'", in Rhodes, R.A.W. & Weller, P.: *The Changing World of Top Officials – Mandarins or Valets?*, Bury St. Edmunds: Open University Press.
- Vulpen, Elzeline van & Moesker, Francisca (2002): "Competency-Based Management in the Dutch Senior Public Service", in Horton, Sylvia, Hondeghem, Annie & Farnham, David: *Competency Management in the Public Sector*, Amsterdam: IOS Press.
- Weber, Max (1956): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weber, Max (2000): *Makt og byråkrati*, Trondheim: Gyldendal.
- Weihe, Guri (2005): "Andre kodekser – baggrund, processer og indhold. Bilag til 'Udredning om god offentlig topledelse'", København: Forum for god offentlig topledelse.
- Williams, Trevor, Charles, Michael & Waterhouse, Jennifer (2008): "Top-Down Organizational Change in an Australian Government Agency", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, pp. 26-44.
- Wilson, Graham K. & Barker, Anthony (2003): "Bureaucrats and Politicians in Britain", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, pp. 349-372.
- Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy*, New York: Basic Books.
- Wilson, Woodrow (1887): "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, pp. 197-222.
- Zucker, Lynne G. (1987): "Institutional Theories of Organizations", *Annual Review of Sociology*, vol. 13, pp. 443-464.

Appendiks 1

TEMA	SPØRGSMÅL
<i>Introduktion</i>	<i>Projekt om Public Governance. Afsluttes 2009. Optager interviewet – OK?</i>
<i>Baggrund og historie for kodeks i organisationen</i>	<i>Hvornår kom kodeks på din/jeres dagsorden for organisations/lederudvikling?</i> <i>Hvem bragte det op?</i> <i>Hvorfor kom det op?</i> <i>Hvilke problemer skulle løses? (sammenhæng med andre initiativer eller fremtidige udfordringer) – (legitimitet)</i> <i>Hvad var/er hensigten med at anvende kodeks i organisationen?</i> <i>Var der andre formål?</i>
<i>Nu lidt mere om, hvorfor I/du arbejder med kodeks</i>	<i>Hvorfor arbejder I med kodeks i xxxx organisation?</i> <i>Hvorfor passer lige netop kodeks ind i jeres arbejde med leder- og organisationsudvikling? (Udfordrer IP på svarene! Er det det virkelige formål? – Er det symbolpolitik og noget, man skal for ikke at være 'tabt' som topleder?)</i> <i>Hvorfor er du motiveret af netop dette punkt?</i> <i>Udspringer det på nogen måde af ministerieområdets organisering? – Hvordan?</i> <i>Typisk går der megen tid for medarbejdere og ledere i arbejdet med kodeks og lederudvikling/evaluering m.m.</i>

Kan det ikke konflikte med den daglige drift i organisationen?

Hvordan håndterer I dette dilemma?

Hvordan forholder du dig til dette skisma for organisationens tidsforbrug?

Individuelt

Arbejder du også personligt med kodeks i din egen udvikling?

Hvorfor?

Hvordan balancerer du tidsforbrug og fokus på kodeks overfor den daglige drift/ledelse af organisationen?

Hvordan er relationen til departementet og lederudvikling og kodeks for dit vedkommende? (Kun styrelsescheferne) – arbejdes der med kodeks i departementet, og er du en del heraf?

Hvordan arbejdes der med kodeks i organisationen?

Hvordan anvendes kodeks i organisationen?

Hvor ofte diskuteres kodeks i organisationen, henholdsvis ledergruppen? – Hvordan gør I det?

Hvor ofte forholder du dig selv til kodeks? – Hvor bevidst/opmærksom er du på kodeks og anbefalingerne heri?

Hvad har været bestemmende for, hvordan I har valgt at anvende kodeks? (traditioner, kultur, eksisterende tiltag ... andet?)

Hvorfor er det netop denne metode, som passer ind her i denne organisation?

Individuelt

Hvordan anvender du kodeks?

Hvorfor lige netop sådan?

Hvordan arbejdes der med kodeks i departementet?

Hvorfor lige netop på denne måde?

Diverse

Anvendes kodeks til at håndtere dobbeltrollen og krydspresset?

Afslutning

Den videre færd i projektet og casene.

Appendiks 2

Appendiks 2 indeholder resultaterne af en række analyser, der refereres til i kapitel 5, og som dele af diskussionerne i kapitel 5 bygger på. Appendikset er struktureret, så det følger analyserne og diskussionerne i kapitel 5.

Politisk rådgivning som motivation for at anvende kodekset

Tabel 1 (danske topembedsmænd) og tabel 2 (hollandske topembedsmænd) rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 5.3, model III i kapitel 5, hvor danske styrelseschefer i den smalle model er referencekategori. Samtidig er årsværk sat til dens gennemsnitsværdi, som er 8.479 årsværk.

Tabel 1. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for danske topembedsmænd*

	Styrelsesdirektør i smal model	Styrelsesdirektør i bred model	Departementschef i bred model	Departementschef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	0,95			
Styrelsesdirektør i bred model	*	1,62		
Departementschef i bred model	***	***	0,40	
Departementschef i smal model	*	***	**	2,94

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.3, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien.

*Eksempel på udregning for styrelsesdirektør i smal model: $0,963 + (0,8479 * -0,010) = \underline{0,95}$. Tilsvarende udregning for departementschef i smal model: $0,963 + 1,986 + (0,8479 * -0,010) = \underline{2,94}$.

Tabel 2. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i be- stuursraad- model	Direktør i SG- DG-model	Departements- chef i bestuurs- raad-model	Departement- schef i SG-DG-model
Direktør i be- stuursraad- model	0,69			
Direktør i SG- DG-model	-	0,66		
Departements- chef i bestuurs- raad-model	-	-	0,54	
Departements- chef i SG-DG- model	-	-	-	1,17

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.3, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien.

Ledelse og styring som motivation

Tabel 3 (danske topembedsmænd) og tabel 4 (hollandske topembedsmænd) rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 5.6, model III i kapitel 5, hvor danske styrelseschefer i den smalle model er referencekategori. Samtidig er årsværk sat til dens gennemsnitsværdi, som er 8.479 årsværk.

Tabel 3. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd

	Styrelsesdirek- tør i smal model	Styrelsesdirek- tør i bred model	Departements- chef i bred model	Departements- chef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	1,25			
Styrelsesdirektør i bred model	-	1,03		
Departements- chef i bred model	-	-	1,31	
Departements- chef i smal model	-	-	-	2,41

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.6, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien.

Tabel 4. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i be- stuursraad- model	Direktør i SG- DG-model	Departements- chef i bestuurs- raad-model	Departements- chef i SG-DG- model
Direktør i bestuurs- raad-model	2,13			
Direktør i SG-DG- model	-	1,93		
Departementschef i bestuursraad-model	-	-	2,40	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	2,48

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.6, model III. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien.

Indeks for institutionalisering

Indeksets variable er først testet gennem en item-item-analyse (se nedenfor), hvor styrken af de indbyrdes korrelationer mellem variablene (items) vurderes, og det undersøges, om der kan konstateres forskellige klynger i korrelati-

onsmatricen. Herefter er der foretaget en item-skala-analyse, hvor de enkelte variable korreleres med indekset uden den pågældende variabel. Endelig er der foretaget en reliabilitetstest af det samlede indeks på baggrund af Cronbachs Alpha.

Et indeks på baggrund af det *samlede* datasæt vil skævvride indholdet af indekset efter de hollandske respondenter, da der er flere hollandske end danske topembedsmænd i det samlede datasæt. For at sikre så validt et indeks som muligt er der først konstrueret et indeks for institutionalisering på baggrund af de danske topembedsmænd, henholdsvis et indeks for institutionalisering for de hollandske topembedsmænd. Endelig er der konstrueret et endeligt indeks bestående af fællesmængden fra de to nationale indeks. Dette sidste indeks danner grundlag for analyserne i kapitel 5.

I det følgende rapporteres item-item, item-skala samt reliabilitetsanalyser for først de hollandske topembedsmænd, så de danske topembedsmænd og endelig for det samlede fælles indeks for institutionalisering.

Indeks for institutionalisering på baggrund af data fra hollandske topembedsmænd

Tabel 5. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
1. Fordi arbejdet med kompetenceudvikling er et godt udgangspunkt for at udvikle topembedsmænd generelt	-						
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kompetenceudvikling i min organisation	0,525*** (N: 156)						
3. Fordi det hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,615*** (N: 135)	0,584*** (N: 135)					
4. Fordi kolleger i mit ministerium og andre ministerier arbejder med det	0,211* (N: 136)	0,308*** (N: 136)	0,514*** (N: 134)				
5. Fordi OECD opfordrede hertil	0,133 (N: 146)	0,084 (N: 144)	0,270** (N: 135)	0,485*** (N: 136)			
6. Fordi eksterne konsulenter opfordrede hertil	0,256** (N: 135)	0,212** (N: 135)	0,482*** (N: 135)	0,599*** (N: 134)	0,481*** (N: 135)		
7. Fordi ABD forlanger, at jeg arbejder med min kompetenceudvikling	0,241* (N: 146)	0,178 (144)	0,385*** (N: 135)	0,593*** (N: 136)	0,834*** (N: 146)	0,603*** (N: 135)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Der kan være mange grunde til, at din organisation (departement eller styrelse) og/eller du personligt har valgt at arbejde med

kompetenceudvikling. Du bedes vurdere, hvilken vægt følgende begrundelser har haft i dit tilfælde.”

Tabel 6. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
1. Fordi arbejdet med kompetenceudvikling er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt	0,394***	134
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,392***	134
3. Fordi det hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,605***	134
4. Fordi kolleger i mit ministerium og andre ministerier arbejder med det	0,565***	134
5. Fordi OECD opfordrede hertil	0,464***	134
6. Fordi eksterne konsulenter opfordrede hertil	0,547***	134
7. Fordi ABD forlanger, at jeg arbejder med min kompetenceudvikling	0,607***	134

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 7. Reliabilitetstest på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
1. Fordi arbejdet med kompetenceudvikling er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt	0,738	134
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,743	134
3. Fordi det hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,688	134
4. Fordi kolleger i mit ministerium og andre ministerier arbejder med det	0,722	134
5. Fordi OECD opfordrede hertil	0,754	134
6. Fordi eksterne konsulenter opfordrede hertil	0,735	134
7. Fordi ABD forlanger, at jeg arbejder med min kompetenceudvikling	0,736	134
Alpha-værdi for indekset	0,762	134

Indeks for institutionalisering på baggrund af data fra danske topembedsmænd

Tabel 8. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
1. Fordi kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt	-						
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,844*** (N: 41)						
3. Fordi arbejdet med kodeks hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,447** (N: 41)	0,678*** (N: 41)					
4. Det var/er en udbredt standard i mange andre departementer/styrelser	0,113 (N: 41)	0,160 (N: 41)	0,355** (N: 41)				
5. OECD opfordrede til anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse	0,148 (N: 41)	0,048 (N: 41)	0,731*** (N: 41)	0,307 (N: 41)			
6. Fordi eksterne konsulenter opfordrede hertil	0,000 (N: 41)	-0,088 (N: 41)	0,240 (N: 41)	0,776*** (N: 41)	0,719*** (N: 41)		
7. Forum for Offentlig Topledelse opfordrede til anvendelsen af kodeks	0,182 (N: 41)	0,496** (N: 41)	0,554*** (N: 41)	0,303* (N: 41)	0,482** (N: 41)	0,391 (N: 41)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålene: "Der er efterhånden blevet udviklet en lang række ledelses- og dialogredskaber. Hvor enig er du i følgende begrundelser for, at din organisation (departement eller styrelse) og/eller du personligt arbejder med netop Kodeks for God Offentlig Topledelse?" (variabel 1-3). "Der kan være mange grunde til, at din organisation (departement eller styrelse) og/eller du personligt har valgt at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse. Du bedes vurdere, hvilken vægt følgende begrundelser har haft ved beslutningen om at arbejde med Kodeks for God Offentlig Topledelse." (variabel 4-7).

Tabel 9. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
1. Fordi kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt	0,342**	41
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,473***	41
3. Fordi arbejdet med kodeks hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,633***	41
4. Det var/er en udbredt standard i mange andre departementer/styrelser	0,307**	41
5. OECD opfordrede til anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse	0,494***	41
6. Fordi eksterne konsulenter opfordrede hertil	0,529**	41
7. Forum for Offentlig Topledelse opfordrede til anvendelsen af kodeks	0,480***	41

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 10. Reliabilitetstest på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
1. Fordi kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt	0,693	41
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,667	41
3. Fordi arbejdet med kodeks hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,578	41
4. Det var/er en udbredt standard i mange andre departementer/styrelser	0,706	41
5. OECD opfordrede til anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topleddelse	0,669	41
6. Fordi eksterne konsulenter opfordrede hertil	0,697	41
7. Forum for Offentlig Topleddelse opfordrede til anvendelsen af kodeks	0,641	41
Alpha-værdi for indekset	0,702	41

Indeks for institutionalisering på baggrund af samlede data fra danske og hollandske topledsmænd

Tabel 11. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	1.	2.	3.	4.	5.
1. Fordi kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topledsmænd generelt					
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,591*** (N: 197)				
3. Fordi arbejdet med kodeks hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,595*** (N: 176)	0,606*** (N: 176)			
4. Det var/er en udbredt standard i mange andre departementer/styrelser	0,183* (N: 177)	0,255*** (N: 177)	0,475*** (N: 175)		
5. OECD opfordrede til anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse	0,141 (N: 187)	0,089 (N: 185)	0,372*** (N: 176)	0,441*** (N: 177)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 12. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
1. Fordi kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt	0,456***	175
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,488***	175
3. Fordi arbejdet med kodeks hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,670***	175
4. Det var/er en udbredt standard i mange andre departementer/styrelser	0,404***	175
5. OECD opfordrede til anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse	0,302***	175

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 13. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
1. Fordi kodeks er et godt udgangspunkt for at arbejde med udviklingen af offentlige organisationer og topembedsmænd generelt	0,646	175
2. Fordi det er naturligt at arbejde med kodeks i min egen organisation	0,633	175
3. Fordi arbejdet med kodeks hjælper til at skabe et godt image udadtil omkring organisationens arbejde med ledelse, styring, udvikling m.m.	0,542	175
4. Det var/er en udbredt standard i mange andre departementer/styrelser	0,693	175
5. OECD opfordrede til anvendelsen af Kodeks for God Offentlig Topledelse	0,721	175
Alpha-værdi for indekset	0,705	175

Indeks for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber

Indeksets variable er først testet gennem en item-item-analyse (se nedenfor), hvor styrken af de indbyrdes korrelationer mellem variablene (items) vurderes, og det undersøges, om der kan konstateres forskellige klynger i korrelationsmatricen. Herefter er der foretaget en item-skala-analyse, hvor de enkelte variable korreleres med indekset uden den pågældende variabel. Endelig er der foretaget en reliabilitetstest af det samlede indeks på baggrund af Cronbachs Alpha.

Et indeks på baggrund af det *samlede* datasæt vil skævvride indholdet af indekset efter de hollandske respondenter, da der er flere hollandske end danske topembedsmænd i det samlede datasæt. For at sikre et så validt indeks som muligt er der først konstrueret et indeks for moderne ledelses- og styringsredskaber på baggrund af de danske topembedsmænd, henholdsvis et indeks for moderne ledelses- og styringsredskaber for de hollandske topembedsmænd. Endelig er der konstrueret et endeligt indeks bestående af fællesmængden fra de to nationale indeks. Dette sidste indeks danner grundlag for analyserne i kapitel 5.

I det følgende rapporteres item-item, item-skala samt reliabilitetsanalyser for først de hollandske topembedsmænd, dernæst de danske topembedsmænd og endelig for det samlede fælles indeks for moderne ledelses- og styringsredskaber.

Indeks for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber på baggrund af data fra hollandske topembedsmænd.

Tabel 14. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	1.	2.	3.	4.
1. Management by Objectives				
2. Balanced Scorecard	0,180 (N: 180)			
3. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,380*** (N: 180)	0,288*** (N: 180)		
4. Værdibaseret ledelse	0,343** (N: 180)	-0,026 (N: 180)	0,254* (N: 180)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne har svaret på: "I hvor lang tid har din organisation anvendt følgende ledelses- og styringsværktøjer eller dele af dem?"

Tabel 15. Item-skala-analyser på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
1. Management by Objectives	0,350***	180
2. Balanced Scorecard	0,204**	180
3. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,357***	180
4. Værdibaseret ledelse	0,267**	180

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 16. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
1. Management by Objectives	0,282	180
2. Balanced Scorecard	0,442	180
3. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,245	180
4. Værdibaseret ledelse	0,420	180
Alpha-værdi for indekset	0,429	180

Indeks for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber på baggrund af data fra danske topembedsmænd.

Tabel 17. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	1.	2.	3.	4.	5.
1. Management by Objectives					
2. Balanced Scorecard	0,417* (N: 49)				
3. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,280 (N: 49)	0,708*** (N: 49)			
4. Værdibaseret ledelse	0,435* (N: 49)	0,565*** (N: 49)	0,534** (N: 49)		
5. Lean	0,238 (N: 49)	0,443*** (N: 49)	0,553*** (N: 49)	0,198 (N: 49)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne har svaret på: "I hvor lang tid har din organisation anvendt følgende ledelses- og styringsværktøjer eller dele af dem?"

Tabel 18. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
1. Management by Objectives	0,282	49
2. Balanced Scorecard	0,483***	49
3. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,579***	49
4. Værdibaseret ledelse	0,424***	49
5. Lean	0,308**	49

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 19. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
1. Management by Objectives	0,680	49
2. Balanced Scorecard	0,519	49
3. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,517	49
4. Værdibaseret ledelse	0,657	49
5. Lean	0,617	49
Alpha-værdi for indekset	0,659	49

Indeks for anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber på baggrund af samlede data fra hollandske og danske topembedsmænd.

Tabel 20. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	1.	2.	3.
1. Balanced Scorecard			
2. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,394*** (N: 229)		
3. Værdibaseret ledelse	0,201* (N: 229)	0,151 (N: 229)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 21. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
1. Balanced Scorecard	0,329***	229
2. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,258***	229
3. Værdibaseret ledelse	0,145	229

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 22. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
1. Balanced Scorecard	0,175	229
2. Kvalitetssikring (TQM, ISO eller andet)	0,232	229
3. Værdibaseret ledelse	0,442	229
Alpha-værdi for indekset	0,382	229

Betydningen af anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber og institutionalisering for anvendelse af kodekset

Tabel 23 (danske topembedsmænd) og tabel 24 (hollandske topembedsmænd) rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 5.11, model III i kapitel 5, hvor danske styrelseschefer i den smalle model er referencekategori. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien 8,479 årsværk, anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien 1,39, og institutionalisering er sat til gennemsnitsværdien 1,74.

Tabel 23. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for grad af anvendelse af kodekset

	Styrelsesdirek- tør i smal model	Styrelsesdirek- tør i bred model	Departements- chef i bred model	Departements- chef i smal model
Styrelsesdirek- tør i smal mo- del	3,87			
Styrelsesdirek- tør i bred mo- del	**	3,09		
Departements- chef i bred mo- del	-	*	4,24	
Departements- chef i smal mo- del	-	-	-	3,96

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.11, model III. Årsværk, institutionalisering og moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien.

Tabel 24. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for grad af anvendelse af kodekset

	Direktør i bestuursraad-model	Direktør i SG-DG-model	Departementschef i bestuursraad-model	Departementschef i SG-DG-model
Direktør i bestuursraad-model	3,55			
Direktør i SG-DG-model	*	3,20		
Departementschef i bestuursraad-model	-	-	4,08	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	3,78

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 5.11, model III. Årsværk, institutionalisering og moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien.

Appendiks 3

Appendiks 3 indeholder resultaterne af en række analyser, der refereres til i kapitel 6, og som dele af diskussionerne i kapitel 6 bygger på. Appendikset er struktureret, så det følger analyserne og diskussionerne i kapitel 6.

Operationalisering af anvendelsen af kodekset

For at sikre så valide indeks for de to faktorer for anvendelse af kodekset som muligt har jeg både undersøgt de respektive indeks for de danske data, de hollandske data og endelig for det samlede datasæt. Et indeks på baggrund af det *samlede* datasæt risikerer at skævvride indholdet af indekset efter de hollandske respondenter, da der er flere hollandske end danske topembedsmænd i det samlede datasæt. Der er derfor behov for yderligere analyser.

På baggrund af faktoranalysen i kapitel 6, som er baseret på de samlede data for danske og hollandske topembedsmænd, har jeg derfor foretaget en række analyser af de variable, der korrelerer højest på de to faktorer. Disse analyser er først gennemført for de danske data, så de hollandske data og endelig for det samlede datasæt.

Variablene er først testet gennem en item-item-analyse, hvor styrken af de indbyrdes korrelationer mellem variablene (items) vurderes, og det undersøges, om der kan konstateres forskellige klynger i korrelationsmatricen. Herefter er der foretaget en item-skala-analyse, hvor de enkelte variable korreleres med indekset uden den pågældende variabel (dog ikke for faktor 2, da kun to variable korrelerer højt på denne faktor). Endelig er der foretaget en reliabilitetstest af det samlede indeks på baggrund af Cronbachs Alpha.

I det følgende rapporteres item-item, item-skala samt reliabilitetsanalyser for begge indeks. Det første afsnit rapporterer for de danske topembedsmænd, så de hollandske topembedsmænd og endelig for det samlede datasæt. Det sidste afsnit er dermed testen af de endelige indeks for anvendelsen af kodekset, som anvendes i kapitel 6.

Anvendelsen af kodekset – danske data

Indeks for anvendelse af kodekset med snævert fokus (faktor 2) på baggrund af data fra danske topembedsmænd

Tabel 1. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	Selvrefleksion hos lederen	Dialog med lederkolleger
Selvrefleksion hos lederen		
Dialog med lederkolleger	0,494* (N: 39)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Når kodeks skal anvendes konkret, kan det gøres på flere forskellige måder. Du bedes vurdere, i hvor høj grad følgende anvendelsesmåder passer til den konkrete anvendelse lige nu i din organisation (departement eller styrelse) *eller* hos dig selv".

Tabel 2. Reliabilitetstest på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
Selvrefleksion hos lederen	-	39
Dialog med lederkolleger	-	39
Alpha-værdi for indekset	0,503	39

Indeks for anvendelse af kodekset med bredt fokus (faktor 1) på baggrund af data fra danske topembedsmænd

Tabel 3. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt	Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	Evaluering og arbejde med udviklingspunkter
Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt			
Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	0,465*** (N: 38)		
Evaluering og arbejde med udviklingspunkter	0,400** (N: 38)	0,459*** (N: 38)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Når kodeks skal anvendes konkret, kan det gøres på flere forskellige måder. Du bedes vurdere, i hvor høj grad følgende anvendelsesmåder passer til den konkrete anvendelse lige nu i din organisation (departement eller styrelse) *eller* hos dig selv".

Tabel 4. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt	0,434***	37
Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	0,515***	37
Evaluering og arbejde med udviklingspunkter	0,482***	37

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 5. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt	0,621	37
Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	0,507	37
Evaluerings og arbejde med udviklingspunkter	0,530	37
Alpha-værdi for indekset	0,652	37

Anvendelsen af kodekset – hollandske data

Indeks for anvendelse af kodekset med snævert fokus (faktor 2) på baggrund af data fra hollandske topembedsmænd

Tabel 6. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	Selvrefleksion over egen ledelsespraksis	Dialog med lederkolleger
Selvrefleksion over egen ledelsespraksis		
Dialog med lederkolleger	0,360*** (N: 179)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Man kan arbejde med sin kompetenceudvikling på flere måder. Du bedes vurdere, i hvor høj grad følgende anvendelsesmåder er passende beskrivelser af dit arbejde med din kompetenceudvikling som ABD-medlem".

Tabel 7. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
Selvrefleksion over egen ledelsespraksis	-	179
Dialog med lederkolleger	-	179
Alpha-værdi for indekset	0,508	179

Indeks for anvendelse af kodekset med bredt fokus (faktor 1) på baggrund af data fra hollandske topembedsmænd

Tabel 8. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	Anvendt kurser fokuseret på kompetenceudvikling fra f.eks. ABD, ROI eller andre	Modtaget coaching i forhold til din kompetenceudvikling	Evaluerings af din ledelsespraksis (f.eks. 360 graders evaluering)
Anvendt kurser fokuseret på kompetenceudvikling fra f.eks. ABD, ROI eller andre			
Modtaget coaching i forhold til din kompetenceudvikling	0,385*** (N: 169)		
Evaluerings af din ledelsespraksis (f.eks. 360 graders evaluering)	0,465*** (N: 166)	0,371*** (N: 168)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Man kan arbejde med sin kompetenceudvikling på flere måder. Du bedes vurdere, i hvor høj grad følgende anvendelsesmåder er passende beskrivelser af dit arbejde med din kompetenceudvikling som ABD-medlem".

Tabel 9. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
Anvendt kurser fokuseret på kompetenceudvikling fra f.eks. ABD, ROI eller andre	0,487***	166
Modtaget coaching i forhold til din kompetenceudvikling	0,415***	166
Evaluerings af din ledelsespraksis (f.eks. 360 graders evaluering)	0,461***	166

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 10. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
Anvendt kurser fokuseret på kompetenceudvikling fra f.eks. ABD, ROI eller andre	0,482	166
Modtaget coaching i forhold til din kompetenceudvikling	0,596	166
Evaluerings af din ledelsespraksis (f.eks. 360 graders evaluering)	0,495	166
Alpha-værdi for indekset	0,625	166

Anvendelsen af kodekset – samlede data

Indeks for anvendelse af kodekset med snævert fokus (faktor 2) på baggrund af samlede data fra danske og hollandske topembedsmænd

Tabel 11. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	Selvrefleksion hos lederen	Dialog med lederkolleger
Selvrefleksion hos lederen		
Dialog med lederkolleger	0,498*** (N: 218)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 12. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer (i sagens natur samme værdi som item-item-analysen)

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
Selvrefleksion hos lederen	0,498***	218
Dialog med lederkolleger	0,498***	218

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 13. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
Selvrefleksion hos lederen	-	218
Dialog med lederkolleger	-	218
Alpha-værdi for indekset	0,585	218

Indeks for anvendelse af kodekset med bredt fokus (faktor 1) på baggrund af samlede data fra danske og hollandske topembedsmænd

Tabel 14. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt	Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	Evaluerings og arbejder med udviklingspunkter
Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt			
Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	0,402*** (N: 207)		
Evaluerings og arbejder med udviklingspunkter	0,449*** (N: 204)	0,384*** (N: 206)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 15. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt	0,478***	203
Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	0,433***	203
Evaluerings og arbejder med udviklingspunkter	0,461***	203

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 16. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
Kurser med kodeks som indhold/omdrejningspunkt	0,509	203
Modtaget coaching i forhold til arbejdet med kodeks eller dele heraf	0,579	203
Evaluering og arbejde med udviklingspunkter	0,500	203
Alpha-værdi for indekset	0,629	203

Anvendelse af kodeks med snævert fokus

Tabel 17 (danske topembedsmænd) og tabel 18 (hollandske topembedsmænd) rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 6.3, model IV i kapitel 6, hvor danske styrelseschefer i den smalle model er referencekategori. Samtidig er årsværk samt de fire motivationsfaktorer sat til deres gennemsnitsværdi:

- Årsværk: 8.479 årsværk
- Politisk rådgivning: 0,96
- Ledelse og styring: 2,18
- Institutionaliserings: 1,74
- Anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber: 1,30

Tabel 17. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for danske topembedsmænd*

	Styrelsesdirek- tør i smal model	Styrelsesdirek- tør i bred model	Departements- chef i bred model	Departements- chef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	3,38			
Styrelsesdirektør i bred model	-	3,37		
Departements- chef i bred model	-	-	2,66	
Departements- chef i smal model	-	-	-	2,82

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 6.3, model IV. Årsværk, politisk rådgivning, ledelse og styring, institutionalisering samt anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien.

*Eksempel på udregning af de forudsagte værdier: styrelseschef i smal model. Først og fremmest skal konstanten inkluderes i ligningen. Da der ikke er tale om en hollænder, en departementschef eller en topembedsmand, der er placeret i den brede model, falder alle de strukturelle faktorer bort, da de bliver multipliceret med nul (de er dummyer og tildeles derfor i dette tilfælde værdien nul). I andre tilfælde vil de få værdien 1 og derfor bidrage til ligningen. Undtaget er årsværk, som i dette tilfælde er $0,009 \cdot 0,8479$. Alle motivationsfaktorerne (hovedled) indgår på samme vis i ligningen, hvor værdien i model IV multipliceres med gennemsnitsværdien (se ovenfor). Tilsammen kommer ligningen til at se ud som følger: $2,136 + (0,009 \cdot 0,8479) + (0,042 \cdot 0,96) + (0,136 \cdot 2,18) + (0,504 \cdot 1,74) + (0,020 \cdot 1,30) = \underline{3,38}$.

Tabel 18. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i bestuurs- raad-model	Direktør i SG-DG- model	Departements- chef i bestuurs- raad-model	Departementschef i SG-DG-model
Direktør i bestuurs- raad-model	2,36			
Direktør i SG-DG- model	-	2,35		
Departementschef i bestuursraad-model	-	-	2,52	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	2,81

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 3, model IV. Årsværk, politisk rådgivning, ledelse og styring, institutionalisering samt anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien.

Anvendelse af kodeks med bredt fokus

Tabel 19 (danske topembedsmænd) og tabel 20 (hollandske topembedsmænd) rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 6.5, model IV i kapitel 6, hvor danske styrelseschefer i den smalle model er referencekategori. Samtidig er årsværk samt de fire motivationsfaktorer sat til deres gennemsnitsværdi:

- Årsværk: 8.479 årsværk
- Politisk rådgivning: 0,96
- Ledelse og styring: 2,18
- Institutionalisering: 1,74
- Anvendelse af moderne ledelses- og styringsredskaber: 1,30

Tabel 19. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for danske topembedsmænd

	Styrelsesdi- rektør i smal model	Styrelsesdi- rektør i bred model	Departement- schef i bred model	Departement- schef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	0,76			
Styrelsesdirektør i bred model	-	0,82		
Departementschef i bred model	-	-	0,94	
Departementschef i smal model	-	-	-	0,20

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 6.5, model IV. Årsværk, politisk rådgivning, ledelse og styring, institutionalisering samt anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien.

Tabel 20. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i bestuurs- raad-model	Direktør i SG- DG-model	Departements- chef i bestuurs- raad-model	Departement- schef i SG-DG-model
Direktør i be- stuursraad-model	1,58			
Direktør i SG-DG- model	-	1,68		
Departementschef i bestuursraad- model	-	-	1,20	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	1,68

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 6.5, model IV. Årsværk, politisk rådgivning, ledelse og styring, institutionalisering samt anvendelsen af moderne ledelses- og styringsredskaber er sat til gennemsnitsværdien.

Indeks for dialog om kodekset

Et indeks på baggrund af det *samlede* datasæt vil skævvride indholdet af indekset efter de hollandske respondenter, da der er flere hollandske end danske topembedsmænd i det samlede datasæt. De udvalgte variable til det 'fælles' indeks for dialog om kodekset er fællesmængden af variablene fra de to 'nationale' indeks.

Indeksets variable er først testet gennem en item-item-analyse (se nedenfor), hvor styrken af de indbyrdes korrelationer mellem variablene (items) vurderes, og det undersøges, om der kan konstateres forskellige klynger i korrelationsmatricen. Herefter er der foretaget en item-skala-analyse, hvor de enkelte variable korreleres med indekset uden den pågældende variabel. Endelig er der foretaget en reliabilitetstest af det samlede indeks på baggrund af Cronbachs Alpha. For at sikre så validt indeks som muligt er der først konstrueret et indeks for dialog om kodekset på baggrund af de danske topembedsmænd, henholdsvis et indeks for dialog om kodekset for de hollandske topembedsmænd. Endelig er der konstrueret et endeligt indeks på baggrund af fællesmængden mellem de to nationale indeks.

I det følgende rapporteres item-item, item-skala samt reliabilitetsanalyser for først de danske topembedsmænd, så de hollandske topembedsmænd og endelig for det samlede fælles indeks for dialog om kodekset.

Tabel 21. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	... du diskuterer Forums/ din organisations kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen	... du diskuterer Forums/ din organisations kodeks med andre i organisationen	... du diskuterer Forums/ din organisations kodeks med organisationens politiske leder	... du konsulterer Forums/ din organisations kodeks og dets anbefalinger/ spørgsmål
... du diskuterer Forums/ din organisations kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen				
... du diskuterer Forums/ din organisations kodeks med andre i organisationen	0,789*** (N: 46)			
... du diskuterer Forums/ din organisations kodeks med organisationens politiske leder	0,335* (N: 46)	0,433*** N: 46)		
... du konsulterer Forums/ din organisations kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål	0,338* (N: 45)	0,403*** (N: 45)	0,313* (N: 45)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Afslutningsvist vil vi bede dig tage stilling til, hvor ofte du diskuterer/reflekterer over indholdet i Forums kodeks/din organisations kodeks. Hvor ofte sker det, at ...".

Tabel 22. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen	0,527***	45
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med andre i organisationen	0,609***	45
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med organisationens politiske leder	0,361**	45
... du konsulterer Forums/din organisations kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål	0,375**	45

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 23. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen	0,632	45
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med andre i organisationen	0,613	45
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med organisationens politiske leder	0,772	45
... du konsulterer Forums/din organisations kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål	0,748	45
Alpha-værdi for indekset	0,757	45

Indeks for dialog om kodekset på baggrund af data fra hollandske topembedsmænd

Tabel 24. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	... du diskuterer kodeks med dine lederkolle- ger i organisa- tionen	... du diskute- rer kodeks med andre i organisatio- nen	... du diskute- rer kodeks med organisa- tionens politi- ske leder	... du konsulte- rer kodeks og dets anbefalin- ger/spørgsmål
... du diskuterer kodeks med dine lederkolle- ger i organisati- onen				
... du diskuterer kodeks med andre i organi- sationen	0,877*** (N: 145)			
... du diskuterer kodeks med organisationens politiske leder	0,812*** (N: 145)	0,714*** (N: 145)		
... du konsulte- rer kodeks og dets anbefalin- ger/spørgsmål	0,763*** (N: 145)	0,755*** (N: 145)	0,582*** (N: 145)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Du bedes indikere, hvor ofte du diskuterer/reflekterer over indholdet af kodeks. Hvor ofte sker det, at ...".

Tabel 25. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
... du diskuterer kodeks med dine lederkolleger i organisationen	0,861***	145
... du diskuterer kodeks med andre i organisationen	0,852***	145
... du diskuterer kodeks med organisationens politiske leder	0,728***	145
... du konsulterer kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål	0,749***	145

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 26. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
... du diskuterer kodeks med dine lederkolleger i organisationen	0,687	145
... du diskuterer kodeks med andre i organisationen	0,687	145
... du diskuterer kodeks med organisationens politiske leder	0,893	145
... du konsulterer kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål	0,760	145
Alpha-værdi for indekset	0,827	145

Indeks for dialog om kodekset på baggrund af data fra hollandske og danske topembedsmænd

Tabel 27. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	... du diskute- rer Forums/ din organisa- tions kodeks med dine lederkolleger internt i or- ganisationen	... du diskute- rer Forums/ din organisa- tions kodeks med andre i organisatio- nen	... du diskute- rer Forums/ din organisa- tions kodeks med organi- sationens politiske le- der	... du kon- sulterer Forums/din organisati- ons kodeks og dets an- befalinger/ spørgsmål
... du diskuterer Fo- rums/din organisati- ons kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen				
... du diskuterer Fo- rums/din organisati- ons kodeks med andre i organisationen	0,880*** (N: 191)			
... du diskuterer Fo- rums/din organisati- ons kodeks med orga- nisationens politiske leder	0,750*** (N: 191)	0,698*** (N: 191)		
... du konsulterer Fo- rums/din organisati- ons kodeks og dets anbefalin- ger/spørgsmål	0,703*** (N: 190)	0,705*** (N: 190)	0,581*** (N: 190)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 28. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen	0,829***	190
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med andre i organisationen	0,823***	190
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med organisationens politiske leder	0,702***	190
... du konsulterer Forums/din organisations kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål	0,690***	190

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 29. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med dine lederkolleger internt i organisationen	0,725	190
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med andre i organisationen	0,727	190
... du diskuterer Forums/din organisations kodeks med organisationens politiske leder	0,885	190
... du konsulterer Forums/din organisations kodeks og dets anbefalinger/spørgsmål	0,793	190
Alpha-værdi for indekset	0,840	190

Afkobling af anvendelsen af kodekset – dialog om kodekset

Tabel 30 (danske topembedsmænd) og tabel 31 (hollandske topembedsmænd) rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 6.7, model III i kapitel 6, hvor danske styrelseschefer i den smalle model er referencekategori. Årsværk sat til gennemsnitsværdien på 8.479 årsværk.

Tabel 30. Forudsagte værdier og signifikante forskelle for danske topembedsmænd

	Styrelsesdi- rektør i smal model	Styrelsesdi- rektør i bred model	Departe- mentschef i bred model	Departe- mentschef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	2,66			
Styrelsesdirektør i bred model	-	2,82		
Departementschef i bred model	-	-	3,17	
Departementschef i smal model	-	-	-	2,55

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 6.7, model III i kapitel 6. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien.

Tabel 31. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i bestuurs- raad-model	Direktør i SG- DG-model	Departe- mentschef i bestuursraad- model	Departe- mentschef i SG-DG-model
Direktør i be- stuursraad-model	1,99			
Direktør i SG-DG- model	-	1,71		
Departementschef i bestuursraad- model	-	-	1,74	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	1,83

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 6.7, model III i kapitel 6. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien.

Indeks for synliggørelse af kodekset blandt danske topembedsmænd

Indekssets variable er først testet gennem en item-item-analyse (se nedenfor), hvor styrken af de indbyrdes korrelationer mellem variablene (items) vurderes, og det undersøges, om der kan konstateres forskellige klynger i korrelati-

onsmatricen. Herefter er der foretaget en item-skala-analyse, hvor de enkelte variable korreleres med indekset uden den pågældende variabel. Endelig er der foretaget en reliabilitetstest af det samlede indeks på baggrund af Cronbachs Alpha. I det følgende rapporteres item-item, item-skala samt reliabilitetsanalyser.

Tabel 32. Item-item-analyser på baggrund af gammakorrelationer

	Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er skriftligt formuleret	Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er synligt for alle medarbejdere på eksempelvis intranet eller andetsteds	Vi arbejder med kodeks internt i ledergruppen og har ikke brug for at synliggøre kodeks	Jeg arbejder med kodeks individuelt og har ikke brug for at synliggøre kodeks
Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er skriftligt formuleret				
Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er synligt for alle medarbejdere på eksempelvis intranet eller andetsteds	0,858*** (N: 33)			
Vi arbejder med kodeks internt i ledergruppen og har ikke brug for at synliggøre kodeks	-0,694*** (N: 31)	-0,615*** (N: 32)		
Jeg arbejder med kodeks individuelt og har ikke brug for at synliggøre kodeks	-0,651*** (N: 30)	-0,667*** (N: 31)	0,870*** (N: 31)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "Der er flere måder at synliggøre organisationens kodeks på. I det følgende bedes du vurdere, i hvor høj grad følgende påstande er korrekte".

Som det ses af tabel 32, korrelerer alle variable højt. Imidlertid korrelerer de to sidste variable omhandlende det interne, henholdsvis det individuelle arbejde med kodekset, negativt (men højt) med resten af variablene – men positivt indbyrdes. I det følgende er disse to variable vendt således, at en høj værdi på svaret omkodes til en tilsvarende lav værdi (værdien 5 omkodes således til værdien 1; 4 omkodes til 2 og så videre). Dermed afspejler indekset, i hvor høj grad kodekset synliggøres og ekspliciteres i organisationen.

Tabel 33. Item-skala-analyser på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er skriftligt formuleret	0,701***	29
Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er synligt for alle medarbejdere på eksempelvis intranet eller andetsteds	0,699***	29
Vi arbejder med kodeks internt i ledergruppen og har ikke brug for at synliggøre kodeks (vendt)	0,745***	29
Jeg arbejder med kodeks individuelt og har ikke brug for at synliggøre kodeks (vendt)	0,828***	29

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 34. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er skriftligt formuleret	0,873	29
Min organisations (departement eller styrelse) kodeks er synligt for alle medarbejdere på eksempelvis intranet eller andetsteds	0,913	29
Vi arbejder med kodeks internt i ledergruppen og har ikke brug for at synliggøre kodeks (vendt)	0,921	29
Jeg arbejder med kodeks individuelt og har ikke brug for at synliggøre kodeks (vendt)	0,856	29
Alpha-værdi for indekset	0,917	29

Afkobling af anvendelsen af kodekset – synliggørelse af kodekset i danske organisationer

Tabel 35 rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller blandt danske topembedsmænd. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 6.9, model II i kapitel 6, hvor danske styrelseschefer i den smalle model er referencekategori. Årsværk sat til gennemsnitsværdien på 446 årsværk.

Tabel 35. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for danske topembedsmænd

	Styrelsesdirektør i smal model	Styrelsesdirektør i bred model	Departementschef i bred model	Departementschef i smal model
Styrelsesdirektør i smal model	3,73			
Styrelsesdirektør i bred model	-	3,88		
Departementschef i bred model	-	-	4,77	
Departementschef i smal model	-	-	-	3,46

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Udregninger foretaget på baggrund af tabel 6.9, model II i kapitel 6. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien. Bemærk, at de forudsagte værdier for de danske departements-

chefer i den brede model er udenfor den afhængige variabels variationsbredde (0-4). Årsagen er, at årsværk varierer mellem 9 og 7.630 samtidig med, at der kun er 28 respondenter. Variablen er forsøgt rettet ved at tage den naturlige logaritme til årsværk. Problemet mindskes betragteligt, men som det kan ses af tabel 35, løses det ikke helt. Udregning af forudsagte værdier på baggrund af en regressionsanalyse uden årsværk i modellen bekræfter, at variablen for årsværk *er* problemet, da de forudsagte værdier her falder inden for variationsbredden for den afhængige variabel.

Indeks for forankring af ABD-Schouw

Indeksets variable er først testet gennem en item-item-analyse (se nedenfor), hvor styrken af de indbyrdes korrelationer mellem variablene (items) vurderes, og det undersøges, om der kan konstateres forskellige klynger i korrelationsmatricen. Herefter er der foretaget en item-skala-analyse, hvor de enkelte variable korreleres med indekset uden den pågældende variabel. Endelig er der foretaget en reliabilitetstest af det samlede indeks på baggrund af Cronbachs Alpha. I det følgende rapporteres item-item, item-skala samt reliabilitetsanalyser.

Tabel 36. Item-item-analyse på baggrund af gammakorrelationer

	... kender du indholdet af diskussionerne omkring din kompetenceudvikling på ABD-Schouw?	... har du årlige samtaler med din chef omkring din kompetenceudvikling på baggrund af ABD-Schouw?	... føler du en sammenhæng mellem diskussionerne på ABD-Schouw omkring din kompetenceudvikling og de efterfølgende initiativer ang. din kompetenceudvikling?
... kender du indholdet af diskussionerne omkring din kompetenceudvikling på ABD-Schouw?			
... har du årlige samtaler med din chef omkring din kompetenceudvikling på baggrund af ABD-Schouw?	0,837*** (N: 179)		
... føler du en sammenhæng mellem diskussionerne på ABD-Schouw omkring din kompetenceudvikling og de efterfølgende initiativer ang. din kompetenceudvikling?	0,775*** (N: 179)	0,812*** (N: 179)	

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Respondenterne svarer på spørgsmålet: "En gang om året mødes ledelsen i de forskellige ministerier, ministeriernes managementkonsulenter samt ABD til det såkaldte ABD-Schouw. Her diskuteres de respektive ministeriers ABD-medlemmers kompetencer og performance. I hvilken grad ..."

Tabel 37. Item-skala-analyse på baggrund af gammakorrelationer

Samlet indeks uden:	Gammakorrelation	N
... kender du indholdet af diskussionerne omkring din kompetenceudvikling på ABD-Schouw?	0,816***	179
... har du årlige samtaler med din chef omkring din kompetenceudvikling på baggrund af ABD-Schouw?	0,845***	179
... føler du en sammenhæng mellem diskussionerne på ABD-Schouw omkring din kompetenceudvikling og de efterfølgende initiativer ang. din kompetenceudvikling?	0,800***	179

* indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01.

Tabel 38. Reliabilitetsanalyse på baggrund af Cronbachs Alpha

	Alpha-værdi uden pågældende variabel	N
... kender du indholdet af diskussionerne omkring din kompetenceudvikling på ABD-Schouw?	0,840	179
... har du årlige samtaler med din chef omkring din kompetenceudvikling på baggrund af ABD-Schouw?	0,808	179
... føler du en sammenhæng mellem diskussionerne på ABD-Schouw omkring din kompetenceudvikling og de efterfølgende initiativer ang. din kompetenceudvikling?	0,866	179
Alpha-værdi for indekset	0,887	179

Udvidet analyse af forankringen af ABD-Schouw

Tabel 39 rapporterer de forudsagte værdier for forskellige topembedsmandsroller fordelt på forskellige organisationsmodeller blandt hollandske topembedsmænd. De forudsagte værdier er udregnet på baggrund af tabel 6.11, model II i kapitel 6, hvor hollandske direktører i bestuursraad-modellen er referencekategori. Årsværk sat til gennemsnitsværdien på 10.386 årsværk.

Tabel 39. Forudsagte værdier (fremhævet med fed skrift) og signifikante forskelle for hollandske topembedsmænd

	Direktør i bestuurs- raad-model	Direktør i SG- DG-model	Departement- schef i bestuurs- raad-model	Departement- schef i SG-DG-model
Direktør i bestuurs- raad-model	0,66			
Direktør i SG-DG- model	-	0,99		
Departementschef i bestuursraad-model	*	-	1,40	
Departementschef i SG-DG-model	-	-	-	0,82

- indikerer ingen signifikant forskel; * indikerer signifikansniveau på 0,1; ** indikerer signifikansniveau på 0,05; *** indikerer signifikansniveau på 0,01. Udregninger foretaget på baggrund af tabel 6.11, model II i kapitel 6. Årsværk er sat til gennemsnitsværdien.

English Summary

Competency frameworks for senior civil servants in comparative perspective

Chapter 1: Introduction

In 2005, the first Danish competency framework for senior civil servants was introduced. In an international perspective this was not revolutionary, as several OECD countries have had such a competency framework for more than a decade. Pessimists would deny that such an idea could translate into real action and effects, as different tools of improvement for the public sector such as LEAN, Total Quality Management and now competency frameworks are simply management fashions and fads without real meaning and consequences. While this may be the case in some instances, the Danish competency framework is initiated by the group of senior civil servants and is not forced on them by consultants, media or the politicians. It should thus be fair to expect that the Danish competency framework for senior civil servants is more than an empty symbol and will rise above the commonly known management fads and fashions in the public sector.

The concept of a competency framework for senior civil servants dates back to the late 1970s, but our knowledge on this subject is still very limited. In a Danish context our knowledge is limited to two sources: (1) an explorative study based on qualitative material from five municipalities, one region and one ministry, and (2) two small surveys; one from the Forum for Top Executive Management in Denmark, which was founded to formulate the Danish competency framework for senior civil servants, and a survey from Local Government Denmark, the interest group and member authority of Danish municipalities.

The few international studies on competency frameworks all study the diffusion of the idea of a competency framework and the translation into the different national settings based on secondary sources. None of them investigate the senior civil servants' attitudes towards this fuzzy idea, nor if and how the competency framework is being put into practice.

This study takes the first leap into this uncharted field and asks: Why and how do senior civil servants use competency frameworks, and how do different national implementations of the framework affect these questions?

Chapter 2: Competency frameworks for senior civil servants

A competency framework is a fuzzy idea and concept, so the first half of Chapter 2 is dedicated to a thorough presentation and discussion of competency frameworks in general. The second half focuses on competency frameworks in Denmark and the Netherlands.

There is no straightforward definition of a competency framework. However, the common denominator is that it consists of a range of competencies aimed at the behavioural characteristics of senior civil servants which, according to academia, research or political priorities, are seen as requirements for being a good leader.

The first competency framework for the senior civil service dates back to 1979 and was formulated along with the Senior Executive Service in the US, but it was not until the late 1980s and early 1990s that the idea diffused more rapidly. A major reason was that OECD adopted the idea and promoted it as one solution to the challenges the public sector would face in the 21st century. People want *"... better, faster and more services from government"* and leadership and management are one solution. But there is more to the job as a senior civil servant than leadership and management. A senior civil servant is, above all, the minister's right hand, providing support and sparring on political-tactical issues as well as policy issues. The dual job function of the senior civil servant as CEO, leader and manager on one side and political advisor on the other is often mirrored in the competency framework, which also focuses on these two tasks.

Both the Danish and the Dutch competency frameworks have this dual focus. The content of the two frameworks is generally quite similar. The Danish competency framework was initiated by the senior civil service with no political interference, whereas the Dutch framework was initiated as a part of a political initiative to gain more control over the ministries and reducing the power of senior civil servants in central government. The competency frameworks were thus implemented and used under very different conditions and national settings.

Chapter 3: Theories

The theoretical frame is based on two very different perspectives; a functional perspective arguing that senior civil servants use a competency framework because they believe it will benefit their own and/or the organisation's performance. In this perspective it is the practical and instrumental value of the competency framework that motivates use of the framework. The expectations are first of all that the senior civil servants' role affects why and how they use the competency framework. Senior civil servants whose roles are mainly managerial and less focused on giving political advice to the minister (in a Danish context typically agency directors) will be motivated to use the framework because of the prospects of improving their performance in this field. Senior civil servants whose roles are less managerial and more focused on giving political advice to the minister (in a Danish context typically the permanent secretary) will see the competency framework as a means to improve their skills in terms of

handling relations with the minister. Secondly, it is expected that these different roles also affect the use of the competency framework. Senior civil servants with mainly managerial tasks are expected to include most or the entire organisation in the use of the framework and focus on improving management and leadership in the organisation. Senior civil servants with a less managerial and a more advisory role are expected to keep discussions of the framework and how to use it within the narrow circle of the ministerial apex. Finally, the functional perspective expects that when a competency framework is initiated and implemented from a centralised and politically mandated source, a clear and consistent idea with the competency framework and control mechanisms will be established to secure the use of the framework.

The second and symbolic theoretical perspective has its roots in organisational sociology; it views competency frameworks as just another management fashion and holds that organisations have to adapt to their environment to survive. The environment is a source of normative demands and constraints which the organisation and the senior civil servant as its CEO have to follow in order to gain legitimacy and credibility. When a management fashion such as a competency framework is institutionalised as a 'must-have' in order to be considered as an organisation that takes leadership and management seriously, senior civil servants will act accordingly. Thus the pressure from institutionalisation combined with the need to be considered a management 'frontrunner' will form the motivation for using the competency framework. However, because the use of the competency frameworks is forced through the institutionalisation in the environment, implementing such a framework may very well risk compromising the core tasks of the organisation. Thus the symbolic perspective expects a gap between talk and action resulting in a decoupling of the competency framework. On the surface, the senior civil servants will say they use the framework, but when it comes to implementation and concrete action it will be limited.

This theoretical chapter does not favour one theoretical perspective as the best for analysing how and why senior civil servants use competency frameworks, nor does it propose testing the two perspectives against each other. The purpose is to construct a theoretical frame which in the best way enables us to understand the fuzzy concept of competency frameworks and how and why they are used in the public sector.

Chapter 4: Method and data

This chapter presents the research design and discusses the empirical data. Because of the very limited knowledge on this field of research it is the ambition to satisfy several empirical needs. The thesis therefore draws on both quantitative surveys in Denmark and the Netherlands and six qualitative case studies

with 20 interviews. The two sources of empirical knowledge are united in one research design making method triangulation possible, thus enhancing the validity of the findings.

Chapter 4 describes and discusses the different empirical sources of the thesis as well as similarities and differences between Denmark and the Netherlands, arguing that the two countries can be viewed as most-similar in every important aspect making them perfect objects to study the impact of the two different ways of imitating and implementing a competency framework for senior civil servants.

Chapter 5: Why the senior civil servants uses a competency framework

This chapter is based on survey material and investigates why senior civil servants use a competency framework. The analysis shows three important things.

Firstly, senior civil servants are not motivated to use the competency framework based on the main task associated with their role. In fact the analysis shows the opposite result. Thus senior civil servants whose roles are mainly managerial and less advisory (e.g. agency directors) are more motivated to use the framework as a means to clarify their managerial and political space with the political leader. On the other hand, senior civil servants whose roles are less managerial and more advisory (e.g. permanent secretaries) are more motivated to use the framework as a means to improve leadership and management in the ministry.

Secondly, these results are mainly found in the Danish part of the survey indicating that the different national settings for imitating and implementing the competency framework also affect the senior civil servants' motivation for using the framework. Thus the greater focus on management and leadership in implementation in the Dutch case seems to affect the senior civil servants' perception of the framework and their motivation for using it.

Thirdly, both the senior civil servants' perception of the institutionalisation of the competency framework and the organisational need to be considered a management 'frontrunner' affect the degree to which the senior civil servants indicate that they use the competency framework.

Chapter 6: How senior civil servants use the competency framework

Also based on survey material this chapter analyses how the senior civil servants use the competency framework. Three things stand out after the analyses in the chapter. Firstly, the Danish senior civil servants indicate that they use the competency framework in their relations with political leaders and to clarify their political and managerial space significantly more than their Dutch colleagues.

Secondly, the analyses find indications of a decoupling of the Dutch competency framework.

Thirdly, and most significant, the chapter shows that the differences found in Chapter 5 between senior civil servants are not present when use of the framework is analysed, and the results indicate that the concrete practical use of the framework is limited in both countries.

This raises two fundamental questions. Firstly, why especially Danish senior civil servants whose roles are mainly managerial and less focused on giving political advice to the minister are more motivated to use the framework as a means to clarify their managerial and political space with the political leader – and why this is not the case when we look into the practical use of the framework. Secondly, the question is why these results are only present in the Danish part of the survey with significantly less variation between Dutch senior civil servants.

The chapter argues that serving the political leader, providing political advice and in general clarifying the political and managerial space with the minister is a fundamental issue disregarding the specific role of the senior civil servant. Secondly, access to the minister and influence on political issues, preferences and budgetary priorities are of fundamental value to a senior civil servant and a key factor in the power struggle between the different agencies within the ministerial portfolio. In that regard, it is not surprising that the Danish agency directors, who are typically given a managerial role, are focused on these aspects of the Danish competency framework. Their primary priorities are agency survival, higher budgets, more political influence and less external (political) interference with agency affairs.

Lastly the chapter argues that the difference between Danish and Dutch senior civil servants can be traced to the different settings for implementing the national competency frameworks. The political focus on the managerial aspects of the Dutch competency framework has resulted in a narrow perception of the framework as only aimed at leadership development, whereas the Danish senior civil servants have a comparatively more balanced view of the framework that also leaves room for role-based differences and variations in the perception of the purpose of framework.

Chapter 7: The local adaptation of the competency framework

While Chapters 5 and 6, based on two quantitative surveys, give us general and broad knowledge on why and how senior civil servants use a competency framework, the last empirical chapter of the thesis offers a complementary and qualitatively based case analysis of four Danish and two Dutch public organisations.

The analyses in Chapter 7 first of all support that the general use of competency frameworks is very limited in both countries. The competency framework is at most used as an inspiration for organisational values, leadership evalua-

tions and such. The first reason is that no one, across nationalities, structures and civil servant roles, wants a general framework. Instead, it is translated and edited into the local practice and challenges. The second reason is that the topics addressed in the competency framework are already addressed in existing organisational practice and norms.

Secondly, the chapter supports that the role of senior civil servants (especially in Denmark) and the national setting for implementing the competency framework affects the perception and attitude towards the national competency framework. Danish permanent secretaries' extraordinary focus on the leadership and management part of the competency framework is owed to the fact that they perceive the competency framework as a means to improve the leadership and management skills of senior civil servants just below themselves in the departmental hierarchy. On the other side, Danish agency directors are, as argued, very focused on the power struggles inside the ministerial hierarchy and associate the competency framework with the fight among the ministerial senior civil servants for access to the minister, portfolio demarcations and their managerial autonomy.

The different national settings for initiating and implementing the competency framework result in different perceptions of the competency framework – as proposed in Chapter 5. First of all because the Dutch senior civil servants only associate the competency framework as an initiative that addresses their leadership development, while the Danish senior civil servants have a more dual perception of the competency framework that addresses both the relationship with the minister and the leadership and managerial skills of the senior civil servants. Secondly, because the 'from within the group of senior civil servants' process of initiating the Danish competency framework leaves it with a comparatively strong legitimacy. However, and as a main conclusion of the thesis, despite legitimacy, differences in national settings and senior civil servant roles, the use and concrete practice of the competency framework are very limited, which underlines how difficult it is to translate a common and fuzzy management idea into practice and action.

Chapter 8: Conclusions and perspectives

Chapter discusses the empirical results of the project in three ways. 1) What do the results of the project tell us about the preferences and priorities of senior civil servants in the two countries? 2) What are the perspectives of analysing competency frameworks as intraorganisational reforms when the national setting for initiating and implementing the competency framework only affects the perception of the framework but not the concrete action? 3) Quite fundamentally: Why has the competency framework (especially the Danish) been imitated at all when its use is so limited, as shown in this thesis? Finally the chap-

ter discusses the theoretical departure of the thesis, its research design and thus the generalizability of the results.