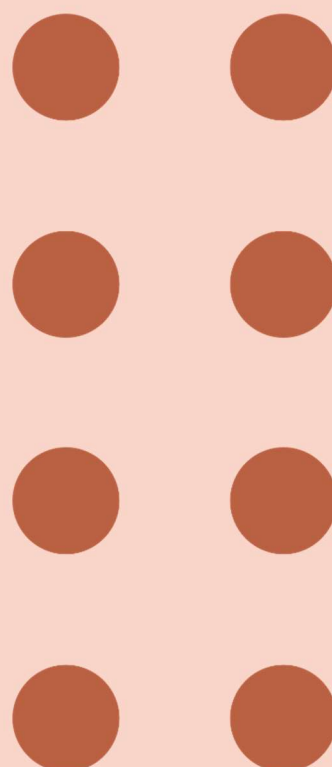


# Fremtidens offentlige topleder- roller kræver nye kompetencer

Anders Raastrup Kristensen  
Københavns Universitet

Michael Pedersen  
Copenhagen Business School



## Abstract

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

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

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

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

## Topledelsens tofrontskrig

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Udfordring af topledernes autoritet**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Strategisk ledelse**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Personaleledelse**

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## **Faglig ledelse**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Driftsledelse**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Hvordan ser fremtidens offentlige topleder ud?

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

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

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

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

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

## Referencer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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