



# Sæt borgerne først

Ledelse i den offentlige sektor  
med fokus på udvikling af driften

Anbefalinger fra  
Ledelseskommisionen

— Ledelses  
Kommissionen





Nærum Gymnasium

# Ledelse gør en forskel

Den offentlige sektor i Danmark er meget velfungerende i sammenligning med de fleste andre lande. Det kan vi godt være stolte af. For at fastholde det høje niveau må den offentlige sektor konstant forbedre sig og tilpasse sig udviklingen. De offentlige ledere skal både holde fast i de klassiske dyder og samtidig finde nye veje for offentlig myndighed, service og samarbejde. Da den offentlige sektors institutioner og enheder ikke kan gå konkurs, skal presset for forandring komme indefra. Især fra politikere og ledere.

Rammerne for offentlig ledelse kommer fra samspillet mellem politikere, faglige organisationer, forvaltninger, medarbejdere og borgere. Det er lederne, der har ansvaret for at formulere og oversætte visioner, koordinere indsatser og skabe resultater, der kan mærkes hos borgerne. Derfor skal der være et handlerum til lederne.

Ledelse gør en forskel, og bestemte former for ledelsesindsatser har en særlig effekt. Når ledere sætter retning og samarbejder, skabes der bedre resultater. Det viser forskningen, og det ved vi fra praksis. Der er et enormt potentiale i at fremme bedre ledelse i den offentlige sektor. Det er udgangspunktet for vores arbejde.

**Ledelseskommisionens definition på ledelse: Ledelse handler om at sætte retning og skabe resultater via og sammen med andre.**

## Ledelseskommisionens opgave og arbejde

Ledelseskommisionens opgave har været at kortlægge og analysere offentlig ledelse og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke kvaliteten af offentlig ledelse i fremtiden.

Ledelseskommisionen har blandt andet:

- Besøgt mere end 50 arbejdspladser.
- Holdt oplæg på mere end 50 konferencer og temamøder.
- Haft 4 møder med kommisionens følge-gruppe, der består af lederforeninger og arbejdsmarkedets parter.
- Afholdt en digital stafet med deltagelse af over 100 offentlige ledere.
- Udbudt en prisopgave med bidrag fra over 50 elever, studerende og yngre ledere.
- Gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt 2.000 offentlige ledere.
- Haft dialog med og modtaget bidrag fra over 20 forskere og managementrådgivere.

Ledelseskommisionen har udgivet en række publikationer, herunder en casesamling på baggrund af besøg på 12 arbejdspladser, portrætter af 12 ledere, en HR-undersøgelse, spørgeskemaresultater samt *Ledelseslyst og ledelsesglæde* der har til formål at inspirere ledere til at udvikle egen ledelse. Endelig har Ledelseskommisionen udgivet sine afsluttende anbefalinger i en større rapport, som denne udgivelse er en kortere udgave af.

På [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk) kan du finde alle Ledelseskommisionens udgivelser.

— 7 budskaber fra  
Ledelseskommisionen

- 1 Borgeren skal i centrum
- 2 Politikerne skal have tillid til ledelse
- 3 Samarbejdssystemet skal forenkles
- 4 Forvaltningscheferne skal lede driften og udviklingen af driften
- 5 Ledere skal sætte retning
- 6 Ledere skal sætte holdet
- 7 Ledere skal udvikle sig

# Borgeren skal i centrum

## — Ledelseskommisionen anbefaler

- De offentlige ledere skal sikre, at værdiskabelsen for borgere og samfundet er det centrale omdrejningspunkt for organisationen.
- Offentlige ledere skal sikre, at borgerorienteringen er så stærk, at medarbejderne udlever det i deres daglige arbejde.
- Politikere og offentlige ledere på alle niveauer skal skabe klare og sammenhængende forløb på tværs af relevante enheder til gavn for borgerne.
- De offentlige ledere skal tænke borgere og det omkringliggende samfund ind som aktive partnere i opgaveløsningen.

Al ledelse i den offentlige sektor skal skabe værdi for samfundet. Borgerens møde med den offentlige sektor er et billede på det. Derfor skal borgerperspektivet altid stå tydeligt i opgaveløsningen. Vi er ikke de første, der konstaterer dette, men vi oplever, at der er lang vej igen, før borgerperspektivet rent faktisk gennemsyrrer al ledelse i den offentlige sektor.



Kun 4 ud af 10 offentlige ledere tilkendegiver, at de i høj eller meget høj grad har tilstrækkelig information om andre offentlige institutioners aktiviteter, der har betydning for løsningen af deres kerneopgave.

Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse. Tilgængelig på [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk).

Eksterne innovationssamarbejder giver oftere højere kvalitet. Det gælder især tværoffentligt og internationalt samarbejde. Det er givetvis én af årsagerne til, at 79 % af alle offentlige innovationer sker i samarbejde med en eller flere eksterne parter.

Center for Offentlig Innovation (2017). Notat til Ledelseskommisionen.

Borgerperspektivet er til stede, når ledere og medarbejdere tager højde for borgerens forløb på tværs af sektorer og fagligheder. Lederne skal sørge for, at disse overgange forløber effektivt og hensynsfuldt. Det kan fx ske ved, at lederne igangsætter ændringer i opgavetilrettelæggelsen på tværs af institutioner.

# Politikerne skal have tillid til ledelse

## — Ledelseskommisionen anbefaler

- Politikerne skal betragte sig selv som den offentlige sektors bestyrelse og være tydelige i at fastlægge mål og retning for den offentlige sektors virke til gavn for borgerne.
- Politikerne skal være bevidste om, at forandring og innovation kræver ledelsesmæssig opbakning.
- Politikerne skal anerkende, at ledelse ofte vil være et bedre instrument til at løse enkeltsager end nye regler og procedurer.
- Politikerne skal have respekt for implementeringsopgaven og give den fornødne tid til gennemførelse af politiske beslutninger.

### Input

Cirka halvdelen af de offentlige ledere oplever den politiske interesse som understøttende, men en fjerdedel ser den som begrænsende.

Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse.  
Tilgængelig på [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk).

Alle offentlige opgaver er underlagt politisk ledelse. Og det er godt! Når det lykkes bedst, respekterer ledere og medarbejdere, at det entydigt er politikerne, der fordeler ressourcer og prioriterer mellem interesser. Politikerne overlader dog som oftest et beslutningsrum til de offentlige ledere og medarbejdere. Og det kan friste politikerne til at gribe ind, når de bliver utålmodige eller utilfredse. Der er særligt to tidspunkter, hvor politikerne ofte begrænser de offentlige ledere ledelsesrum: Når lederne skal gennemføre reformer og store forandringer, og når enkeltsager rammer den politiske dagsorden.

Reformer og store forandringer kræver tid til at skabe forståelse og mening hos de ledere og medarbejdere, der skal omsætte reformerne til handling. Jo større forandringerne er, jo vigtigere er ledelsesindsatsen. Innovative løsninger, håndteringen af 'nye' problemer, løsninger på tværs af kendte strukturer og organiseringer – alt dette kræver i særlig grad tid og plads til, at ledelsen kan udfolde sig.

Når enkeltsager viser tegn på en mangelfuld eller forkert praksis, griber politikerne alt for ofte til styringsredskaber, der begrænser ledelsesrummet: regler, proces- og dokumentationskrav. I stedet kan politikerne med fordel insistere på bedre ledelse. Ofte handler enkeltsager om kulturen på én arbejdsplads. Politikerne kan og skal forvente, at de offentlige ledere kan levere. I grelle tilfælde kan det betyde afskedigelse af ledere, i andre tilfælde kan det handle om ledelsesudvikling eller reorganisering.



# Samarbejdssystemet skal forenkles

## — Ledelseskommisionen anbefaler

- De faglige organisationer skal bidrage til, at aftaler og dialog i samarbejdssystemet primært handler om at skabe værdi for borgerne. Vi foreslår et serviceeftersyn af MED-systemet med det sigte.
- De faglige organisationer skal bidrage til at modernisere og forenkle overenskomster og arbejdstidsregler for dermed at muliggøre en lokal forankret, tværfaglig, fleksibel og effektiv tilrettelæggelse af arbejdet til gavn for borgerne.

Et tillidsfuldt forhold mellem ledere og medarbejdere er vigtigt for at kunne drive en arbejdsplads, hvor medarbejderne bruger deres kompetencer, udvikler sig og trives. I Danmark er en del af denne dialog formaliseret i et fintmasket aftale- og samarbejdssystem, som vi bruger betydelige ressourcer på.

Samarbejdssystemet understøtter dog ikke altid inddragelse af medarbejderne. Eller målet om at sætte borgerperspektivet først. Det rejser spørgsmålet om, hvordan vi sikrer, at de mange ressourcer, der bruges på samarbejdssystemet samlet set er til gavn for borgerne.

Samtidig efterspørger både ledere og personaleorganisationer mindre styring. Det giver fælles hovedbrud, når man gerne vil tilrettelægge arbejdet i tværfaglige teams, og arbejdstidsreglerne forhindrer det. Der er brug for mere fleksibilitet i en tid, hvor opgaverne i stigende grad løses på tværs af fagligheder.

### Input

Der er stor forskel på, hvor omfattende det formelle samarbejdssystem er. Eksempelvis har en region med 27.000 ansatte op mod 170 lokale MED-udvalg, hvor der i en undersøgt større dansk virksomhed med 17.000 ansatte kun er tre udvalg.

COWI (2018). Interviewundersøgelse for Ledelseskommisionen.

En undersøgelse fra NFA viser, at 1/3 af medarbejderne i den offentlige sektor sjældent eller aldrig oplever, at deres nærmeste leder involverer dem i tilrettelæggelsen af deres arbejde.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2017). Notat til Ledelseskommisionen.

# Forvaltningscheferne skal lede driften og udviklingen af driften

## — Ledelseskommisionen anbefaler

- Topledere og ledere af ledere skal sikre en løbende dialog om driftsnære resultater for borgerne, og de skal styrke ledelse rettet mod driften og faglighederne.
- Ledere af fagprofessionelle skal i dialog med medarbejderne udøve faglig ledelse baseret på evidens.
- Ledere af medarbejdere skal styrke deres ledelseskraft på basis af lokale, relevante, kvantitative og kvalitative data om effekten af kerneopgaven.
- Topledere og ledere af ledere skal afstå fra detaljeret styring, fx via dokumentations- og proceskrav, for at styrke ledelsesrummet. Der skal være fokus på resultater.

I vores dialog med ledere, medarbejdere, forskere og faglige organisationer er vi ofte stødt på oplevelsen af afstand mellem forvaltning på den ene side og fagprofessionelle ledere og medarbejdere på den anden. Det kommer også til udtryk i den offentlige debat om 'djøfisering' eller debatten om 'kolde versus varme hænder'.

Udfordringen peger i begge retninger. Toplederne og lederne i forvaltningen oplever ikke, at det er deres opgave at lede driften - og når de prøver, giver det ikke point. På den anden side skubber de fagprofessionelle ledere forvaltningerne væk, fordi de oplever, at de ikke forstår deres praksis. Ingen af delene skaber god offentlig ledelse.

Der er brug for, at forvaltningscheferne driftsmæssigt kommer tættere på de institutioner og mennesker, de leder. En del af løsningen er mere viden om borgernes oplevelser og ønsker i mødet med den offentlige sektor. Mulighederne for at få data, der kan understøtte dialogen mellem ledelseslag, er større end nogensinde, men det bliver ikke brugt i særligt stort omfang. Det undrer os. Ledere på alle niveauer bør være optagede af at indsamle og bruge feedback fra de individuelle borgere eller virksomheder og andre relevante brugergrupper og have det som udgangspunkt for en styrket dialog om driften og udviklingen af driften.





iStock

### Input

Kun 60 % af lederne træffer beslutninger på baggrund af ledelsesinformation om brugertilfredshed, og kun 51 % af lederne træffer beslutninger på baggrund af ledelsesinformation om resultater og effekter.

Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse.  
Tilgængelig på [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk).



Nærum Gymnasium

### Input

23 % af medarbejderne svarer, at deres nærmeste leder "sjældent" eller "aldrig" oversætter virksomhedens mål til deres opgaver.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2017).  
Notat til Ledelseskommisionen.

Nogle ledere har direkte ansvar for mere end 100 medarbejdere. En fjerdedel af alle ledere – svarende til over 10.000 offentlige ledere – er direkte leder for over 27 medarbejdere.

Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse.  
Tilgængelig på [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk)

# Ledere skal sætte retning

## — Ledelseskommisionen anbefaler

- Alle offentlige ledere skal først og fremmest have en stærk lederidentitet. Lederidentiteten kan kombineres med en faglig indsigt, men ledelsesarbejdet er det afgørende.
- Den rolle og det ansvar, som de offentlige ledere har, skal betones stærkere. Det kan opnås ved, at arbejdsmarkedets parter indgår nye aftaler om ledernes løn- og ansættelsesvilkår.
- Alle offentlige ledere skal kunne sætte meningsfuld retning via en klar vision for deres organisation. Hvis ikke du vil og kan det, skal du ikke være leder.
- At sprede og forankre værdierne er blandt lederens allervigtigste opgaver. Det konkrete arbejde med værdier skal være omdrejningspunktet både i at motivere medarbejderne og i styringsdialogen med egen leder.
- Offentlige ledere skal være synlige indadtil og udadtil. Indadtil for medarbejdere gennem nærvær og tilstedeværelse. Udadtil for borgere og interessenter ved at være tilgængelige og opsøgende.
- Offentlige ledere skal være i kontakt med det, de leder. Mange steder er ledelsesspændet alt for stort og skal gøres mindre ved at indsætte flere ledere eller arbejde med organiseringen på andre måder.

De fleste ledere tilkendegiver, at de har en stærk lederidentitet, og det er positivt. Vi ved fra forskning og praksis, at ledere med en stærk lederidentitet er bedre til at sætte retning og skabe resultater via og sammen med andre. For ledere på nogle fagområder er lederidentiteten desværre mindre stærk. Det hænger sammen med, at det snarere er en stærk faglighed, der tæller – og ikke lederidentiteten.

Selv med en stærk lederidentitet kan de bedste ledere komme til kort. Nogle offentlige ledere har i dag direkte ansvar for mere end 100 medarbejdere. Det er for mange. Man kan ikke lede nogen, man ikke er i kontakt med. Dialog, anerkendelse og formidling af visioner kræver, at man rent faktisk taler med sine medarbejdere. Det betyder ikke nødvendigvis fysisk nærvær i al arbejdstiden, men det betyder, at nærvær skal prioriteres og være muligt.

# Ledere skal sætte holdet

## — Ledelseskommisionen anbefaler

- Politikerne skal ansætte den øverste administrative chef, som får ansvaret for at sætte sit eget hold.
- Rekrutteringsprocessen skal være professionel med små ansættelsesudvalg.
- Ledere og medarbejdere, der ikke kan bringes til at præstere tilfredsstillende, skal afskediges.

### Input

Kun 21 % af lederne erklærer sig enige eller helt enige i, at der i deres organisation er tradition for at afskedige ledere, der ikke præstere.

Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse.  
Se mere på [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk).

En af lederens vigtigste opgaver er at sætte det rigtige hold. Det er et centralt ledelsesgreb for at udvikle en organisation. Hvis der skal ske noget andet, vil der typisk være behov for nye faglige eller personlige ledelseskompetencer. Det kræver, at lederne på forskellige niveauer selv kan sætte holdet.

Det er naturligt, at politikere deltager i rekrutteringen af den øverste leder, men politisk indblanding i ansættelser ud over det absolut øverste niveau er en uskik. Først og fremmest fordi det mindsker toplederens handlerum ganske betydeligt, hvis lederen ikke selv kan sætte sit hold.

Samtalen om en lederstilling kræver et fortroligt rum, som det kan være vanskeligt at få, når mange mennesker er involveret. Det er en af grundene til, at vi ser et potentiale i at gøre rekrutteringsprocessen bedre. Ansættelsesudvalg skal være små og partsinteresser skal ud af ansættelsesudvalgene, da det er ledelsens ansvar at sætte holdet – og lave det om, om nødvendigt.

Ingen ledelsesindsatser må resultere i lav trivsel, højt sygefravær og stor personaleomsætning. Det går i sidste ende ud over kvaliteten af opgaveløsningen. Derfor bør offentlige ledere gøre op med en tradition, hvor der går for lang tid, før der bliver handlet i forhold til ledere og medarbejdere, der ikke løser opgaven tilfredsstillende.



# Ledere skal udvikle sig

## — Ledelseskommisionen anbefaler

- Der skal gennemføres en dyberegående analyse af indhold, metode og læringseffekt på de formelle, offentlige lederuddannelser.
- De formelle lederuddannelser skal styrke udviklingen af ledernes personlige praksis og træne ledernes evne til at gribe ind – også når det er svært.
- Al ledelsesudvikling skal med udgangspunkt i konkrete organisatoriske målsætninger kombinere viden, refleksion og handling. Ledelsesudvikling skal ikke gives som et personalegode.
- Topledere og ledere af ledere skal gøre en særlig indsats for at udvikle lederidentiteten hos kommende og nye ledere.
- Offentlige ledere skal tydeliggøre, hvordan de baseret på organisationens ledelsesgrundlag selv bedriver god ledelse, hvordan de oversætter organisationens strategi, og hvilke personlige værdier deres ledelse bygger på.

Kvalitetsreformen fra 2007 har medvirket til en massiv satsning på lederuddannelser, hvilket har ført til en øget professionalisering af ledelse. Flere evalueringer peger dog på, at uddannelserne har for ringe effekt på resultaterne. Der kan være langt fra bøgerne på uddannelsen til virkeligheden på arbejdspladsen. Derfor skal arbejdspladserne og i særlig grad ledernes ledere være mere aktive før, under og efter uddannelsen. De skal sætte mål, give mulighed for træning, følge op og give feedback.

Nye ledere er ofte gode til at anerkende medarbejdere, men de mangler den stærke lederidentitet, der skal til for at sætte retning og turde delegere opgaver og ansvar til medarbejdere. Lederidentitet kommer typisk med erfaring. Derfor bør der være et særligt fokus på at udvikle nye ledere, så de hurtigst muligt er rustet til opgaven. Uddannelse er en del af løsningen, men det er mindst ligeså vigtigt, at de erfarne ledere inviterer de nye ledere ind i fællesskabet og sikrer en 'god mesterlære'.

Ledelsesudvikling er en livslang proces. Systematiske lederevalueringer, løbende dialog og feedback er en del af svaret. Derudover opfordrer vi til, at alle ledere udkommer med deres personlige ledelsesgrundlag. Ved at gøre det synligt får det en mere fremtrædende plads hos lederen selv, og det bliver muligt for medarbejdere og chefer at bidrage til lederens fortsatte udvikling.

# Efterord

Ledelseskommisionen har været i kontakt med op mod 10.000 offentlige ledere. Vi er blevet inspireret af de ledere, vi har talt med. Vores håb er, at alle ledere i den offentlige sektor vil lade sig inspirere af vores anbefalinger og rapporter. Alt materiale kan hentes på [www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk).

En af de ting, Ledelseskommisionen er blevet særligt opmærksomme på undervejs, og som vi har fået bekræftet både i spørgesemaundersøgelsen og på mange møder, er, at ledelseskæderne 'hopper af'. Det gælder både op og ned i de hierarkiske systemer og på tværs af fag- og myndighedsområder.

Ledelseskæderne og ledelsessamarbejdet skal derfor styrkes. Vi peger på flere centrale områder, hvor vi mener, der kan og skal ske forbedringer. Først og fremmest skal der i endnu højere grad sættes fokus på at skabe værdi for borgerne og samfundet. Derudover skal lederne fokusere mere på driften og dens udvikling. Det gælder særligt de ledere, som har driften lidt på afstand, men som har det overordnede ledelsesmæssige ansvar.

Forandringerne skal komme flere steder fra. De offentlige ledere skal 'tage ledelseskasketten på', men der er også behov for at ændre ledernes rammevilkår. Der skal skabes mere fleksible og rummelige strukturer om lederne – i forhold til styringsmodeller, samarbejdsstrukturer, overenskomster, regler og politisk ageren.

Forandringerne kommer, når høje ambitioner møder vilje og handlekraft. Ledelse handler om at skabe resultater via og sammen med andre. Ledelse gør en forskel, og god ledelse er afgørende for kvaliteten af den velfærd, vi oplever som borgere.

## — Ledelseskommisionen medlemmer

Allan Søggaard Larsen, formand,  
ejer af investeringsselskabet  
Liberatio A/S

Alfred Josefsen, ejer af  
ledelsesfirmaet Alfred A/S

Birgit Lise Andersen, skoleleder på  
Strandgårdskolen, Ishøj Kommune

David Hellemann, koncerndirektør  
i Nykredit

Dorthe Gylling Crüger,  
adm. direktør på Sygehus Lillebælt

Emma Winther, centerleder  
på Plejecenter Kastaniehaven,  
Vejle Kommune

Eva Zeuthen Bentsen,  
partner Odgers Berndtson

Lasse Jacobsen, kommunaldirektør  
i Viborg Kommune

Lotte Bøgh Andersen, professor  
på Aarhus Universitet

Marianne Thyrring, direktør for  
Danmarks Meteorologiske Institut



Nordjyllands Politi

# — Ledelses Kommissionen

Ledelseskommisionen  
2017 - 2018

Landgreven 4  
Postboks 2193  
1017 København K

[www.ledelseskom.dk](http://www.ledelseskom.dk)