

FINANSMINISTERIET

Ledelse på dagsordenen

Perspektiver på bedre ledelse
i den offentlige sektor

Oktober 2001





FINANSMINISTERIET

LEDELSE PÅ DAGSORDENEN

PERSPEKTIVER PÅ BEDRE LEDELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

OKTOBER 2001

Ledelse på dagsorden

Ledelse på dagsordenen. Perspektiver på bedre ledelse i den offentlige sektor, oktober 2001

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 10-12
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

Eller hentes hos:

Schultz Erhvervsboghandel
Vognmagergade 7
1120 København V

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
11. kontor
1218 København K
Telefon 33 92 33 33
Telefax 33 32 80 30
E-mail: fm@fm.dk

Omslag: b:graphic
Foto: Bert Wiklund
Tryk: Nordsjællands Trykcenter
Oplag: 2.500
Pris: 75 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-470-0

Elektronisk publikation:
Produktion: Nordsjællands Trykcenter
ISBN: 87-7856-471-9

Publikationen kan hentes på Finansministeriet og Service & Velfærds hjemmesider: www.fm.dk og www.service-og-velfaerd.dk



INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	1
INDLEDNING	3
Ledelse på dagsordenen	3
Publikationens opbygning	5
KAPITEL 1	7
GOD LEDELSE GØR FORSKEL	7
Ledelse sætter kursen	9
Ledelse skaber kvalitet og resultater	10
Ledelse motiverer	12
Krav til bedre ledelse	14
KAPITEL 2	18
KARAKTERISTISKE TRÆK VED OFFENTLIG LEDELSE	18
Offentlige institutioner er politisk styrede	19
Helhedssyn og decentralisering	20
Samspillet med interesserne	24
Kommunikation og synlighed	25
Ledelsesopgavens mange aspekter	27
Hvad er en ledelsespolitik?	27
KAPITEL 3	30
LEDELSESPOLITISKE PROBLEMSTILLINGER	30
Balanceret ledelse	30
Lederrekruttering og ledermobilitet	33
Udvikling af ledere	39
AFRUNDING	44
LEDELSESPOLITISK IDEKATALOG	47
CENTRALE LEDELSESPOLITISKE INITIATIVER FOR STATEN	53
PUBLIKATIONER OM LEDELSE	57

Forord

Folketinget har bedt regeringen om at fremlægge en ledelsespolitisk redegørelse inden udgangen af 2001.

Redegørelsen behandler ledelse i såvel den private som den offentlige sektor og er udarbejdet af Erhvervsministeriet og Finansministeriet. Denne pjece uddyber problemstillingerne indenfor offentlig ledelse.

Ledelse er blandt de væsentligste forudsætninger for en velfungerende offentlig sektor, hvad enten der er tale om arbejdsprocesser, motivation af medarbejderne eller kvaliteten af de ydelser, borgerne modtager. Det er derfor nødvendigt fortsat at udvikle ledere og ledelse.

God offentlig ledelse handler om vilje, mod og visioner. Bedre ledelse opnås ikke med øgede bevillinger eller nye love. Derimod forudsætter bedre ledelse, at den enkelte leder engagerer sig i ledelsesopgaven ved at vise holdning og handling.

Ledelse er nøglen til udvikling af den offentlige sektor. Det gælder ikke mindst i forhold til de omstillingsprocesser, som den offentlige sektor må gennemføre i de kommende år. Hvis den offentlige sektor skal kunne løfte opgaven, kræver det, at nuværende og kommende ledere på tværs af den offentlige sektor arbejder med kvaliteten af ledelse.

Denne pjece trækker på indsigterne fra en række projekter: Motivationsundersøgelsen blandt statens ansatte, Ledelsesbarometeret for staten og projekt "Kvinder og ledelse", der er gennemført i samarbejde med CFU. Som inspiration til ledelsesdiskussionen har Finansministeriet endvidere taget initiativ til en virtuel debatbog om udfordringerne for offentlig ledelse i den ny økonomi med deltagelse af en lang række debattører. Endelig har regeringen og samarbejdspartnerne i regi af Service & Velfærd gennemført et redskabsbaseret projekt rettet specifikt mod små og mindre institutioner på tværs af stat, amt og kommune.

Ledelse på dagsorden

En række interessenter i form af forskere, offentlige ledere, de (amts)kommunale parter og personaleorganisationerne har været inviteret til at debattere indholdet. Det er mit håb, at pjecen giver inspiration til, hvordan der lokalt kan arbejdes med ledelsespolitik.



Pia Gjellerup

Indledning

Ledelse på dagsordenen

God ledelse er en afgørende forudsætning for, at den offentlige sektor kan indfri de kommende års skærpede forventninger til en effektiv opgaveløsning af høj kvalitet.

Ledelse bør derfor få langt større opmærksomhed i de offentlige institutioner i stat, amt og kommune.

I løbet af det sidste års tid har ”Ledelsesbarometeret for staten” og undersøgelsen ”Motivation i staten” vist, at både ledere og medarbejdere mener, at ledelse er af central betydning. Dette fokus er positivt, da udviklingen af bedre ledelse er betinget af, at der eksisterer en frugtbar dialog mellem medarbejdere og ledelse.

De offentlige institutioner kan i fremtiden forvente at blive sammenlignet mere systematisk med offentlige og private institutioner i ind- og udland og at indgå i konkurrence med disse. Borgerne vil have stigende forventninger til kvalitet, effektivitet og en individuel opgaveløsning. Endvidere bliver andelen af ældre i samfundet markant større fra år 2010, hvilket medfører et behov for store omstillinger i den offentlige sektor.

De fremtidige udfordringer gør det nødvendigt at fokusere stærkere på ledelse. Bedre ledelse er afgørende for, at de omstillinger, der skal til for at kunne indfri forventningerne til den offentlige sektor, rent faktisk gennemføres. Det gælder eksempelvis de krav om tilpasninger, der følger af mulighederne i digital forvaltning.

God ledelse er naturligvis andet og mere end anvendelsen af ledelses- og styringsværktøjer. God ledelse forudsætter et personligt lederskab, hvor lederens personlige integritet, evne til at inspirere og begejstre, ansvarlighed, personlig fleksibilitet og samarbejdsevne er vigtige elementer. Hvis ikke de offentlige ledere personligt vil tage udfordringen op, gør nok så veludviklede ledelses- og styringsredskaber ingen forskel. Fortsat udvikling af det personlige lederskab er derfor også en vigtig del af arbejdet for bedre ledelse.

Formålet med denne publikation er at bidrage til debatten om offentlig ledelse, og tilskynde til udvikling af ledelsespolitikker i den offentlige sek-

tor. Der er et synligt behov for begge dele. I diskussionen af ledelse i den offentlige sektor er det afgørende, at der udvikles en fælles forståelse af, hvad ledelse er, og hvilke krav, der kan stilles til lederne. Og udvikling af en ledelsespolitik er det første skridt på vejen til systematisk at arbejde for bedre ledelse.

Derfor bør ministerområder og (amts-)kommuner udforme en ledelsespolitik, der forholder sig til de krav, behov og udfordringer, der i fremtiden vil være til ledelse i de enkelte institutioner og institutioner.

Som et bidrag til den udvikling vil denne pjece indkredse de krav som offentlige ledere skal kunne leve op til. Kravene er formuleret som ledetråde under hovedoverskrifterne: *Strategisk helhedstænkning, resultatfokus og dialog.*

Det forventes af lederne, at de kan lede deres medarbejdere på en måde, der skaber de forventede resultater. Men lederne må samtidigt kunne tænke langsigtet og strategisk i forhold til, hvor deres institution er på vejen, og hvad rolle den spiller i en større sammenhæng. Intet af dette kan skabes uden medarbejdernes indsats. Det understreger, at dialog i form af inddragelse og medbestemmelse er en væsentlig parameter i god ledelse. Dialogen bør også omfatte det politiske niveau, brugeren og andre interessenter, hvis de offentlige institutioner løbende skal kunne lære og udvikles.

Ledetrådene kan tjene som inspiration til at fastlægge en ledelsespolitik, der arbejder mod opfyldelsen af de krav, der stilles til offentlig ledelse.

En velfungerende ledelsespolitik må tage udgangspunkt i de lokale forhold. Derfor må ledelsespolitikken forankres lokalt, hvis den skal give mening. Sådanne decentrale tilgange, hvor de enkelte institutioners krav og behov står i centrum, har der traditionelt været gode erfaringer med i Danmark.

Regeringen har imidlertid som arbejdsgiver for statens ansatte en særlig forpligtigelse på dette område. I tilgift til de generelle anbefalinger, som publikationen indeholder, vil der derfor blive taget en række centrale initiativer på statens område. Disse er introduceret i pjecen.

Publikationens opbygning

Kapitel 1: God ledelse gør forskel

Kapitlet indkredser, hvorfor god ledelse gør forskel. Det fremhæves, at ledelse har en direkte indflydelse på en række væsentlige forhold i de offentlige institutioner:

- Ledelsens opbakning er nødvendig for at gennemføre forandringer, fordi ledelsen formulerer de strategiske udviklingsmål, og fordi ledelsen både skal skabe og være den kulturelle bærer af forandringer.
- Ledelse har betydning for kvalitet og resultater i den offentlige sektor, fordi ledelsen er ansvarlig for ressourceudnyttelse, den faglige standard og attraktive arbejdspladser.
- Ledelse er afgørende for medarbejdernes motivation og arbejdsglæde, og dermed de resultater, de skaber.

Kapitlet munder ud i opstillingen af tre ledetråde for bedre offentlig ledelse, der angiver, hvilke krav offentlige ledere bør forholde sig til i opgaveløsningen. Ledetrådene omhandler:

- Strategisk helhedstænkning
- Resultatfokus og omkostningsbevidsthed
- Læring og dialog med medarbejdere og borgere

Kapitel 2: Karakteristiske træk ved offentlig ledelse

Offentlig ledelse mødes af mangeartede udfordringer, der tegner til at blive endnu mere komplekse og sammensatte i fremtiden. Kapitlet peger på en række krydspres og udviklingstendenser, der er relevante for offentlig ledelse. Hovedområderne er:

- Politisk styring
- Helhedssyn og decentralisering
- Samspil med interessenter
- Kommunikation og synlighed
- Ledelsesopgavens mange aspekter

Kapitlet afsluttes med en beskrivelse af, hvad en ledelsespolitik kan være. En vigtig pointe er, at de generelle udfordringer for offentlige ledere, der er beskrevet i kapitlet vil have forskellig effekt afhængig af den konkrete sammenhæng som lederen og ledergruppen befinder sig i.

Kapitel 3: Ledelsespolitiske problemstillinger

I kapitel 3 beskrives en række problemstillinger, der har betydning for kvaliteten af ledelse i den offentlige sektor, og som man på decentralt niveau kan arbejde med som en del af ledelsespolitikken. Problemstillingerne omhandler styringsmæssige og ledelsesmæssige udfordringer under følgende overskrifter:

- Balanceret ledelse
- Lederrekruttering og ledermobilitet
- Udvikling af ledere

Afrunding

Hovedanbefalingen i regeringens strategi for at udvikle bedre offentlig ledelse er, at der udvikles lokalt forankrede ledelsespolitikker, understøttet af visse centrale elementer.

Oplægget afrundes med en række input til elementer, der kan eller bør inddrages i udformningen af decentrale ledelsespolitikker, og som kan bruges som inspiration i processen.

Derudover introduceres en række initiativer, som regeringen vil tage fra centralt hold for at understøtte udviklingen af god ledelse på statens område.

Kapitel 1

God ledelse gør forskel

Ledelse er et afgørende parameter for enhver organisations succes, uanset om der er tale om en privat virksomhed eller en offentlig institution. Det er ledelsens opgave at udstikke en retning for institutionen ved at udøve ledelse.

I sin essens handler ledelse om at formulere institutionens mål og få den samlede institution til at nå de ønskede resultater inden for de ressource-mæssige rammer. Resultaterne opnås, når ledelsen forstår at fremme et konstruktivt samspil mellem medarbejdernes viden, kompetencer og motivation. Ledelse er således en proces, der inddrager medarbejderne aktivt.

En definition af ledelse

”Ledelse, den proces at gennemføre en aktivitet ved hjælp af og gennem andre personer. Der findes mange definitioner på, hvad ledelse er, men i de fleste fremhæves det, at ledelse udøves med henblik på at påvirke en organiseret gruppe til at formulere og arbejde hen imod opfyldelsen af bestemte mål. Dermed gøres det klart, at der er tale om en påvirkningsproces, hvori der er ledere og underordnede, og at denne proces foregår med henblik på at opnå mål. Lederen bringes dermed i fokus, og effektiv ledelse bliver målt på evnen til at sikre målopfyldelse. Ofte fokuseres der på den formelle ledelse, men mange ledelsesforskere fremhæver, at ledelse udøves af enhver, som er i stand til at påvirke en gruppe, formelt som uformelt, dvs. at en leder er en, som har følgere.”

Kilde: Gyldendal, *Den Store Danske Encyclopædi*, Bind 12, 1998

Ledelse vil aldrig kunne udøves i et tomrum. Tværtimod. Ledelse giver kun mening i sammenhæng med de rammer, den er underlagt, de medarbejdere, der er ansat det pågældende sted, samt de omgivelser og interesser, som institutionen skal spille sammen med.

Visionære ledere kan skabe og bære de nødvendige forandringer, der skal til for at høste resultaterne af indførelsen af nye systemer og arbejdsgange. Imidlertid kan ledere, der ikke er eller bliver rustet tilstrækkeligt til opgaven, i sig selv være en barriere for, at institutionerne kan omstille sig til fremtidens krav.

Der vil altid være behov for forandring og fornyelse i den offentlige sektor. Men hastigheden, hvormed kravene om omstilling og fornyelse opstår og ændres, er stigende.

Det skyldes forhold som internationaliseringen, øget konkurrence og kravet om organisatoriske omstillinger. Internationaliseringen medfører i sig selv øget konkurrence og gennemsigtighed, men konkurrencen bliver yderligere stimuleret af den stigende anvendelse af markedsmekanismer, hvad enten der er tale om at inddrage private leverandører eller anvendelse af kontraktstyring og aktivitetsafhængige bevillinger indenfor den offentlige sektor.

På sin vis er der tale om et monopolbrud i den offentlige sektor i disse år. Hvor den offentlige sektor tidligere var eneste leverandør af en række ydelser, er der i dag flere valgmuligheder på mange områder. Monopolbruddet har endvidere en "virtuel" dimension, som rækker langt videre. Sammenligninger er i dag nemme at foretage via ny teknologi som f.eks. Internettet, og konkurrencen vil derfor i fremtiden komme fra andre offentlige producenter, private udbydere eller offentlige institutioner i andre lande.

Det skaber et forventningspres, fordi borgerne vil kunne sammenligne den danske velfærdsstats tilbud med kvalitet og omfang i andre lande og på tværs af kommuner. Hospitalernes ventelister og behandlingstilbud og resultater af undersøgelser af børns læsefærdigheder bliver tilgængelig information, der vil danne grundlag for nye krav til velfærd.

Monopolbruddet angår imidlertid mere end produktionen af service og andre ydelser. Den offentlige sektor har traditionelt baseret sin autoritet på et videnmonopol. Det gælder i den traditionelle myndighedsudøvelse og i forvaltningerne, men også lægen og læreren har haft stor autoritet baseret på monopol på viden. I dag er det anderledes. Lægen udfordres af viden fra Internettet, og der stilles spørgsmålstejn ved kvaliteten af undervisning og pleje på børne- og ældreområdet. Det betyder, at borgerne stiller langt større krav til alle områder indenfor den offentlige sektor, og at de forventer, at deres stemme tages alvorligt.

En sidste udfordring, der skal fremhæves, er kravet til organisatoriske omstillinger, der utvivlsomt vil vokse i fremtiden. Det gælder ikke mindst omstillingen til digital forvaltning, der giver mulighed for store effektivitetsgevinster, men som forudsætter gennemgribende forandringer på tværs af stat, amt og kommune i både organisation, arbejdsprocesser og ressourceanvendelse.

Effektiviseringsgevinsterne opstår ikke alene ved at ændre forvaltningernes kontakt til omgivelserne. De ligger i lige så stort omfang i muligheden for at digitalisere og omlægge forvaltningsinterne arbejdsprocesser samt i en lettere udveksling af data mellem myndigheder.

Hvis potentialet ved digital forvaltning skal indfries, vil forvaltningernes administrative og politiske ledere skulle udfordre traditionelle administrative grænser, sektoropdelinger og faglige interesser. Kendte arbejdsprocesser vil falde bort eller ændres, og eksisterende ressort- og faggrænser må udfordres til fordel for fælles opgaveløsning, hvor opgaverne løses af de organisatoriske enheder, der kan gøre det mest effektivt.

Ledelse sætter kursen

Det fortsatte krav om ændringer og tilpasning i den offentlige sektor synliggør behovet for ledere, der kan igangsætte og stimulere omstillingsprocesserne. Realiseringen af planlagte forandringer og forbedringer er betinget af, at de udbredes og implementeres systematisk i institutionen. Det lyder enkelt, men det er en stor udfordring i praksis. I udmøntningen er det medarbejdernes indsats, der reelt skal skabe forandringerne – men al erfaring viser, at det kræver ledelsens aktive opbakning at sætte processerne i gang og motivere medarbejderne til at deltage heri. Dette er den virkelige udfordring for lederne i dagligdagen.

Forventningerne om, at forandringsparathed bliver mere afgørende, er tydelige, når lederne selv skal vurdere hvilke kvalifikationer, der får større betydning i fremtiden. Behovet for redskaber til forandring afspejles også i ledernes angivelse af behov for udvikling og efteruddannelse. Dette gælder på tværs af lederroller og sektorer inden for staten.¹

Ledelsens betydning for forandring

Manglende opbakning og engagement fra ledelsen kan være den største barriere for gennemførelse af større organisatoriske ændringer som f.eks. implementering af digitaliserede arbejdsgange.

En analyse af potentialer og udfordringer forbundet med indførelsen af digital forvaltning i kommunerne peger således på, at engagement fra ledelsen er den største enkeltstående forudsætning for indførelsen af digital forvaltning.

Det skyldes, at implementering af digital forvaltning i en kommune dækker hele forvalt-

¹ Personalestyrelsen, Handelshøjskolen i Århus og Ledernes Hovedorganisation: Det Danske Ledelsesbarometer, *Ledelsesbarometeret for staten*, 2001.

ningens område og har konsekvenser for kommunens kundegrupper, borgere og erhvervsliv såvel som for de kommunale medarbejdere. For at initiativer af den størrelse kan få succes, er det af afgørende betydning, at ledelsen giver projektet sin aktive opbakning. Ledelsens rolle i omstillingen er at fungere som den drivende kraft i organisationsudviklingen, sikre den nødvendige kompetenceudvikling samt lede og motivere såvel mellemledere som medarbejdere i processen.

Kilde: KPMG Consulting, *Analyse af potentialer og udfordringer forbundet med indførelsen af digital forvaltning i de danske kommuner*, 2001.

Grobunden for forandring skabes af den kultur og adfærd, der hersker i en organisation. I den sammenhæng er ledelsens adfærd afgørende for at skabe en dynamisk og udviklende kultur, hvor forandringer ses som en udfordring frem for en trussel, og hvor medarbejderne fortsat udvikler deres kompetencer til at møde nye krav og medvirker til at understøtte den ønskede udvikling.

Ledelse skaber kvalitet og resultater

Kravene til at skabe resultater af høj kvalitet vil blive skærpet de kommende år, hvor den offentlige sektor skal løse flere opgaver med færre ressourcer.

Betydningen af ledelse for opnåelsen af tilfredsstillende resultater bliver understreget, når ressourceudnyttelse og målopfyldelse i den offentlige sektor undersøges. Det skyldes, at ledelsen sætter rammerne for, hvordan den enkelte offentlige institution fungerer, og dermed i sidste instans hvilke tilbud, den giver sine brugere.

Erfaringen viser, at der er betydelige forskelle på, hvordan sammenlignelige offentlige institutioner forvalter og udnytter de ressourcer, der er til rådighed.²

Selv med udgangspunkt i relativt ensartede økonomiske ressourcer, personalebemanding, og forhold af socio-økonomisk betydning, som f.eks. geografisk beliggenhed, er der alligevel store forskelle i effektiviteten i offentlige institutioner. Forskellene kan skyldes et samspil mellem forskellige faktorer, men ledelsens kvalitet er utvivlsomt en af de væsentligste.

² Finansministeriet, *Budgetredegerelse*, 1997 og 1999.

Ledelsens evne til at få institutionens samlede medarbejderkompetencer til at arbejde effektivt sammen efter klare og veldefinerede mål er afgørende for ressourcudnyttelse og kvalitet. Det forudsætter, at ledelsen kommunikerer til medarbejderne, hvad der er de væsentligste succeskriterier i institutionen, og inddrager medarbejderne i løsningen af opgaverne.

De offentlige ledesers evne til at få medarbejderne til at yde deres bedste har en direkte betydning for kvaliteten af de velfærdsydelser, som borgere og brugere modtager i deres dagligdag. God ledelse er afgørende for, at vi som borgere kan få vores børn passet på en betryggende måde, og at de trives og udvikles i institutioner og skoler. Ligesom god ledelse medvirker til, at de ældre får den hjælp og omsorg, de har behov for, og at sygehuse- ne fungerer tilfredsstillende.

Fundamentet for kvalitet i velfærden er, at den faglige kvalitet er tilfredsstillende. Men meget tyder på, at der er behov for i større grad at inddrage de bløde værdier som engagement, omsorg og imødekommenhed i diskussionen af kvalitetsbegrebet.

De bløde værdier knytter sig til de menneskelige kompetencer, der er afgørende, når det gælder pleje, omsorg og uddannelse. På disse områder kan de økonomiske ressourcer ikke skabe kvaliteten alene, fordi kvaliteten kræver, at mødet mellem mennesker opleves som godt og udbytterigt.

Etisk regnskab på Plejecentret Sølund

Plejecentret Sølund er et eksempel på en institution, der arbejder systematisk med værdier ved at opstille et etisk regnskab.

Såvel ledelse og medarbejdere på Plejecentret Sølund i København har forpligtet sig til at arbejde efter de formulerede værdier i plejecenteret. Plejecentrets værdier er blevet formuleret gennem en dialog mellem ledelse og medarbejdere, samt repræsentanter for beboere og pårørende. Dialogen førte til en opstilling af seks værdier og beskrivelser af, hvilken betydning værdierne reelt har i dagligdagen.

Plejecentret har efterfølgende udformet et etisk regnskab for at måle, om arbejdet på plejecentret udføres i overensstemmelse med de formulerede værdier. Det sker ved, at beboere, medarbejdere og pårørende svarer på et spørgeskema, hvor værdierne er udtrykt i konkrete udsagn.

Et eksempel er værdien ”Værdighed og respekt for beboerne på Sølund”, hvor spørgeskemaet inkluderer følgende spørgsmål, som det er muligt at angive, i hvilken grad man er enig i:

- Beboerne kan bevare deres værdighed på Sølund?

- På Sølund er der respekt for beboernes privatliv?
- Beboerne bliver inddraget i beslutninger, som vedrører deres eget liv og dagligdag?
- Personalet respekterer beboernes behov?

Det etiske regnskab danner i sin helhed baggrund for en diskussion af fremtidige prioriteringer og løsninger mellem medarbejdere, beboere og pårørende.

Kilde: Københavns Kommune.

Fra et ledelsesmæssigt perspektiv stiller det krav om helhedsorienteret ledelse, der også vægter bløde værdier. Udfordringen er at skabe arbejdspladser, hvor et godt og stimulerende arbejdsmiljø understøtter en tilfredsstillende løsning af opgaverne inden for de ressourcemæssige rammer. Hvis personalet føler sig værdsat, og stemningen på arbejdspladsen er præget af tillid og engagement, vil det have en positiv effekt på kvaliteten af de velfærdsydelser, som borgeren modtager.

Helhedsorienteret ledelse indebærer derfor, at lederen bliver vurderet på en række parametre som kvalitet, brugertilfredshed og medarbejdertilfredshed.

Ledelse motiverer

Vejen til at skabe god kvalitet går via medarbejderne. I praksis er det medarbejderne, der skal levere kvaliteten i mødet med borgere og brugere. Medarbejdernes indsats hænger nøje sammen med deres motivation og engagement, som begge er forhold, hvor ledelse er en afgørende parameter.

Betydningen af ledelse er en vigtig faktor i medarbejdernes egen vurdering af, hvad der motiverer dem i deres arbejde.³ Medarbejderne lægger særlig vægt på, at ledelsen giver opbakning og er lydhør overfor medarbejdernes synspunkter og ideer.

Ledelsen påvirker også andre forhold knyttet til motivation. Den suverænt vigtigste motivationsfaktor for statens ansatte er indholdet i jobbet, særligt i hvilket omfang medarbejderen har selvstændig beslutningskom-

³ Personalestyrelsen: *Motivation i staten – drivkraft til udvikling og formyelse*, Bind I & II, november 2000.

petence og ansvar. Det er elementer, som ledelsen i høj grad har indflydelse på gennem uddelegering af opgaver og ansvar til medarbejderne.

Medarbejderne efterspørger arbejdspladser, hvor indhold, udviklings- og karrieremuligheder er individuelt tilpassede. F.eks. kan der være stor forskel på, hvad man som medarbejder efterspørger som nyansat, efter længere tids tilknytning, som børnefamilie eller enlig, eller som mand eller kvinde. Derudover er der forskelle på krav og forventninger til ledelse afhængig af arbejdsområde.

Motivation har endelig sammenhæng med arbejdspladsens omdømme og troværdighed. Det er især forhold, som at arbejdspladsen er kendt for god kvalitet og et højt fagligt niveau, samt at arbejdspladsens resultater er af betydning for omverdenen, der vægtes højt. Til gengæld betyder det mindre, om arbejdspladsen er kendt af den brede befolkning og har politisk opmærksomhed.

Et godt omdømme har betydning for medarbejdernes stolthed over deres arbejde og deres arbejdsglæde og spiller dermed ind på de resultater, der opnås. Samtidig har omdømmet en selvstændig betydning i forhold til rekruttering af nye medarbejdere.

Derfor er en af ledelsens klare opgaver at synliggøre de offentlige institutioners mission, vision og værdier for såvel medarbejdere som omverdenen. Når det kommunikeres klart, hvad institutionen står for, og hvilken plads den udfylder i den offentlige sektor som helhed, skaber det grobund for bedre resultater.

Modsat har ledelse, der bedømmes som dårlig af medarbejderne, negative konsekvenser for fastholdelse. Blandt de medarbejdere, som har besluttet sig for eller overvejer et jobskifte, anføres ”dårlig ledelse” således som den næsthøypigste årsag til at skifte job.⁴

Nutidens medarbejdere søger de job, de mener vil tilfredsstillе dem – og forlader jobbene igen, hvis ledelsen bedømmes som dårlig. Ledelsen spiller derfor en stor rolle i forhold til rekruttering og fastholdelse af medarbejderne.

⁴ Personalestyrelsen: *Motivation i staten – drivkraft til udvikling og fornyelse*, Bind I & II, november 2000.

Netop rekruttering og fastholdelse bliver et meget vigtigt tema for de offentlige ledere i de kommende år, hvor den demografiske udvikling bevirker, at konkurrencen om arbejdskraft vil stige.

Ledelsen må være medvirkende til at give medarbejderne et jobindhold, der motiverer dem. Det kræver, at ledelsen er lydhør overfor medarbejderne og deres individuelle behov for ledelse. Forskellige medarbejdere må nødvendigvis ledes forskelligt.

Krav til bedre ledelse

Kvaliteten af ledelse har således væsentlige effekter på en institutions evne til at håndtere forandringer, kvaliteten af det arbejde der udføres, og medarbejderens motivation. Fortsat udvikling af offentlig ledelse er derfor en nøgle til at styre den offentlige sektor.

Offentlig ledelse udføres i et komplekst felt, der er præget af mange og varierende dimensioner. Indsatsen for at skabe bedre ledelse bør være relevant for alle offentlige ledere, selvom forventninger til lederne vil afhænge af, om de er top-, mellem- eller linieledere, og om de fungerer i små eller større institutioner indenfor hhv. stat, amt og kommune.

Kompleksiteten gør, at det er vanskeligt at opstille en formel for, hvad der kendetegner god ledelse. Ledelse afhænger altid af sin sammenhæng - herunder den person, der udøver ledelsen. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at alle ledere bedriver god ledelse. Der findes god ledelse og mindre god ledelse.

Skal der arbejdes for bedre ledelse i den offentlige sektor er det nødvendigt at formulere nogle overordnede krav til ledelse. Men dette må ske med respekt for, at målgruppen er så sammensat, at kravene kun kan fungere som en rettesnor.

Tilrettelæggelse af den konkrete ledelsespolitik, der understøtter lederne i at opfylde kravene, må derfor være et lokalt anliggende. De overordnede krav til offentlige ledere er i det følgende formuleret som ledetråde for bedre ledelse. Ledetrådene angår helhedstænkning, resultatorientering og dialog.

Strategisk helhedstænkning i udvikling af institutionerne

Den offentlige sektor må – for at gøre nytte – følge med tiden og tilpasse sin rolle til det omgivende samfunds behov. Samtidig består den offentlige sektor af mange institutioner, som hver især bidrager til helheden, hvis de kan se sig selv i helheden. Evnen til at se frem og tænke i helheder gælder også internt i institutionen, hvor udviklingen af de organisatoriske rammer og kompetencen hos ledelse og medarbejdere må baseres på analyse af fremtidens udfordringer. Det gælder interne og eksterne udfordringer, såvel som de ”hårde” og de ”bløde” dimensioner.

Bedre ledelse baserer sig på strategisk udsyn i tid og rum, forstået som evnen til at basere udvikling af institutionen på helhedsanalysen af fremtidige udfordringer og skabe sammenhæng og synergi med andre dele af den offentlige sektor. Det indebærer bl.a. at opgaver, ressourcer og institutionelle rammer tages op til overvejelse med jævne mellemrum. I den sammenhæng åbner digital forvaltning nye muligheder for en mere fleksibel og brugerrettet organisering af opgaverne.

Den enkelte institution må være opmærksom på sine kerneopgaver og forstå sin plads i helheden. Det kræver, at ledelsen tænker i en sammenhængende betjening af politikere, borgere og brugere, og at arbejdets tilrettelæggelse tager udgangspunkt i deres behov og krav – også når de går på tværs af traditionelle fag- og sektorgrænser. Nogle opgaver kan måske hensigtsmæssigt placeres et andet sted – andre løses bedst ved at udvikle løsninger i partnerskab med andre institutioner – offentlige eller private.

Ledelse skal udøves ud fra et sådant balanceret billede af institutionen, som omfatter brugere, medarbejdere, resultater og processer, materielle og immaterielle værdier. Det opnås ikke ved, at ledelsen springer fra den ene managementbølge til den næste. Strategisk udvikling med blik for helheden er derimod optaget af det lange perspektiv. Den første ledetråd angår således *strategisk helhedstænkning*.

Resultater og omkostningsbevidsthed i opgaveløsningen

Den offentlige sektor henter sin berettigelse i evnen til at skabe synlige resultater til gavn for borgerne og samfundet. Hvis ikke der er tillid i befolkningen til effekterne af den offentlige indsats, og hvis ikke denne offentlige indsats opleves som effektiv, så er fundamentet for den offentlige sektor i form af tillid og skattebetalingsvilje truet.

Kravet til god ledelse er at bidrage målrettet til at skabe resultater med begrænsede ressourcer – og til at dokumentere disse resultater. Det stiller krav til den styringsmæssige del af ledelse, såvel som den personlige, for resultaterne er først og fremmest produktet af medarbejdernes indsats.

Det betyder også, at bedre ledelse handler om at være optaget af, hvordan man kan gøre tingene bedre. Resultatskabelse er en fortsat stræben efter forbedringer. Forbedringer udspringer af, at der gennemføres evalueringer, som følges op af planlægning og iværksættelse af forbedringer. Ledelse foregår således i en proces under stadig udvikling, hvor lederne bør kunne dokumentere en sammenhæng mellem de anvendte ledelsesmetoder og de resultater, som institutionen leverer. Den anden ledetråd er dermed *resultatfokus*.

Læring og dialog med medarbejdere og brugere

Udvikling af organisation og medarbejdere sker gennem vedvarende læring – og læring sker gennem dialog med brugere, medarbejdere, samarbejdspartnere og andre interessenter, herunder naturligvis de politisk ansvarlige.

Dialog er mere end information og tilfredshedsundersøgelser – det er en løbende udveksling af synspunkter om kvaliteten af ydelserne, kvaliteten af arbejdspladserne, samspillet med leverandører og samarbejdspartnere samt en række andre forhold af betydning for medarbejdere og arbejdspladsen.

Kommunikation har fået en større selvstændig betydning som følge af nye krav fra medarbejdere og brugere, der forventer at blive hørt og inddraget i spørgsmål af betydning for deres dagligdag. Nøglen til motivation og engagement blandt medarbejdere og eksterne interessenter i organisationens liv og udvikling ligger i ledelsens evne til at skabe en frugtbar dialog.

Dialogen må være seriøs i den forstand, at den tager sigte på læring og udvikling. Det forventes af lederne, at de lærer af tidligere forløb, og løbende udvikler sig, bl.a. på baggrund af de tilbagemeldinger, de modtager fra politikere, borgere og medarbejdere.

Et væsentligt læringselement er således at drage nytte af høstede erfaringer. Gennemførelse af systematiske evalueringsprocesser kan her medvirke til at skabe grundlag for den udvikling, der skal til for at møde fremtidens

udfordringer. Den tredje ledetråd kan derfor sammenfattes som *dialog* med henblik på læring.

Det er tydeligt, at kravene i de tre ledetråde hænger tæt sammen. Ledelse skal skabe resultater i en omskiftelig verden – hvilket forudsætter, at institutionerne har en klar strategi for deres virke og deres bidrag til helheden. Et af midlerne hertil er at skabe en bedre dialog med medarbejdere, brugere, de politiske opdragsgivere og offentligheden, så institutionen løbende udvikler sig. Dermed er det også klart, at et krav ikke har prioritet over andre – det er balance mellem kravene i ledetrådene, der er interessant at stræbe efter.

Tilsammen angiver de tre ledetråde en retning for bedre offentlig ledelse, men det er det personlige lederskab, der får de forskellige aspekter af ledelsesrollen til at gøre en forskel i hverdagen.

Det personlige lederskab er svært at indfange. Det handler bl.a. om den enkelte leders engagement, troværdighed og evne til at begejstre andre for opgaven. Og det er altafgørende for medarbejdernes motivation og arbejdsglæde, og dermed for de resultater, som medarbejderne er hovedaktører i at skabe. Ledelse er knyttet til praksis, personlighed og den specifikke kontekst, hvori der udøves ledelse – så det kan ikke adskilles fra den individuelle leders håndtering af ledelsesrollen.

De tre ledetråde for offentlig ledelse:

- *Strategisk helhedstænkning* i udvikling af institutioner
- *Resultatfokus* og omkostningsbevidsthed i opgaveløsningen
- *Dialog* med medarbejdere og brugere med henblik på læring

Som det vil fremgå af næste kapitel foregår offentlig ledelse i et komplekst felt, hvor lederne møder varierende udfordringer afhængig af den sammenhæng, de indgår i. Ledelsespolitik må derfor udvikles decentralt, hvis den skal give mening. Det er hensigten, at ledetrådene i den forbindelse kan tjene som den overordnede ramme for udarbejdelse af en lokal ledelsespolitik.

Kapitel 2

Karakteristiske træk ved offentlig ledelse

Et kendetegn ved offentlig ledelse er dens kompleksitet. Den offentlige sektor er politisk ledet og styret, hvilket stiller en række særlige betingelser til de offentlige ledere. Betingelserne bør indgå i de overvejelser, der går forud for udformningen af ledelsespolitikker.

Udviklingen af den offentlige sektor har i de senere år været karakteriseret ved en stadig større decentralisering. Decentraliseringen har bevirket, at større ansvar og flere opgaver findes på institutionsniveau, hvorved der stilles krav til ledernes kompetencer på en række nye områder.

Interessenternes påvirkning har stor betydning i den offentlige sektor. Interessenterne er mange og deres indflydelse er ofte stor. Mange steder er samspillet med brugerne direkte og formaliseret i brugerbestyrelser, deltagelse i høringsrunder med mere, og medarbejderne tilhører hyppigt professioner med en stærk faglighed.

Krav om synlighed spiller en stadig større rolle. Det skyldes et stigende behov i den offentlige sektor for at dokumentere opnåede resultater overfor skatteborgerne. Synlighed og evnen til at kommunikere er endvidere vigtige parametre, når forventningerne til, hvad offentlige institutioner skal og kan levere, skal afstemmes med interessenterne.

Kompleksiteten medfører, at den offentlige leder møder en række krydspres mellem modstridende interesser og succeskriterier på flere niveauer. Udfordringerne bliver forstærket af de forandringer, der sker med det offentlige rum som følge af øget konkurrence, stigende individualisering og større gennemsigtighed.

De offentlige ledere må uanset deres placering i hierarkiet forholde sig til kompleksiteten og indstille sig på en højere grad af omstillingshastighed i den offentlige sektor end tidligere.

Dette kapitel indeholder en række overvejelser om de krydspres, der i varierende omfang er relevante for ledelse i det offentlige, og de udviklingstendenser, der tegner sig. Der er ikke tale om en udtømmende liste,

men om et forsøg på at indkredse en række centrale forhold, der er relevante for offentlige ledere, herunder betydningen af de politiske rammer, spændingen mellem helhedshensyn og decentralisering, samspillet med interessenterne og medierne, og de mange aspekter i ledelsesopgaven.

Offentlige institutioner er politisk styrede

Offentlige institutioner er underlagt demokratisk styring, hvor folkevalgte politikere har det overordnede ansvar for de beslutninger, der træffes. Det er dermed også det politiske niveau, der foretager prioriteringerne og udstikker retningslinjerne for arbejdet.

Der er stor forskel på, hvordan de politiske krav manifesterer sig, og man kan med en vis ret tale om et spektrum med forskellige grader af direkte politisk påvirkning. Alle dele af den offentlige sektor er underlagt de politiske prioriteringer, men det er kun en lille del, der samarbejder direkte med det politiske niveau i det daglige. Det gælder for centraladministrationens departementer og forvaltningerne i (amts-) kommunerne. Afstanden mellem det politiske niveau og institutionslederne, specielt i driftsorganisationerne, er typisk større, hvorfor de politiske signaler ofte opleves mere løsrevet fra hverdagen.

Betydningen af det politiske niveau for den enkelte institution vil desuden være påvirket af lokale forhold, aktuelle problemer mv. Endelig er der en række offentlige instanser, som ikke er underlagt direkte politisk styring – det gælder f.eks. domstolene og en række råd og nævn.

Uanset graden af direkte politisk styring fungerer de offentlige ledere i en kontekst, der indskrænker det beslutningsmæssige rum for så vidt angår de opgaver, den pågældende institution skal løse.

De politiske meldinger ændres løbende, og skiftende krav er derfor et grundvilkår i den offentlige sektor. Top- og mellemlederne må i denne sammenhæng være i stand til at aflæse de politiske signaler og videreformidle dem til ledere og medarbejdere. God dialog mellem det politiske niveau, administrationen og institutionerne i de decentrale led er en forudsætning for et godt samarbejde.

En nylig undersøgelse af institutionsledelse⁵ peger således på, at skiftende krav i en vis grad opfattes som en hindring for at udføre god ledelse. Det er et problem, fordi de offentlige ledere må kunne mestre kunsten at arbejde i en sektor, hvor legitimiteten skal kunne føres tilbage til det politiske niveau.

Bedre dialog mellem topledelsen og ledergruppen i de forskellige institutioner i (amts-)kommunen eller ministerområdet kan skabe større forståelse for, hvad baggrunden er for de skiftende krav, og medvirke til at understøtte de decentrale ledere i deres arbejde med at opfylde nye mål.

Ledelse på alle niveauer er nødvendig for at binde de politisk formulerede krav sammen med de konkrete opgaver, som offentlige institutioner varetager.

Helhedssyn og decentralisering

Den danske forvaltning er præget af en stærk sektorisering og mange forskellige forvaltningsniveauer – et karaktertræk som er blevet yderligere understreget af den fortsatte udlægning af opgaver og ansvar til decentrale niveauer gennem de seneste mange år.

Decentraliseringen er fulgt op af en udbredt brug af mål- og resultatstyring⁶, der på den ene side præciserer hvilke mål og resultater, institutionen skal opnå, og på den anden side giver ledelsen en stor grad af frihed til at tilrettelægge arbejdet.

Den store udfordring for ledelsen er på en og samme tid at opnå de bedste resultater for deres enhed inden for de tildelte ressourcer og sikre, at den langsigtede strategi placerer institutionerne i en større helhed.

For den enkelte enheds vedkommende vil nye krav og forventninger stille tilsvarende krav om nye løsningsmodeller for samspillet med medarbejderne og indretning af institutionen.

⁵ www.institutionsledelse.dk.

⁶ Mål- og resultatstyring anvendes synonymt med betegnelserne målstyring eller mål- og rammestyring, som er de benyttede betegnelser på det (amts-)kommunale område.

Tidligere tiders detaillkendskab til hver enkelt medarbejders opgaver – og løsningen af dem – vil næppe kunne fastholdes i fremtiden. Det forventes, at medarbejderne arbejder mere selvstændigt indenfor de organisatoriske rammer, hvilket kræver, at der arbejdes med udvikling af ledelsesformer baseret på delegation og værdier. Traditionen for inddragelse af medarbejdere er stærk i den offentlige sektor, så fundamentet for at skabe et stort råderum for medarbejderne er i høj grad til stede.

Organisatorisk er hierarkiet stadig et væsentligt træk i den offentlige sektor, fordi der som nævnt altid skal kunne refereres til det politiske ansvarlige niveau. Men hensynet til effektivitet, smidighed og kvalitet i opgaveløsningen gør, at nye organisationsformer også finder anvendelse indenfor hierarkiets overordnede rammer. Mange steder eksperimenteres der således med nye organisationsformer, hvor projektorganisering og større delegering af opgaver og ansvar til medarbejderne er klare tendenser.

Der ligger en stor ledelsesmæssig udfordring i at sikre hensynet til helheden, når tendensen går i retning af decentralisering. Den strategiske styring skal tilrettelægges, så de enkelte institutioners opgavevaretagelse kan indgå i naturlige helheder. F.eks. refererer institutionerne inden for en kommune i sidste instans alle til den samme politiske og administrative ledelse, og de bør derfor understøttes i opfattelsen af at tilhøre én og samme kommune. Tilsvarende skal institutioner inden for samme ministerområde have forståelse for at arbejde for samme sag, hvilket stiller krav til, at de enkelte institutioner har en mere helhedsorienteret tilgang til opgavevaretagelsen.

Kravet om helhedsorientering stiller specifikke krav til mål- og resultatstyring. Hvis målene er nedfældet i kontrakter udformet for den enkelte institution, vil denne naturligt orientere sig mod opfyldelse af kontraktens mål – som institutionen bliver vurderet efter – fremfor at tænke i, hvad der er bedst for helheden. Konsekvensen kan blive silotænkning i den offentlige sektor, hvor kvaliteten af helhedens resultater ofres på bekostningen af de enkelte instansers snævre interesser⁷. Denne problemstilling stiller krav til styring af alle enheder under et ministerområde eller en (amts-)kommune.

⁷ Finansministeriet, *Kontraktstyring i staten*, 2000.

En helhedsorienteret styring kan fremmes ved at supplere mål- og resultatstyring med ledelse gennem værdier. I værdiledelse arbejder ledelsen bevidst med kulturen i institutionen. Ledelsen definerer i dialog med medarbejderne de bærende værdier. Det er derefter ledelsens opgave effektivt at kommunikere værdierne ud i institutionen ved i tale og handling at efterleve dem. Målet er, at værdierne efterfølgende kan fungere som medarbejdernes daglige orienteringspunkt.

Værdiledelse handler således basalt om at give medarbejderne frihed til at handle i forlængelse af grundlæggende værdier. Værdierne medvirker endvidere til, at de enkelte institutioners plads i den samlede opgaveløsning bliver klarere. Værdiledelse kan derfor fungere som en rettesnor for institutionen og fremme helhedstankegangen i den offentlige sektor.

Behovet for en værdimæssig rettesnor er blevet større i takt med decentraliseringen, fordi større handlingsfrihed gør det nødvendigt med nye ledelses- og styringsredskaber til afløsning for detaljerede regler.

Decentraliseringen har desuden bidraget til en tiltagende forskellighed i de offentlige institutioner. Det er en styrke, at institutionerne tilpasses de krav, der stilles, men vision og værdigrundlag bør fortsat have en klar sammenhæng med den offentlige sektors grundlæggende værdier som helhed. Det er f.eks. værdier som upartiskhed, åbenhed og ressourcbevidsthed. Den offentlige sektors værdier er selv indlejret i de værdier, der er kendetegnende for en demokratisk styret retsstat.

Illustration af sammenhængen i værdier



Om værdier i den offentlige sektor

"Den offentlige sektor skal baseres på værdibaseret ledelse, hvor enhver offentlig institution fra vuggestuen i Kerteminde til Udenrigsministeriet på Christianshavn formulerer en klar vision for deres virke. En vision som skaber et link direkte til visionen om det danske velfærdssamfund".

Kilde: Competencehouse A/S og Finansministeriet, virtuel rapport, *Ledelse i den ny økonomi – en dagsorden også for offentlige ledere*, www.service-og-velfaerd.dk, 2001. Citat fra en af debattørerne i projektet.

Det øgede fokus på opstilling af klare mål og vurdering af resultater i den offentlige sektor har givet store gevinster. Men både værdierne og de resultatbaserede styringsredskaber må udvikles løbende for at møde tidens krav.

Generelt er tendensen nok, at styringsredskaberne har været præget af en for ensidig fokusering på opstilling af mål for den enkelte institution. En udfordring for den fremtidige generation af kontrakter vil være at formulere mål med gyldighed for helheden, der muliggør fleksible, tværgående

løsninger⁸. En sådan udvikling kræver en fordomsfri dialog om det fremtidige styringsregime med udgangspunkt i de opnåede erfaringer.

Samspelet med interessenterne

Et af de særlige krydspres, der kendetegner offentlig ledelse, handler om samspelet med interessenterne. Presset er særligt tydeligt på institutionsniveau i kommunerne, hvor institutionsledernes situation er blevet beskrevet som en lus siddende mellem flere negle.⁹

Det er institutionerne, der leverer de konkrete velfærdsydelser, brugerne modtager, og som har den direkte borgerkontakt. Fra det centrale politiske og administrative niveau er stadig flere opgaver og ressourcer lagt ud til institutionernes forvaltning med stigende dokumentationskrav til følge. Endelig har institutionslederne et stort og direkte personaleansvar – ofte for grupper, der stiller krav med basis i en professionel faglighed.

Institutionsledelsen er udsat for et krydspres, fordi den stilles overfor krav om at orientere sig mod flere niveauer samtidigt. Det politiske og administrative niveau stiller krav om kvalitet, effektivitet og dokumentation. Medarbejderne vil tilsvarende have en stærk opfattelse af, hvad der skal til for at opfylde de faglige standarder indenfor det pågældende felt og stille krav til ledelsen på det grundlag. Institutionsledelsen er placeret i et krydspres mellem disse to niveauer, og meget tyder på, at presset opleves som voksende.

⁸ Finansministeriet, *Kontraktstyring i staten*, 2000.

⁹ Grønnegård Christensen, Jørgen, ”Bogholder, primus eller leder?”, *En ny tids ledelse*, Finansministeriet 1999.

Stigende dokumentationskrav kan være et problem

De stigende dokumentationskrav opfattes som en meget stor opgave af institutionslederne i især små institutioner i stat, amt og kommune. Der efterlyses tid til implementering, hvis kravene skal have den ønskede effekt.

I forbindelse med et projekt om ledelse i stats- og (amt-)kommunale institutioner udtrykte en leder problemstillingen for institutionerne således: "Hver gang de skifter ledelse inde på kommunen, får institutionerne nye mål at skulle opfylde. Effekten er minimal – det skaber kun frustration." Og en anden leder supplerede: "De mange nye krav kommer for hurtigt. Vi har ikke tid til implementering." Ligeledes skinner modstanden hos medarbejderne igennem: "Der er en konflikt mellem institutionernes værdier og disse managementmål", som en leder udtrykte det. "Det bliver fokus på kvantitet i stedet for kvalitet".

Kilde: www.institutionsledelse.dk.

Situationen bliver yderligere kompliceret af, at brugerne i stigende grad stiller krav til institutionerne og deres ydelser og service. Det sker både i form af bevidste og krævende borgere, men også gennem mere formaliserede fora, som f.eks. brugerbestyrelser. I denne situation er ledelsen placeret mellem brugernes krav og de ansatte, der meget vel kan have forskellige opfattelser og interesser.

Kravet til de offentlige ledere er på samme tid at servicere borgerne, men også at medvirke til at balancere krav og interesser.

Presset på institutionslederne vil næppe blive mindre. De kommende generationer vil stille endnu større krav til kvalitet i velfærden og medindflydelse på beslutningerne. Tendensen er stadig mere individuelt orienterede brugere og medarbejdere, der næppe vil stille sig tilfreds med "pakkøløsninger", men hvor forventningen vil være, at der kan leveres ydelser og service målrettet individuelle behov og ønsker.

I dette krydsfelt må ledelsen udgøre det led, der skal afstemme forventningerne fra de forskellige interessenter. Forudsætningen er, at ledelsen indgår i en konstruktiv dialog med medarbejdere, brugere og det politiske niveau møntet på fortsat udvikling af institutionerne.

Kommunikation og synlighed

Der er kommet større fokus på synlighed og evnen til at kommunikere både indadtil og udadtil i den offentlige sektor.

Udadtil spiller kommunikation en større rolle, både fordi den offentlige sektor er til debat, og fordi brugere og borgere stiller større og mere direkte krav til information og medinddragelse, hvor en del af dialogen naturligt vil foregå i medierne.

Ressourceallokeringen indenfor mål- og rammestyningen betoner, at de enkelte instanser må kunne argumentere for til hvilke formål og hvordan, de udnytter ressourcerne. Denne tendens vil blive forstærket i de kommende år, fordi det er begrænset, hvor meget ressourceforbruget kan stige. Endvidere betyder øget markedsføring i den offentlige sektor og stigningen i antallet af private udbydere, at det ikke længere er en selvfølge, om en opgave skal varetages af den offentlige sektor eller den private.

Internt spiller kommunikationsevnen en stor rolle for synliggørelse af ledelsen og for at gøre de værdier, der er bærende og retningsgivende i institutionen, tydelige for medarbejderne.

Kravet om øget synlighed og gode kommunikationsevner har desuden en sammenhæng med den fremtidige rekrutteringssituation. Der vil blive kamp om kompetencerne på arbejdsmarkedet, men den offentlige sektor skal nødvendigvis konkurrere på andre vilkår end den private. Den offentlige sektor kan f.eks. ikke konkurrere på lønnen, men må i stedet være i stand til at formidle *ideen* bag den offentlige sektor og den enkelte institutions funktion i den offentlige sektor.

I international sammenhæng har Danmark et godt udgangspunkt, da sammenligninger med flere lande viser, at tilliden til det offentlige er høj.¹⁰ Derudover viser undersøgelser, at de offentligt ansatte har et værdisæt med fokus på kompetenceudvikling og fleksibilitet. Dette er karakteristika, der står i tidens tegn, og som den offentlige sektor bør forstå at udnytte i forhold til rekruttering af medarbejdere.

Uanset, om der er tale om kommunikation udadtil eller indadtil, er det en ledelsesopgave at repræsentere institutionerne og deres værdier. Dette giver en mulighed for at opnå en bedre dialog med interessenterne, der kan medvirke til at den offentlige sektor fortsat udvikles til det fælles bedste.

¹⁰ OECD, *Trust in Government*, Ethics Measures in OECD Countries, 2000.

Ledelsesopgavens mange aspekter

I alle dele af den offentlige sektor er det et krav, at ledelsen skal kunne levere resultater. Det ligger bag hele tankegangen for mål- og resultatstyring og afspejles i stigende grad i direktørkontakter og resultatløb.

For at opnå resultaterne skal ledelsen på samme tid kunne styre institutionen og lede medarbejderne. Lederen skal kunne udstikke en retning, fastholde og motivere medarbejderne på målenes opfyldelse og sikre, at det faglige grundlag er i orden.

Selvom der findes udfordringer, der kan beskrives som primært strategiske, faglige eller personalepolitiske, vil håndteringen af dem kræve integration af alle elementer. F.eks. er en velfungerende personalepolitik et centralt element i at nå de faglige resultater, der på længere sigt skal opfylde de strategiske mål. De forskellige aspekter i ledelsesopgaven er derfor hinandens forudsætninger.

De forskellige aspekter af ledelsesopgaven skal bæres af den enkelte leder personligt. Derfor bør udviklingen af personlige kompetencer integreres i ledelsespolitikken på linie med tiltag rettet mod at udvikle lederens og ledergruppens kompetencer inden for styring og strategi.

Hvad er en ledelsespolitik?

En ledelsespolitik er en samlet plan for udviklingen af de enkelte ledere og ledelsesgruppen som helhed, der tager hensyn til de beskrevne karaktertræk, som kendetegner ledelse i den offentlige sektor.

Udformningen af en ledelsespolitik er en mulighed for at arbejde systematisk med at ruste ledelsen til at håndtere nuværende og fremtidige udfordringer. Det er eksempelvis et spørgsmål om at rekruttere ud fra behovet i den eksisterende ledergruppes kompetencer, alder og anciennitetsmæssige sammensætning.

Ledelsespolitikken skal være medvirkende til at binde styring og ledelse sammen. Et eksempel kan findes i lederevalueringer. Lederevalueringen må som et nødvendigt element indeholde medarbejdernes vurdering af deres chef. Men lederevalueringen må endvidere have sammenhæng med institutionens styringsregime, og de mål den enkelte leder skal styre efter.

Lederevalueringen kan derefter med stor effekt knyttes til udviklingen af den enkelte leders personlige og faglige kompetencer.

Det er ikke afgørende, at alle institutioner formulerer en selvstændig ledelsespolitik. Det er derimod vigtigt, at der eksisterer en ledelsespolitik for alle institutioner. Da omkostningerne ved at formulere ledelsespolitikker er uforholdsmæssigt store for små og mindre institutioner, bør kommunen, amtet eller ministerområdet tage initiativ til overordnede ledelsespolitikker, der omfatter alle underliggende niveauer. F.eks. kan kommuner med fordel udforme ledelsespolitikker for de forskellige forvaltningsområder, som så er gældende for institutionerne på disse områder.

Århus Amts ledelsesgrundlag

Århus Amts ledelsesgrundlag fungerer som fundament for de konkrete udviklingsprogrammer, der gennemføres for amtets ledere. Indholdet er blevet til i en proces, der har inddraget medarbejdere, ledere samt eksperter. Det er en vigtig del af ledelsesgrundlaget at lægge op til fortsat udvikling og diskussion.

Ledelsesgrundlaget beskriver de generelle ledelsesmæssige krav og forventninger med henblik på at give lederne synlige pejlemærker for deres arbejde. I hverdagen udgør ledelsesgrundlaget således et fælles værdigrundlag, der kan understøtte de ledelsesmæssige valg.

Kilde: Århus Amt.

Endeligt kan ledelsespolitikken indeholde lederudviklingsaktiviteter på tværs af ministerområder eller sektorområder for at understøtte større helhedsforståelse.

Det tværministerielle lederudviklingsforløb, der er etableret i samarbejde med Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK), er et eksempel på et sådant samarbejde.

Et eksempel på et tværministerielt udviklingsforløb

Et pilotprojekt omkring målrettet tværministeriel lederudvikling i den offentlige sektor er igangsat i efteråret 2000 på initiativ fra en referencegruppe bestående af personale- og uddannelsesansvarlige fra Forsvars-, Fødevarer-, Justits-, Miljø- og Energi, og Udenrigsministeriet samt til konsulenter fra Statens Center for Kompetence og Kvalitetsudvikling.

Formålet med projektet er at kunne tilbyde nyudnævnte kontorchefer i centraladministrationen et kort og målrettet lederudviklingsforløb. Et andet formål med projektet er at etablere netværk på tværs af ministerierne og give deltagerne redskaber til udøvelse af praktisk daglig ledelse. Til gennemførelse af projektet er der indgået en kontrakt med

Dansk International Efteruddannelse.

I pilotprojektet deltager 15 nyudnævnte eller nyere kontorchefer fordelt på de fem ministerier.

Centralt i projektet er, at der arbejdes systematisk med etableringen af netværk på tværs af ministerierne. Det sker dels via et intensivt personligt procesarbejde som foregår i netværksgrupper, der sammensættes på tværs af ministerierne, og gennem et netværksmøde i hvert ministerium under uddannelsen.

De foreløbige erfaringer med projektet er gode, og det planlægges videreført - muligvis med deltagelse fra flere ministerier.

To væsentlige fordele ved konceptet er, at det er lettilgængeligt og ikke særligt tidskrævende. Udover netværksdannelse for deltagerne har projektet også medført et tættere samarbejde mellem de involverede ministeriers personaleafdelinger.

Kilde: Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK).

Lederudvikling og andre ledelsespolitiske tiltag kan i et vist omfang knyttes til resultatlønskontrakter for ledere, der skaber en synlig sammenhæng mellem den enkelte leders løn, indsats og resultater. Ligeledes giver de nye lønsystemer mulighed for at kæde lønnen sammen med den enkelte leders kompetenceudvikling og ledervurdering.

Kapitel 3 præsenterer en række ledelsespolitiske problemstillinger, som de fleste offentlige ledere enten er eller vil blive stillet overfor i det daglige arbejde. Problemstillingerne og de foreslåede tilgange til løsning af disse kan være udgangspunktet for det videre arbejde med udformningen af lokale ledelsespolitikker.

Kapitel 3

Ledelsespolitiske problemstillinger

Dette kapitel beskriver en række konkrete problemstillinger for offentlig ledelse. Problemstillingerne afspejler på forskellig vis en række af de udfordringer, som institutioner i stat, amt og kommune med fordel kan forholde sig til i udformningen af en ledelsespolitik. Ledelsespolitikens svar på problemstillingerne bør desuden være vejledt af de tre ledetråde for god ledelse, og af de særlige betingelser og karaktertræk, der er gældende for den offentlige sektor.

Problemstillingerne omhandler tre områder: Balanceret ledelse, lederrekruttering og ledermobilitet, og udvikling af ledere.

Ledelsespolitiske problemstillinger

- Balanceret ledelse
- Lederrekruttering og ledermobilitet
- Udvikling af ledere

Balanceret ledelse

Ledelse af offentlige institutioner kræver ikke alene gode ledere. Ledelse forudsætter også, at der findes styringsredskaber, der understøtter de enkelte ledere i at udøve strategisk og helhedsorienteret ledelse. Ledelsen af medarbejderne og styringen af institutionen er to sammenhængende sider af ledelsesopgaven.

Forholdet mellem styring og ledelse er vigtig, da den større udbredelse af mål- og resultatstyring i hele den offentlige sektor har nødvendiggjort en diskussion af, hvordan styringsredskaber og ledelse bedre kan understøtte hinanden.

Anvendelse af mål- og resultatstyring i den offentlige sektor

Mål- og resultatstyring har fået omfattende betydning i alle dele af den offentlige sektor. I staten har mål- og resultatstyring siden starten af 1990'erne vundet stor udbredelse, og i dag er styringsredskaber som direktørkontrakter, resultatkontrakter og virksomhedsregnskaber meget anvendt.

I kommunerne har intern kontraktstyring været på dagsordenen siden midten af

1990'erne. De interne kontrakter anvendes i dag i mange kommuner. Kontrakterne er typisk indgået mellem kommunalbestyrelsen og ledelsen af den pågældende institution indenfor bl.a. ældreområdet, skoleområdet, de grønne områder, biblioteksområdet, tandplejen mv.

Kontraktstyring bliver i stigende grad også anvendt i amterne på bl.a. sygehusområdet.

Kilde: Kommunernes Landsforening, www.kl.dk 2001 og Finansministeriet, Kontraktstyring i staten, 2001.

Anvendelse af styringsredskaber er medvirkende til at skabe resultater, da de kan fastholde ledelsen på, hvad der skal opnås. Samtidig kan redskaberne være med til at synliggøre ledelsens mål og prioriteringer og på den måde være et godt dialogredskab i forhold til den daglige ledelse af medarbejderne.

Det er ledelsens ansvar at skabe en klar sammenhæng mellem de styringsmæssige mål og det daglige arbejde. Top-ledelsen må derfor evne at omsætte de politiske målsætninger til mere håndgribelige mål, som ledere og medarbejdere i institutionen kan sigte efter.

Målene får først rigtig gennemslagskraft, når de bliver suppleret med ledelse rettet mod at opbygge og kommunikere værdier og kultur, f.eks. værdibaseret ledelse. Værdierne må for at give mening være formuleret med udgangspunkt i institutionens mission og vision, så disse understøtter styringsredskaberne. Når værdierne udmøntes i handling, skabes der sammenhæng i institutionen mellem dens opgave, væsentlige værdier og den daglige adfærd.

Værdiledelse og mål- og resultatstyring i Københavns Kommune

Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune anvender et samordnet mål- og resultatstyringsværktøj. Formålet med værktøjet er at koordinere tre udviklingskoncepter, så de tilsammen kan udgøre et effektivt ledelsesværktøj til: Synliggørelse af overordnede mål, nedbrydning af disse mål til operationelle kvalitetsmål for gruppen og den enkelte, afdækning af gruppens og den enkeltes kompetenceprofil, og en dynamisk kompetenceudvikling af gruppen og den enkelte.

I forlængelse af det samordnede mål- og resultatstyringsværktøj har Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen også introduceret værdibaseret ledelse. Dette blev igangsat i januar 2001, og formålet er at flytte fokus fra regelstyring til ledelse byggende på værdier. Der er vedtaget en handleplan, der er ved at blive implementeret. Handleplanen indebærer bl.a., at der foregår en dialog i den enkelte institution om værdier, at der sættes adfærd på værdier, og at arbejdsgange og rutiner gennemgås i overensstemmelse med værdigrundlaget.

Kilde: www.institutionsledelse.dk.

De hidtidige erfaringer med mål- og resultatstyring tyder på, at det er afgørende, at styringsredskaberne bliver brugt med respekt for redskaberens særlige styrker og svagheder. Det gælder også, hvis de skal bidrage til bedre ledelse. Her er udfordringen især at sikre en balanceret og strategisk opstilling af mål¹¹.

Balanced Scorecard og Excellence Modellen er eksempler på modeller, der har fokus på helhedsledelse¹². De har som formål at understøtte udvikling af effektivitet og kvalitet i bl.a. lederskab, processer og resultater. Modellerne sætter fokus på både ressourceanvendelse og effekt hos brugere og i samfundet som helhed. Organisationsudvikling eller selvevaluering efter modellernes dimensioner og kriterier giver således et strategisk og helhedsorienteret billede af organisationens præstationer.

Arbejdsformidlingen i Ringkøbing Amt og Den Offentlige Kvalitetspris

Arbejdsformidlingen i Ringkøbing Amt har arbejdet bevidst med kvalitet og effektivitet i mere end 10 år med metoder fra TQM-filosofien og teorier om Den Lærende Institution. En benchmarking af AF-regionerne foretaget af Finansministeriet i 1998 viste AF-Ringkøbing som den mest produktive region, idet AF-Ringkøbings produktivitet i 1998 var mere end 15 pct. højere end gennemsnittet for alle AF-regioner.

I 1997 vandt AF-Ringkøbing Kvalitetsprisen for den offentlige sektor og i 2000 den europæiske kvalitetspris. Lanceringen af den offentlige kvalitetspris i 1997 inspirerede regionen til systematisk at arbejde med Excellence modellen som et ledelsesværktøj.

Formålet med Excellence modellen er at søge udvikling og opnå balancerede resultater, dvs. bedst mulig ressourceudnyttelse. Regionen arbejder med modellen på to måder, dels via kvalitetsprisansøgningerne og dels i tilrettelæggelsen af daglige aktiviteter. Modellen er blevet en fælles referenceramme for ledelsesgruppen, hvilket betyder at planlægning, gennemførelse, opfølgning og resultataf rapportering tilrettes principperne i modellen. En af de ting, der har været fokus på, er lederne engagement, idet lederne har skullet virke som rollemodeller og har ansvaret for udviklingen af institutionen. Excellence modellen har vist sig velegnet for en organisationskultur, der efterstræber udvikling og balancerede resultater.

Kilde: www.institutionsledelse.dk; AF-Ringkøbing, www.af-ringkøbing.dk 2001 og Finansministeriet, *Budgetredegerelse*, 1999.

¹¹ Finansministeriet, *Kontraktstyring i Staten*, 2000.

¹² Derudover finder den såkaldte CAF-model, der er udviklet i europæisk sammenhæng på baggrund af bl.a. Excellence modellen, anvendelse i stadig større udstrækning som selvevalueringsværktøj. Modellen er ikke introduceret i dansk sammenhæng endnu. Se også www.sckk.dk og www.eipa.nl.

Modellerne er med til at fremme, at institutionerne anvender styringsredskaberne på en måde, hvor de udvikles i overensstemmelse med institutionernes strategi i balance mellem kort- og langsigtede hensyn, mellem dynamik og stabilitet, mellem interne og eksterne forhold og mellem hensyn til institutionen selv og den helhed, den indgår i.

Styring af en institution og ledelse af medarbejdere bør supplere hinanden, og afspejle sig i anvendelse af redskaber i ledelsespolitikken. Det gælder lederevalueringerne, direktør- og resultatkontrakter samt de interne kontrakter.

Det er for eksempel en udbredt opfattelse, at lederevalueringer alene har til formål at tage pulsen på medarbejdernes vurdering af lederen. Men dermed kommer lederevalueringen alene til at handle om lederens kompetencer som faglig leder og personaleleder. Kunsten er imidlertid at knytte evalueringen af lederen til styringen af institutionen og dens strategi for hermed at understøtte en fremadrettet og strategisk udvikling af lederen.

Lederevaluering giver også institutionen mulighed for at kommunikere overfor medarbejderne, at ledere på alle niveauer bliver vurderet i relation til flere forskellige mål. Dialogen internt i en institution bliver bedre, hvis der er forståelse for de forskellige vilkår, der er gældende.

Lederrekruttering og ledermobilitet

Bedre ledelse i den offentlige sektor er afhængig af, at institutioner i stat, amt og kommune i den lokale ledelsespolitik forholder sig til bl.a. rekruttering og mobilitet.

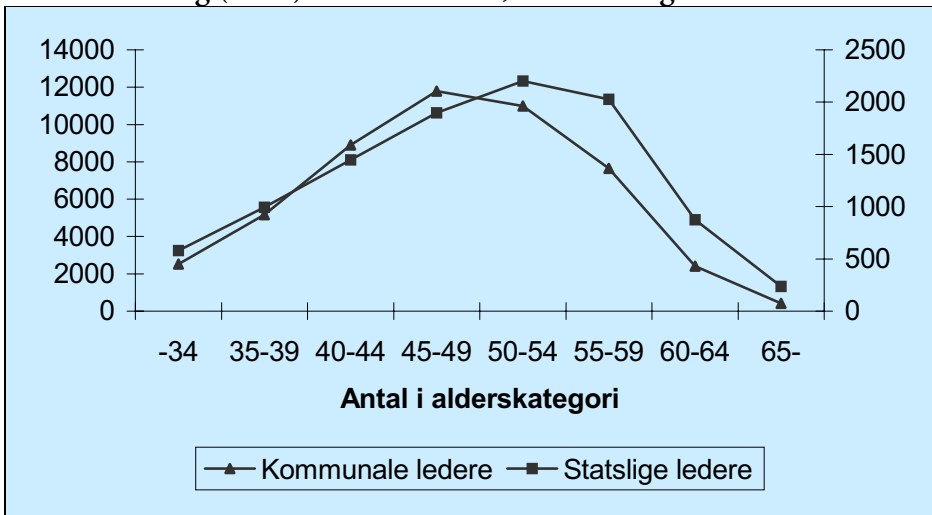
Ledelsespolitikken kan med udgangspunkt i de strategiske udfordringer tilrettelægges, så rekruttering og mobilitet kan anvendes til at fremme bedre ledelse.

Udfordringen er at gøre rekrutteringen systematisk, så alle relevante elementer inddrages. Eksempelvis har rekrutteringen nok været for lidt fokuseret på andet end de faglige kvaliteter, som lederen også må besidde for at kunne udøve god ledelse.

Den forholdsvis store afgang af ledere i de kommende år gør det nødvendigt at sætte målrettet ind i forhold til rekruttering ved blandt andet at klargøre, hvilke kompetencer, der er behov for i relation til den samlede ledergruppe.

Den typiske offentlige leder¹³ bliver frem til år 2010 ældre. Hvor den statslige leder i år 2000 typisk var 50 til 54 år, er han - det er typisk en mand - 55 til 59 år i år 2010. På det (amts-)kommunale område er der en lignende aldersfordeling, om end den kommunale leder typisk er yngre end den statslige.

Aldersfordeling (2000) for ledere i stat, samt amt og kommune



Kilde: Økonomistyrelsen, 2000; Finansministeriet og Det Fælleskommunale Løndatakontor, 2001.

Anm.: Bemærk definitionen af hhv statslig og (amts-)kommunal leder.

Der er institutioner, som formentlig ikke vil have problemer med at tiltrække kvalificerede ledere i fremtiden, mens andre allerede i dag har sværere ved at rekruttere. Lederrekrutteringsproblemstillingen er afhængig af sektor, institutionstype, geografisk område osv. Det er eksempelvis blevet

¹³Den statslige leder, defineres som en person, der udfører reel arbejdsledelse (se Stillingsevnerådet, 1988) og besidder en stilling, hvortil rekrutteringen er forholdsvis bred. Ledere fra politiet, forsvaret, domstolene og folkekirken indgår derfor ikke i den analyserede gruppe af statslige ledere. Den kommunale leder defineres som en person, der udfører reel arbejdsledelse og er omfattet af "Bekendtgørelse om Kommunernes Lønningsnævn". Ledere fra Hovedstadsrådets Sygehusfællesskab er dog også medtaget.

sværere at rekruttere ledere for især mindre kommunale institutioner indenfor skole-, dagsinstitutions- og ældreområdet.

Færre ansøgere til visse lederstillinger

Som noget relativt nyt opleves det flere steder i især mindre kommunale institutioner, at der kommer færre ansøgere til lederstillinger. Det gælder bl.a. på skole-, dagsinstitutions- og ældreområdet, hvor der er direkte brugerkontakt.

Ledere i offentlige institutioner, hvor der er direkte brugerkontakt, bliver let klemt. Lederne befinder sig i et krydspres mellem brugernes, medarbejdernes og forvaltningens forskellige krav, som ofte ikke let lader sig forene.

Krydspreset er blevet forstærket af, at lederne i større grad skal samarbejde med brugerne og dokumentere kvalitet og effektivitet over for forvaltningen. Det stigende krydspres kan være en forklaring på, at interessen for at blive leder i de brugerrettede institutioner er blevet mindre.

Kilde: Kommunernes Landsforening, *Kompetenceudvikling for skoleledere*, 1998.

Fælles for den offentlige sektor er dog, at det er relevant for alle institutioner at overveje, hvilke lederressourcer der er til rådighed, og hvilke kvalifikationer og kompetencer, der fremover vil være behov for, samt hvilke rekrutteringsbarrierer, der konkret gør sig gældende.

Den offentlige rekruttering kan med fordel gøres bredere, end det typisk er tilfældet i dag, således at ansøgere fra andre sektorer og med en anden uddannelsesbaggrund end den traditionelle tages i betragtning.

I Holland findes et program for rekruttering og udvikling af statslige ledere. Programmet understøtter bevidst rekruttering af ledere, og er desuden med til at danne netværk i staten.

Det hollandske embedsmandskorps

I en reform af den hollandske centraladministration i 1995 blev der etableret et embedsmandskorps for de højest placerede embedsmænd i centraladministrationen. Korpsen omfatter de fire højeste niveauer af embedsmænd i ministerierne, i alt ca. 750 personer.

Medlemskab af korpsen er obligatorisk for personerne i de udvalgte stillingskategorier. Med oprettelsen af korpsen blev rekrutteringen af chefer i centraladministrationen centraliseret. Et kontor (Algemene Bestuurdienst kontor) under Indenrigsministeriet har til ansvar at styre og udvikle korpsystemet. Når en stilling bliver ledig i embedsmandskorpsen, bliver det med det samme meddelt til kontoret, der informerer alle medlemmer af korpsen samt personalechefer og udviklingskonsulenter i departementerne. Kontoret udarbejder herefter en liste over mulige kandidater til stillingen, men ministerierne har

frihed til at foretage det endelige valg. Karrierevejledere fra kontoret taler med hvert enkelt medlem af korpset indenfor en periode på 1½-2 år.

Udover at få et billede af, hvordan korpsets medlemmer udvikler sig, omhandler samtalen individuelle forventninger, uddannelsesbehov og/eller behov for coaching. Korpsets medlemmer bliver opfordret til at være ansvarlige og aktive i deres egen karriereudvikling. For at fremme netværksdannelse bliver der arrangeret møder og konferencer om specifikke temaer for korpsets medlemmer.

Kilde: OECD.

En forudsætning for, at den offentlige sektor kan få det fulde udbytte af lederpotentialer er, at der ikke utilsigtet sker en frasortering af bestemte grupper. Den lave andel af kvindelige ledere, i forhold til kvindernes andel af de offentlige medarbejdere, gør, at der er grund til at tro, at dette kan være tilfældet i forhold til kvindelige lederemner.

Den bedst mulige ledelse i den offentlige sektor kan kun sikres, hvis de bedst kvalificerede ledere rekrutteres. Det forudsætter, at både mænd og kvinder finder lederjob attraktive, og at medarbejdere med lederevner af begge køn bliver opdaget og udviklet. Den offentlige sektor har ikke råd til at overse dygtige lederemner. Rekrutteringen af ledere skal derfor tage højde for eventuelle kønsspecifikke barrierer. Det gælder både de barrierer, der måtte være på den enkelte arbejdsplads i form af traditioner og fagkulturer, som de bevidste og ubevidste prioriteringer potentielle ledere foretager i forhold til karrieren.

Skæv kønsmæssig fordeling af ledere i den offentlige sektor

Andelen af kvindelige ledere i den offentlige sektor er stadig relativ lav. Specielt er andelen af kvindelige topchefer i staten lav.

I amter og kommuner er andelen af kvindelige ledere samlet set større end andelen af mandlige ledere. Men der er meget store forskelle på kønsfordelingen inden for område og stilling. For oversygeplejerskerne er der en markant overvægt af kvinder, mens det modsatte er tilfældet for f.eks. kommunaldirektører.

Økonomistyrelsen; Det Fælleskommunale Løndatakontor og egne beregninger.

Personalestyrelsens og CFUs fælles Personalepolitiske udvalg har i foråret 2001 gennemført projektet "Kvinder i ledelse". Undersøgelsen tyder bl.a. på, at kvinder i højere grad end mænd ønsker rådgivning om karrieremuligheder og oftere skal opfordres til at søge lederjob. Projektet tyder også på, at kvinder typisk prioriterer privatlivet og familien højere end mænd, og derfor i større grad efterspørger fleksibel arbejdstid. Der er derfor en tendens til at kvinderne lægger mere vægt på, at arbejdsdagene ikke er for

lange. Det harmonerer dårligt med manges forventninger til lederens synlighed på arbejdspladsen og lederens arbejdstid i øvrigt. Spørgsmålet er imidlertid, om god ledelse nødvendigvis indebærer, at lederen skal være på arbejdspladsen til efter 17:00 hver dag?

Succeskriterierne for karrieren synes også at være forskellige for mænd og kvinder. Kvinder sigter oftere efter den tilfredsstillende, der ligger i at være ekspert, og stiler i mindre grad efter den personlige magt, som ligger i lederjobbet.

Barriererne for at få udbytte af det kvindelige lederpotentiale vil være forskellige fra institution til institution. Derfor må det være en lokal opgave at tage højde for kønspecifikke barrierer. Sådanne overvejelser bør indgå i de lokale ledelsespolitikker.

I Norge er der etableret målrettede programmer for at få flere kvindelige topledere i staten.

Norsk initiativ for at få flere kvindelige topledere i staten

Det norske Arbejds- og administrasjonsdepartement har iværksat et projekt for at øge andelen af kvindelige ledere i centraladministrationen. Institutioner i alle sektorer og på alle niveauer i centraladministrationen er blevet pålagt at identificere og udvikle potentielle kvindelige ledere.

Arbejds- og administrasjonsdepartementet har i samarbejde med de andre ministerier fastsat et mål for hver sektor for, hvor meget antallet af kvinder i top- og mellemliderstillinger skal øges.

I forbindelse med projektet er der etableret en database med informationer om egnede kvindelige kandidater til topposter i centraladministrationen. Herudover er der planlagt et mentorprogram i centraladministrationen, samt pilotprojekter for institutioner der ønsker at igangsætte tiltag for at øge antallet af kvinder i top- og mellemliderstillinger.

Kilde: OECD.

Udviklingen i antallet af kvindelige ledere tyder dog på, at den hidtidige ulighed til en vis grad er generationsbestemt, hvorfor der er mulighed for, at uligheden vil blive mindre i de kommende år. Alligevel er der behov for en aktiv og målrettet indsats for at rekruttere flere kvindelige ledere. Ikke mindst i forhold til at få flere kvindelige topledere.

Et sidste område, der har sammenhæng med rekruttering, er mobiliteten i den offentlige sektor. Mobiliteten er ikke stor på lederniveau, og meget

tyder på, at en forøgelse har en række fordele. Mobilitet er frugtbar i forhold til at fremme innovation, dynamik og erfaringsudveksling og medvirker til, at fasttømrede vaner og indgroede praksis i institutionerne en gang imellem bliver taget op til overvejelse. Det er ledere, der kommer fra andre dele af den offentlige eller private sektor ofte gode til.

Den statslige ledermobilitet er lav

Mobiliteten blandt ledere i staten er tilsyneladende ikke særlig stor. 85¹⁴ pct. af alle ansatte kontorchefer fra 1997 til 2000 er rekrutteret fra staten, mens kun 15 pct. kommer uden for staten.

Undersøges alle rekrutterede ledere i staten i perioden år 1997 til 2000 viser det sig, at 70 pct. af de nyudnævnte chefer i lønramme 35 er internt rekrutteret. Tendensen er mindre udtalt for de højere lønrammer. For topcheferne (LR 39-42) rekrutteres 35 pct. internt, mens 47 pct. kommer fra staten i øvrigt.

Ledere, der rekrutteres til staten, kommer typisk fra samme ministerium. Her er der altså ikke tale om en erfaringsudveksling mellem forskellige ministerområder, men inden for institutioner fra samme ministerområde. Det begrænser naturligvis erfaringsudvekslingen mellem ministerierne.

Kilde: Økonomistyrelsen, 2000.

Anm.: Den statslige leder er en ansat, der udfører ”reel arbejdsledelse”.

At lederne af egen erfaring kender forskellige institutioner i stat, (amts-) kommune og i den private sektor er med til at skabe en større forståelse for de udfordringer og arbejdsbetingelser, der møder hele den offentlige sektor. Det gør det lettere at samarbejde på tværs. Ledermobilitet er endvidere en effektiv måde at sprede gode og dårlige erfaringer på, så man kan tage ved lære af de bedste eksempler.

En for høj udskiftning blandt ledere kan på den anden side være et problem, hvis det betyder, at institutionerne mister værdifuld viden. Høj mobilitet kan også være udtryk for, at lederne ikke er tilfredse med lederjobbet og derfor ønsker at skifte til andre stillinger.

De enkelte institutioner bør stræbe efter den mobilitet, der er hensigtsmæssig i forhold til deres opgavevaretagelse. Det er en balance. For eksempel er en forholdsvis høj mobilitet formentlig nyttig, hvor lederen fortrinsvis skal besidde mere generelle ledelseskompetencer. For stor udskiftning blandt lederne kan derimod godt være et problem, hvor specialister er en væsentlig del af at udøve god ledelse.

¹⁴ Økonomistyrelsen, 2000.

Det er formodningen, at en række offentlige institutioner med fordel kunne drage nytte af en større mobilitet, som en vej til nytænkning og inspiration i opgaveløsningen.

Udvikling af ledere

God ledelse gør en stor forskel – og god ledelse kan læres. Det er derfor afgørende, at nuværende og fremtidige offentlige ledere prioriterer ledelsesudvikling.

Lederudvikling er ikke mindst en udfordring, fordi ledelse er båret af personlighed og forudsætter et personligt lederskab. Det stiller krav til, at lederudviklingen tager udgangspunkt i den enkelte leders personlighed.

Vilkårene for lederudvikling er sandsynligvis meget forskellige i den offentlige sektor. En undersøgelse blandt ledere i små institutioner i stat og (amts-)kommune har givet udtryk for, at de ofte føler sig dårligt rustet til ledelsesopgaven, og at de derfor har behov for før-lederkurser og efteruddannelse. Specielt er lederne usikre overfor opgaven med at lede personale¹⁵.

En væsentlig barriere for lederudviklingen af de statslige ledere er tid. Fire femtedele af de statslige ledere oplever, at de ikke har tid til uddannelse¹⁶. Noget kunne derfor tyde på, at topledelsen bør signalere, at ledelsesudvikling skal prioriteres højere end det er tilfældet i dag.

Det er den enkelte institutions opgave at anvende den kombination af tilbud og redskaber, der lever op til såvel institutionens som ledernes udviklingsbehov. Udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner for den enkelte leder og samordning af planerne for ledergruppen som helhed kan her være et nyttigt redskab for organisationens strategiske udvikling.

De konkrete udviklingsaktiviteter kan tage form af systematisk læring på jobbet f.eks. ved hjælp af mentor- eller coachordninger og på baggrund af gennemførte lederevalueringer. Endvidere kan udviklingsaktiviteterne

¹⁵ www.institutionsledelse.dk.

¹⁶ Personalestyrelsen, Handelshøjskolen i Århus og Ledernes Hovedorganisation: Det Danske Ledelsesbarometer, Ledelsesbarometeret for staten - statusrapport, 2001.

Ledelse på dagsordenen

tage form af formaliserede efteruddannelsesforløb samt uformelle tiltag, som f.eks. etablering af netværk.

LedelseOK99

Et eksempel på et ledelsesudviklingsforløb, der inddrager flere metoder og værktøjer er Ledelsesprojekt OK99. Projektet blev iværksat i forbindelse med overenskomstaftalen 1999 og har til formål at skabe et omdrejningspunkt om lederens rolle i forhold til medarbejdernes kompetenceudvikling, således at lederen bliver opmærksom på sine egne behov for udvikling og uddannelse. Deltagerne repræsenterer et bredt udsnit af statens institutioner.

Projektet har bl.a. omfattet elementer af personlig coaching og seminarer af mere teoretisk art, hvilket har givet deltagerne mulighed for at knytte deres personlige lærings- og udviklingsproces sammen med tilsvarende udviklingsaktiviteter på det organisatoriske plan. Dette skyldes ikke mindst, at projektføreløbet har inddraget læringsprocesser, der initieres på det individuelle plan, men som først for alvor realiseres i samspil mellem f.eks. leder og medarbejder.

Projektet er netop blevet evalueret med gode resultater.

Kilde: Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK).

I den britiske centraladministration udvikles og rekrutteres potentielle ledere bl.a. gennem the Fast Stream Development Programme.

Før-lederprogrammer i Storbritannien

Fast Stream programmet er et centraliseret rekrutteringsprogram, hvor der hvert år rekrutteres ca. 300 personer, alle med en god universitetseksamen. Programmet er målrettet mod de bedste, og mod personer med lederpotentiale, og deltagerne får mulighed for hurtigt at gøre karriere i centraladministrationen.

Indenfor Fast Stream programmet er der forløb, der retter sig mod tjeneste i Storbritannien, i udenrigstjenesten eller i EU-institutioner. Desuden er der særskilte programmer for bl.a. økonomer og statistikere.

Deltagerne bliver i løbet af programmet placeret i en række forskellige stillinger i det departement, de arbejder for. Herudover omfatter programmet også ca. 15 kursusdage om året og perioder med selvstudier.

Deltagerne i Fast Stream programmet kan forvente, men har ikke krav på, forfremmelse i løbet af tre-fire år.

Kilde: OECD.

Det britiske initiativ er et eksempel på et centralt styret program til rekruttering og udvikling af ledere i staten. I Danmark er der traditionelt bedre erfaringer med decentrale initiativer, hvor specifikke krav og behov

kan tilfredsstilles, og hvor institutionerne har større indflydelse på udformningen af programmerne.

Udvikling må basere sig på erfaring og evaluering – og lederevaluering bør anvendes i højere grad, end det er tilfældet i dag. Lederevaluering er et effektivt redskab, hvis det anvendes systematisk og fremadrettet. I den forbindelse er det afgørende, at lederevalueringen følges op af dialog både i forhold til lederens medarbejdere og i forhold til lederens nærmeste chef. På denne baggrund kan der opstilles mål for lederens udvikling i det kommende år.

I staten har det siden 1998 været et minimumskrav i personalepolitikken, at der gennemføres regelmæssige lederevalueringer af lederne. På nuværende tidspunkt angiver 57 pct. af de statslige ledere, at der foregår en systematisk lederevaluering¹⁷. Selvom det langt fra er alle, er det nødvendigt at anerkende, at det tager tid at gennemføre nye politikker.

Statslige lederevalueringer

Statens personalepolitik har siden 1998 haft som minimumskrav, at der gennemføres regelmæssige lederevalueringer. Lederevalueringer er et godt redskab for lederen til at modtage feedback fra medarbejderne om, hvordan han eller hun fungerer som leder. Evalueringsforløbet kan tilrettelægges anonymt eller med angivelse af navn og med forskellige kombinationer for åbne og lukkede spørgsmål, alt efter hvad den enkelte arbejdsplads finder hensigtsmæssigt. Det afgørende er blot, at der følges op på lederevalueringen. Erfaringsmæssigt har lederevaluering vist sig at være en meget konkret og brugbar måde at sætte en lederudvikling i gang på.

Ifølge Ledelsesbarometeret¹⁸ vurderer lederne i den offentlige sektor, at de vigtigste inspirationskilder til udvikling af egne lederevner er kolleger, private netværk og læring i og på jobbet. Institutionerne kan derfor overveje, hvordan der aktivt kan arbejdes med netværk og uformelle arrangementer, som et supplement til formaliserede uddannelsesforløb. Det er dog afgørende, at de uformelle tiltag ikke medfører, at udviklingen af lederne bliver tilfældig.

Institutionerne kan aktivt støtte opbygningen af netværk mellem ledere, f.eks. ved at formidle kontakter. En særlig måde at støtte nye ledere på er gennem mentorprogrammer, hvor en nyudnævnt leder knyttes til en mere

¹⁷ Personalestyrelsen, Handelshøjskolen i Århus og Ledernes Hovedorganisation: Det Danske Ledelsesbarometer, Ledelsesbarometeret for staten, 2001.

¹⁸ Det Danske Ledelsesbarometer, Dansk ledelse anno 2000 – statusrapport, 2000.

erfaren leder. Dermed skabes god basis for sparring og støtte til den nyudnævnte leder i forhold til lederjobbet.

5-byernes chefudviklingsprogram

Ledelsesudviklingsprogrammer kan antage mange former. ”5-byernes chefudviklingsprogram” er et eksempel på et forløb tilpasset de særlige ledelsesvilkår, problemstillinger og udviklingskrav, der gælder for de største kommuner uden for hovedstaden (Aalborg, Randers, Århus, Esbjerg og Odense).

Målgruppen er begrænset til erfarne ledere, som har fulgt de enkelte kommuners egne lederuddannelser eller på anden vis erhvervet sig de grundlæggende lederforudsætninger. Programmet fokuserer på fælles problemstillinger for de øverste ledelsesniveauer og giver mulighed for erfaringsudveksling og netværksdannelse på tværs af de fem kommuner. Erfaringerne viser, at deltagerne vægter disse elementer højt.

Kilde: Aalborg, Randers, Århus, Esbjerg og Odense Kommuner.

Ordningen benyttes bl.a. i den svenske stat, og er også udbredt i det private erhvervsliv.

Mentorprogrammer i den svenske stat

I Sverige står Statens kvalitets- og kompetensråd for et mentorprogram rettet mod relativt nyudnævnte ledere på mellemniveau. Lederudvikling via mentorskab er en proces, hvor to personer bevidst kombineres til et par, der skal lære af hinanden ved at arbejde mod et i forvejen fastsat mål.

I mentorprogrammet får hver leder en personlig mentor. Formålet med programmet er: at udvikle deltagerens personlige og professionelle udvikling i lederrollen, at give hver deltager mulighed for støtte og erfaringsudveksling med en person, der kan yde et kvalificeret modspil, at udvikle nye netværk, og at skabe muligheder for at lære af hinanden.

Programmet løber over et år og indeholder i alt syv hele og to halve kursusdage. I løbet af året mødes deltagerne og deres mentorer, efter egen aftale og herudover ved bestemte uddannelsesdage.

Der har vist sig at være stor interesse blandt ældre og mere erfarne ledere for at fungere som mentorer for deres yngre kollegaer.

Kilde: OECD.

Dette kapitel har indkredset en række problemstillinger, som er relevante at tage fat på i ledelsespolitikken, når de tre ledetrådes krav skal udmøntes i praksis.

Opgaven er at arbejde med strategisk helhedsorientering i institutionen, at arbejde målrettet og resultatorienteret og at inddrage medarbejdere og

de mange interesser i opgaveløsningen. Derved skabes en udviklingskultur, hvor man tager ved lære af de høstede erfaringer, således at den offentlige sektor fortsat udvikles til det fælles bedste.

Det kræver ledelse at opfylde kravene. Men de kan opnås, hvis ledelsespolitikken medvirker til at skabe den rette balance mellem den styringsmæssige del af ledelse og den personlige ledelse af medarbejderne. Eller sagt på en anden måde, mellem de hårde og bløde elementer af ledelsesopgaven. Ansvar for dette hviler på såvel den enkelte leder som ledergruppen som helhed. Det er i den sammenhæng vigtigt, at ledelsesgruppen fungerer som et team, der kan supplere og understøtte den enkelte leders kompetencer, personlige lederevner mv.

Endvidere må ledelsespolitikken overvejelser og tiltag i forhold til rekruttering, fastholdelse, udvikling og mobilitet foretages med fokus på sammensætningen af og bevægelserne i den samlede ledergruppe.

Bedre ledelse kræver, at man har de rette personer til opgaven. Det nødvendiggør, at der tænkes strategisk i forhold til rekruttering, og at der tilrettelægges målrettede forløb for fortsat udvikling af lederne. Man bliver aldrig færdiguddannet som leder.

Bedre ledelse kræver også, at man har de rette systemer, i form af organisationens opbygning, arbejdsprocesser og styringsredskaber.

Hvordan man opnår de rette sammensætning af personer og systemer, og hvordan begge dele evalueres og videreudvikles, er den store opgave for de lokale ledelsespolitikker.

Afrunding

Bedre ledelse er nøglen til kvalitet i den offentlige sektor. Og bedre ledelse opnås ved, at man konstant er optaget af, hvordan arbejdet kan gøres bedre, således at læring og videreudvikling tager afsæt i erfaringer og evalueringer af hidtidige forløb.

Skal indsatsen for bedre ledelse systematiseres, er det en forudsætning, at der udarbejdes målrettede ledelsespolitikker i den offentlige sektor. Det specifikke indhold i ledelsespolitikken bør afhænge af den konkrete sammenhæng, fordi der er forskellige forventninger til forskellige lederroller og variationer indenfor sektorområder.

Ledelsespolitikkerne bør derfor forankres lokalt. Det er her ansvaret for effektiv opgaveløsning er placeret, og det er derfor også lokalt, at udfordringer, muligheder og løsninger bedst kan identificeres.

En ledelsespolitik forankret inden for et ministerområde eller en (amts-) kommune giver mulighed for en koordineret ledelsespolitik, der kan arbejde med udvekslingsordninger, etablere samarbejde om lederudvikling m.v. Hvor lokalt ledelsespolitikken skal udformes, kan de decentrale niveauer afgøre i samarbejde med de relevante organisationer og institutioner.

Det er klart, at formuleringen af en ledelsespolitik ikke gør det alene. De offentlige ledere må personligt engagere sig i ledelsesarbejdet, hvis ledelses- og styringsværktøjer skal have positiv effekt. Derfor bør ledelsespolitikken inddrage det personlige lederskab som en integreret del af arbejdet for bedre ledelse.

Endvidere bør ledelsespolitikken være rettet mod udvikling af den enkelte leder såvel som ledergruppen som helhed, hvis den skal have gennemslagskraft i institutionen. Målet er at få de personlige lederevner hos den enkelte leder og den samlede ledergruppe til at spille sammen med de styringsmæssige resultatkrav, der stilles til institutionen.

Denne pjece har forsøgt at indkredse de overordnede krav, der kan stilles til ledelse i den offentlige sektor i de tre ledetråde: *Strategisk helhedstænkning, resultatfokus og dialog*. Uanset hvad der er kerneopgaven i de enkelte

institutioner, bør ledelsespolitikken sigte mod at inddrage de hensyn, der er indeholdt i ledetrådene.

Mange steder i den offentlige sektor er man godt på vej i arbejdet med ledelse, selvom det er de færreste institutioner, der har formuleret en ledelsespolitik. Pjecen indeholder derfor et idekatalog til det videre arbejde, som de decentrale niveauer kan lade sig inspirere af.

Ledelse på dagsordenen

Ledelse får stigende opmærksomhed i den (amts)kommunale sektor, hvor der er taget en række initiativer på området.

Senest har KL oprettet en portal på Internettet om personaleledelse og HRM (Human Ressource Management) rettet mod bl.a. kommunaldirektører, forvaltningschefer og afdelings- og institutionsledere i kommunerne.

Amtsrådsforeningen har med beslutningen om at oprette et akademi for ledelse ligeledes vist, at det er nødvendigt med en målrettet indsats for at sikre god ledelse.

På statens område har regeringen en særlig rolle som arbejdsgiver. Sidst i pjecen introduceres kommende ledelsespolitiske initiativer på statens område. Disse centrale initiativer skal medvirke til at sikre hensynet til helheden ved at stimulere erfaringsudveksling og samarbejde på tværs af ministerområder.

Ledelsespolitisk idekatalog

Udarbejdelsen af lokale ledelsespolitikker kan inspireres af de ideer, som beskrives i det følgende. Anbefalingerne tegner imidlertid kun en løst ramme for ledelsespolitikken. Det indhold, der skal medvirke til at skabe bedre ledelse må tage afsæt i de konkrete forhold. Her anviser de tre ledetråde, der blev opstillet i kapitel 1, hvilke krav offentlige ledere bør kunne leve op til.

Anbefalingerne omhandler grundlaget for udformningen af en ledelsespolitik, forhold knyttet til rekruttering og mobilitet, og endeligt faktorer, der kan benyttes til udvikling af ledere og ledelsesgruppen.

Grundlag for udformning af en ledelsespolitik

Mission, vision og værdier

Mission, vision og værdigrundlag er en vigtig del af balanceret, strategisk og helhedsorienteret ledelse, og derfor også for en sammenhængende ledelsespolitik.

Ledelsespolitikken bør udformes med udgangspunkt i den gældende mission, vision og værdigrundlaget. Det forudsætter selvsagt, at der er formuleret en mission, vision og et værdigrundlag, der giver mening for såvel ledere som medarbejdere. Missionen, visionen og værdierne må derfor have en tæt sammenhæng med de kerneopgaver, der udføres på den pågældende arbejdsplads.

Arbejdet med mission, vision og værdier er også en afgørende del af at arbejde systematisk med kultur og værdier i værdibaseret ledelse.

Ledergruppen og den enkelte leder

Ledelsespolitikken må forholde sig til ledergruppen og dennes sammensætning.

Formuleringen af ledelsespolitikken kan tage udgangspunkt i en drøftelse i ledergruppen af ledelsesfilosofi, ledelsesroller og -adfærd, og de mål man ønsker opstillet i ledelsespolitikken.

De tre ledetråde kan i den forbindelse bruges som pejlemærker i diskussionen. Det er den enkelte leder, såvel som ledergruppen som helhed, der skal bidrage til at skabe dokumenterbare resultater - at der tænkes langsigtet og strategisk - og at medarbejdere og institutionens interesser inddrages aktivt i en løbende dialog om den fortsatte udvikling af institutionen og dens virke.

På små institutioner, hvor der ofte kun vil være én leder, kan der f.eks. sammensættes en gruppe af ledere indenfor samme sektor.

Rekruttering og mobilitet

Rekruttering

Måltrettet rekruttering er en forudsætning for at skabe den rette sammensætning i ledergruppen og for at de enkelte lederjob besættes med personer med de rette kompetencer.

En ide til inspiration kunne være, at de enkelte institutioner udarbejder en oversigt over ledergruppen til eget brug. Oversigten vil gøre det muligt at få et overblik over ledergruppens sammensætning på en række parametre, f.eks. alder, uddannelses- og erfaringsmæssige kompetencer, tidligere ansættelsessteder, ansættelsesperiode osv.

Mobilitet

Måltrettet rekruttering indebærer også, at institutionen har en hensigtsmæssig grad af mobilitet. Øget mobilitet kan stimuleres ved at det signaleres, at man lægger vægt på, at lederne har erfaring fra flere ansættelsessteder. Det kan f.eks. foregå ved, at ledelsen bevidst formulerer, hvilke kvalifikationer, der anses for vigtige.

Øget anvendelse af tidsbegrænsede ansættelser, f.eks. åremålsansættelser, vil helt automatisk fremme mobiliteten. Samtidig vil midlertidige lederstillinger kunne anspore nogen, som ellers ville afholde sig fra at påtage sig et ledelsesansvar, til at prøve kræfter med ledelse.

Mere udbredt brug af midlertidige stillinger vil også medvirke til at gøre det mere acceptabelt at trække sig tilbage fra en ledelsesfunktion til f.eks. et specialistjob.

Før-lederprogrammer

Før-lederprogrammer kan have stor betydning for fastholdelsen og udviklingen af medarbejdere og ledere. Det skyldes ikke mindst, at eksistensen af før-lederprogrammer synliggør karrieremulighederne og sender et signal om, hvilke kompetencer, der er afgørende for institutionen, når nye ledere skal udvælges.

Der findes mange variationer indenfor før-lederprogrammer. En række institutioner har etableret og udviklet egne programmer, men der eksisterer også et stort udbud af programmer på det private marked.

Lederudvikling

Lederevaluering

Lederevalueringer, der inddrager såvel resultater som medarbejderens vurderinger af ledelsen, er et godt udgangspunkt for udvikling af ledere. Rigtigt tilrettelagt kan lederevalueringen klargøre den enkelte leders udviklingsbehov, fordi svagheder og styrker i lederens styring af ansvarsområdet og personaleledelse af medarbejderne vil blive tydelige.

Som tidligere omtalt kan lederevaluering foretages på mange måder. Det afgørende for udviklingsperspektivet er imidlertid, at der følges op på evalueringens resultat.

Uanset hvilken form opfølgningen tager, bør evalueringen diskuteres med medarbejderne, i ledergruppen og i lederens udviklingssamtale med sin overordnede. I dialogen med nærmeste chef kan lederevalueringen fungere som udgangspunkt for en drøftelse af fremtidige udviklingsønsker og behov.

Karrieresamtaler

En frugtbar metode til at understøtte rekruttering og ledelsesudvikling er karrieresamtaler, der har til formål at give medarbejdere, før-ledere og ledere en vurdering af egen indsats og at klargøre, hvilke karrieremuligheder, den enkelte har i den pågældende institution.

Karriererådgivning kan integreres i de nuværende medarbejder- og lederudviklingssamtaler og indgå som en del af opfølgningen på de regelmæssige lederevalueringer.

Karrieresamtaler kan være medvirkende til, at potentielle ledere søger lederstillinger. I den forbindelse skal institutionerne være opmærksomme på, at undersøgelser tyder på, at kvinder i større grad end mænd efterspørger rådgivning i forbindelse med valg af en lederkarriere.

Projektet "Kvinder og ledelse" peger netop på, at karriererådgivning sandsynligvis især kan bidrage til at opdage og stimulere et hidtil uudnyttet kvindeligt lederpotentiale, og dermed nedbryde kønsspecifikke barrierer.

Mentorforløb og coach-ordninger

Erfaringer fra det private erhvervsliv viser, at erfaringsudveksling mellem yngre og mere rutinerede ledere er et effektivt instrument til lederudvikling. Systematisk udveksling af viden, erfaringer og metoder mellem ledere kan etableres gennem mentorforløb. Mentorordninger er også med til at stimulere opbygningen af netværk og fælles værdier.

Mentorordninger kan organiseres på forskellige måder, men det er muligt at etablere effektfulde mentorprogrammer, uden at det indebærer store omkostninger.

Mulige elementer i et mentorprogram

Et mentorprogram kan f.eks. indeholde følgende elementer

- Nye ledere får tilknyttet en mere erfaren leder som mentor – f.eks. det første år efter udnævnelsen
- Tilrettelæggelse af et introduktions- og evalueringsforløb, samt et fast antal møder med oplæg om relevante emner. Derudover mødes leder og mentor efter behov og på eget initiativ
- Mentoren kan under forskellige mere eller mindre strukturerede former give feedback på den nye leders personlige og professionelle udvikling i lederrollen
- Der fastsættes individuelle mål for den nye leder for at understøtte et mere systematisk og fremadrettet forløb

Der findes også andre forløb, hvor der er fokus på udviklingen af den enkelte leders personlighed. Et eksempel er etablering af coach-ordninger, hvor en "træner" følger lederen i det daglige arbejde og giver feedback på lederens faglige og personlige håndtering af såvel arbejdsopgaver som relationer til medarbejderne. Lederen får således en helt individuel tilbagemelding på sin daglige adfærd.

Netværk

På de niveauer, hvor ledelsespolitikken udformes, kan det overvejes, om der findes grupper af ledere, der har særlige ønsker til etablering af netværk, for at de kan få den fornødne sparring og mulighed for at vende problemstillinger med andre lederkollegaer. Det gælder ikke mindst for ledere på små institutioner, da de typisk er alene om lederopgaven. Andre grupper kunne også have stor gavn af at indgå i netværk sammensat af personer i samme situation, det kunne f.eks. være nyudnævnte ledere, kvindelige ledere eller ledere med samme jobfunktion.

Centrale ledelsespolitiske initiativer for staten

Regeringen har som arbejdsgiver for de ansatte i staten et særligt ansvar på dette område. Nedenfor introduceres en række initiativer, der har til formål at understøtte institutionernes arbejde på ledelsesområdet, herunder især udviklingen af lokale ledelsespolitikker, rekruttering af ledere og lederudvikling.

Udvikling af ledelse og ledelsespolitikker

Evaluering af mål- og resultatstyringsredskaber

De hidtidige erfaringer med mål- og resultatstyringsredskaber har vist, at det er vigtigt, at redskaberne bliver anvendt under hensyn til redskabernes styrker og svagheder.

Der vil derfor blive taget initiativ til en åben dialog om redskaberne og deres anvendelse. Dialogen skal danne baggrund for en evaluering af redskaberne med henblik på videreudvikling og forbedring.

Inspirationsmateriale

For at understøtte institutionernes arbejde med udarbejdelse af lokale ledelsespolitikker vil debatoplæggets idékatalog blive videreudviklet med konkrete eksempler og cases. I den forbindelse forventes udarbejdet inspirationsmateriale til institutionerne.

Inspirationsmøder

I efteråret 2001 og foråret 2002 afholdes inspirationsmøder for offentlige ledere. Der vil både være en møderække for topledere og en møderække for mellemledere og linieledere. Det er hensigten, at møderne skal give input til udvikling af ledelsespolitikker.

Opfølgning på ledelsespolitikker

I efteråret 2002 følges op på institutionernes arbejde med udarbejdelse af lokale ledelsespolitikker. Formålet er at få et overblik over omfanget af institutioner, der har udarbejdet en ledelsespolitik og indholdet heri.

Rekruttering af ledere

Karrieresamtaler

De statslige institutioner bør i stigende grad anvende karrieresamtaler i arbejdet med kompetenceudvikling, f.eks. ved at lade det indgå som et fast element i medarbejdersamtalen. I den forbindelse vil der blive udarbejdet et informationsmateriale herom, ligesom der forventes udviklet et tilbud om lederudvikling indenfor dette område.

Førlederprogrammer

Der vil - i tæt samarbejde med de statslige institutioner - blive taget initiativ til at styrke de nuværende tilbud for førledere. Der forventes et konkret udspil i foråret 2002 på dette område.

Lederudvikling

Ledelsesevaluering

I november 2001 præsenteres et nyt koncept for ledelsesevaluering. Konceptet vil give råd og vejledning til, hvorledes processen kan tilrettelægges, introducere et nyt evalueringsværktøj og indeholde en beskrivelse af, hvorledes evalueringen kan bruges til at skabe ledelsesudvikling. Evalueringsværktøjet tager udgangspunkt i de tre ledetråde for god ledelse.

E-learning for ledere

Mulighederne for at etablere et samlet e-learning-koncept for de statslige ledere vil blive undersøgt. Der vil være tale om en kombination af traditionel lederudvikling og e-learning.

Projektet præsenteres i foråret 2002.

Testning (Assessment)

Der arbejdes i øjeblikket på etablering af en database, der indeholder en beskrivelse af de enkelte erhvervspsykologiske testværktøjer på markedet. Den vil blive stillet til rådighed i efteråret 2001.

Udvikling af nye tilbud til statslige ledere

De statslige chefers behov og ønsker vil blive undersøgt med henblik på videreformidling af denne viden til relevante udbydere.

Eablering af netværksgrupper

Det undersøges, hvordan ledere kan få et øget udbytte af netværksdeltagelse med henblik på at udarbejde råd til, hvordan eksisterende og fremtidige netværksaktiviteter kan tilrettelægges, så udbyttet optimeres. Derudover er det tanken at klarlægge behovet for eventuelle nye netværkstilbud rettet mod f.eks. kvindelige ledere, seniorledere, og nyudnævnte ledere.

Publikationer om ledelse

Competencehouse A/S for Finansministeriet (2001): *Ledelse I den nye økonomi – en dagsorden også for offentlige ledere*. Virtuel debatbog. www.service-og-velfaerd.dk. Marts 2001.

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) & Personalestyrelsen (2001): *Staten har brug for kvindelige ledere – hvad gør I for at gøre ledelse attraktivt for kvinder?* August 2001.

Personalestyrelsen, Handelshøjskolen i Århus og Ledernes Hovedorganisation (2001): *Det Danske Ledelsesbarometer. Ledelsesbarometeret for staten – statusrapport*. April 2001.

Handelshøjskolen i Århus og Ledernes Hovedorganisation (2000): *Det Danske Ledelsesbarometer. Danske ledelse anno 2000 – statusrapport*. Marts 2000.

Finansministeriet (1999): *En ny tids ledelse – en debatbog om ledelse i staten*. April 1999.

Finansministeriet (1998): *Personalepolitik i staten – fra ord til handling*. November 1998.

Personalestyrelsen (2000): *Motivation i staten – drivkraft til udvikling og fornyelse*. Bind I & II. November 2000.

Service & Velfærd (2001): *Projekt institutionsledelse*. www.institutionsledelse.dk. September 2001.

Publikationen er udgivet
med støtte fra Service & Velfærd

SERVICE & VELFÆRD

Ledelse har væsentlig betydning for kvalitet, effektivitet, motivation og rekruttering i den offentlige sektor. Øget fokus på udvikling af ledere og ledelse er derfor afgørende for, at den offentlige sektor kan møde fremtidens krav og udfordringer.

"Ledelse på dagsordenen" behandler en række problemstillinger indenfor offentlig ledelse og peger på tiltag, der kan medvirke til at fremme bedre ledelse i den offentlige sektor.

Pjecen indgår i Finansministeriets administrationspolitiske småskriftsserie, som har til formål at formidle analyseresultater og nye temaer i debatten om den offentlige sektors udvikling.

Tidligere udgivelser
i Finansministeriets småskriftsserie:

Sagsbehandlingstider i staten, maj 1998

Attraktive arbejdspladser i staten, maj 1998

Borgerne og den offentlige sektor, oktober 1998

*En ny tids ledelse – en debatbog
om ledelse i staten, april 1999*

*Videnstyring og videnregnskaber i staten,
marts 2000*

*Etik, ansvar og værdier
i den offentlige sektor, juni 2000*

Kontraktstyring i staten, november 2000

*Organisation og ledelse
i centraladministrationen, januar 2001*