

**LEDELSE I DEN  
KOMMUNALE  
PRAKSIS**

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2019  
Sats og omslag: Dorthe Møller, Unisats  
Trykt af Specialtrykkeriet Arco

ISBN 978 87 408 3237 2

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller  
anden mangfoldiggørelse af denne bog  
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller  
ifølge overenskomst med Copy-Dan.

Syddansk Universitetsforlag  
Campusvej 55  
5230 Odense M

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

# LEDELSE I DEN KOMMUNALE PRAKSIS

SYDDANSK UNIVERSITETSFORLAG 2019



# INDHOLD

## **Forord 7**

Lis Holm Petersen, Peter Sørensen & Kurt Klaudi Klausen

## **Indledning 11**

Peter Sørensen & Kurt Klaudi Klausen

## **Kapitel 1: Strategisk ledelse 19**

Kurt Klaudi Klausen

## **Kapitel 2: Forandringsledelse 49**

Peter Sørensen

## **Kapitel 3: Vidensledelse 67**

Elin Andersen

## **Kapitel 4: Grænsekrydsende ledelse 97**

Lillian Fannikke

## **Kapitel 5: Teamledelse 127**

Birger Søndergaard

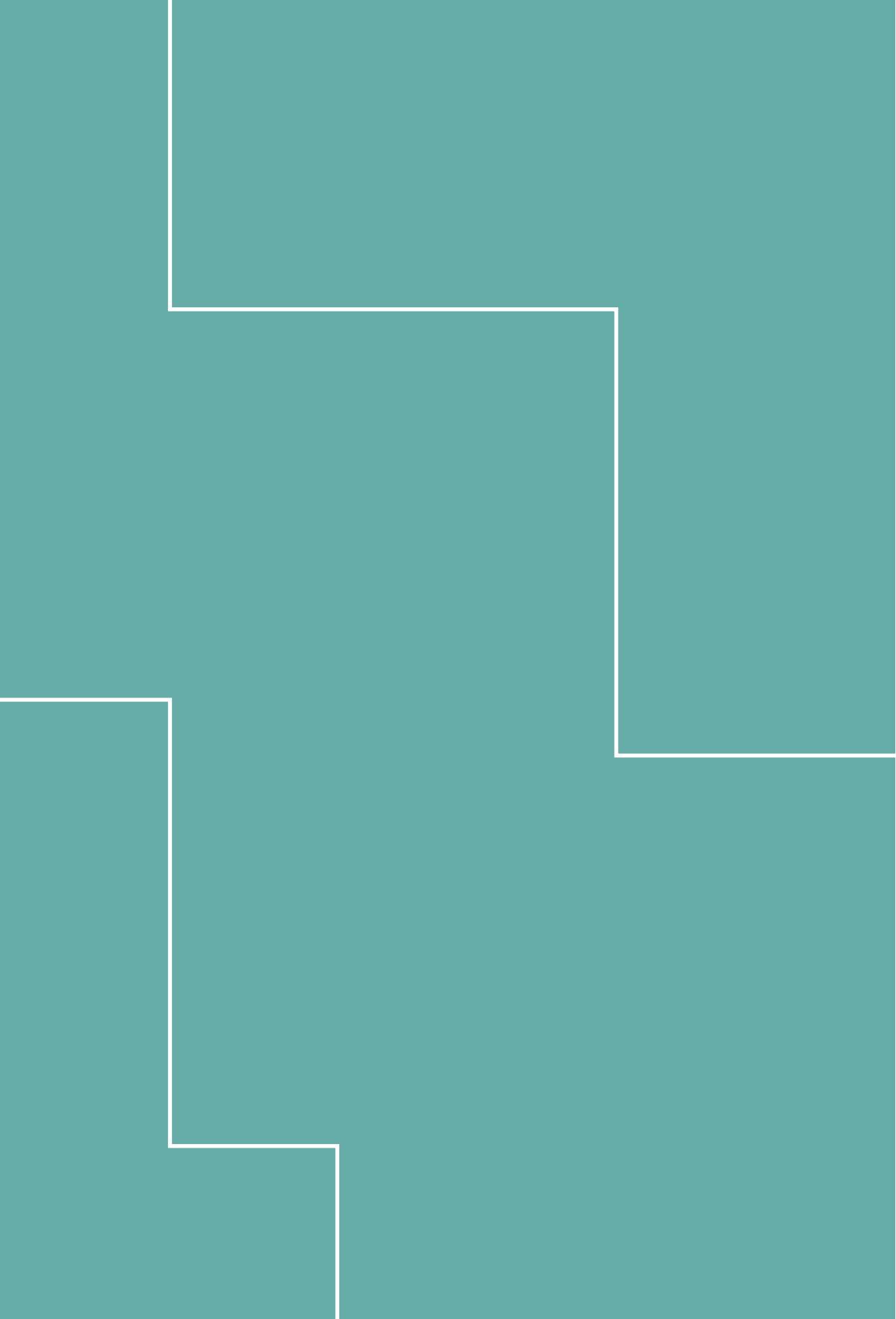
## **Kapitel 6: Hybridledelse 153**

Kurt Klaudi Klausen

## **Efterord 179**

Kurt Klaudi Klausen

## **Om forfatterne 185**



# FORORD

Ledelse finder sted i en relation mellem mennesker og i en bestemt kontekst. Kommunal ledelse drejer sig derfor om en relation mellem ledere og ansatte. Det er ledelse af medarbejdere. Kommunal ledelse drejer sig også om relationen mellem leder og leder samt mellem leder og chef. Det er ledelse af ledere og topledelse. Endelig finder vi også ledelse i relationen mellem ledere og borgere. Om end denne relation ikke er baseret på et ansættelsesforhold som de førstnævnte, så er det dog ledelse i den forstand, at det handler om at sætte retning og skabe resultater sammen med og ved hjælp af andre mennesker. Meget ofte udspiller kommunal ledelse sig i et sammensurium af relationer mellem alle de nævnte parter på samme tid. Ikke nok med det, kommunal ledelse finder også altid sted i en bestemt kontekst – en kontekst, der er stærkt påvirket og til stadighed formes af bl.a. den globale, lokale, sociale, teknologiske og demografiske udvikling. Hertil kommer, at kommunal ledelse indgår i en relation imellem stat, regioner og kommuner, altid er politisk i sin karakter og let påkalder sig offentlighedens bevågenhed. National lovgivning og reformer omsættes lokalt til kommunale politikker og strategier, og alt sammen er af største betydning for borgerne og har derfor alles interesse.

Den kommunale kontekst er en kompleks kontekst. Når både relationer og kontekst medtænkes, fremstår kommunal ledelse derfor som et mangefacetteret fænomen. Det er nogle af de facette, denne bog handler om. Det er en bog om, for og til den kommunale leder i praksis. Det er ikke en normativ bog på den måde at forstå, at den kommer med konkrete værktøjer til eller forskrifter for, hvordan man

skal bedrive kommunal ledelse. Men det er en bog, der søger at belyse, nuancere og perspektivere, hvordan ledelse – lige nu – praktiseres ude i den kommunale virkelighed, hvor man inddrager, samarbejder og vekselvirker med et hav af forskellige interessenter.

Bogen er bygget op på den måde, at der i det indledende kapitel gives en introduktion til ledelse i den offentlige og særligt kommunale kontekst. Dette gøres ved hjælp af både dansk og international forskningslitteratur. Dernæst følger seks kapitler, der hver især analyserer og diskuterer aktuelle ledelsesfaglige begreber og temaer.

Antologiens forfattere er undervisere, konsulenter og forskere ved UCL Erhvervsakademi og Professionshøjskole samt Syddansk Universitet. Fælles for alle skribenter er, at de har ledelseserfaring og fungerer som både undervisere, konsulenter eller forskere i og om ledelse.

Arbejdsdelingen mellem redaktørerne har været den, at Lis Holm Petersen oprindeligt fik ideen til bogen. Hun tilrettelagde og gennemførte litteratursøgningskursus for bogens forfattere, der blev sammensat i samarbejde med Peter Sørensen. Det var også Lis Holm Petersen, der læste og kommenterede de første tekstudkast fra forfatterne. Herefter samarbejdede Lis Holm Petersen og Peter Sørensen om læsning, kommentering og samarbejde med forfatterne, indtil de hver især var klar med et færdigt kapiteludkast. Så blev Kurt Klaudi Klausen inviteret ind i arbejdet med bogen, både som redaktør (med review af og feedback på manuskripterne), og som forfatter.

Det særlige ved denne bog frem for så mange andre om kommunal ledelse er koblingen mellem teori og praksis, mellem begreb og virkelighed. Hvert kapitel behandler udvalgte aktuelle temaer og er baseret på reviews, der belyser det aktuelle tema på grundlag af systematisk litteratursøgning i dansk/nordisk ”grå litteratur” (fx konsulent-rapporter) samt forskningslitteratur. Den viden, som review-arbejdet har frembragt, bringes i kapitlerne i spil i forhold til den viden og praksiserfaring fra konkrete projekter, som hver skribent er i besiddelse af.

Odense, december 2018.

Lis Holm Petersen, Peter Sørensen &  
Kurt Klaudi Klausen  
*redaktører*





PETER SØRENSEN OG KURT KLAUDI KLAUSEN

# INDLEDNING

Der er efterhånden skrevet en del litteratur om, hvad der karakteriserer moderne offentlig ledelse, eller hvad man på engelsk kalder public administration, public management eller public leadership. Vi vil ikke her diskutere forskellene på hverken de engelske termer leadership og management, eller hvorvidt de evt. svarer til forskellen på de danske termer ledelse og styring. Vi vil heller ikke diskutere forskelle og ligheder mellem de engelske termer administration, management og leadership, der nogle gange anvendes synonymt, andre gange som begreber for forskellige fænomener. Er man interesseret i forskellen mellem de tre engelske termer, kan man evt. læse Lynn (2006) eller Pollitt (2016). Begge værker diskuterer både forskelle og ligheder mellem begreberne og gennemgår relativt grundigt både karakteristika og udviklingshistorie for de styringsformer, som begreberne anvendes for. Er man derimod interesseret i forskellen mellem det danske begreb ledelse og det engelske management, kan man evt. konsultere Sørensen (2018), der diskuterer forskelle og ligheder mellem begreberne ud fra deres etymologi og leksikalske betydning. Hæver man sig lidt op over interessen for begrebernes forskelle og ligheder for at studere, hvad der karakteriserer offentlig ledelse og den særlige kontekst, som offentlig ledelse bedrives i, giver Kettl (2005) et godt indtryk af, hvordan hele den vestlige verden har undergået en global ledelsesrevolution (global public management revolution), hvor man på tværs af landegrænser, sprog og kulturer anvender management-begrebet og den særlige tankegang, der knytter sig til managementtænkningen. Det er

New Public Management (NPM), der som et globalt reformregime har afstedkommet denne revolution. I forlængelse heraf stiller Van Dooren et al. (2010) skarpt på et særligt aspekt af NPM, nemlig performance management med hele det paradigmes fokus på præstationer, måling og evaluering samt effektdokumentation.

Der findes en række engelsksprogede oversigtsværker, som søger at opsamle og sammenligne de reformer, der er gået hen over den offentlige sektor i vesten gennem det sidste halve århundrede (se fx Politt and Bouckaert 2011; Christensen and Lægreid 2011). På dansk er der også nogle bøger, der beskriver den særlige offentlige kontekst, som kommunal ledelse er en del af (se fx Klausen 2001), og de paradigmeskift, der har fundet sted i løbet af de sidste 150 år, og som har ført frem til der, hvor den offentlige sektor står i dag. Bøgh Andersen m.fl. (2017) redegør således for, hvordan det ene styringsparadigme har afløst det andet; fra Bureaukratiet, Professionsstyret og det Neo-Weberianske paradigme over New Public Management til Digital Era Governance og New Public Governance. Udviklingen viser en kontinuerlig bevægelse fra centralisering og hierarkisering mod decentralisering og mindre hierarkisering – eller i det mindste et forsøg på det sidstnævnte. Hvor denne bog giver et overblik over de enkelte styringsparadigmers karakteristika, så kan man med fordel læse Ejersbo og Greve (2014), Greve (2009; 2012) eller Pedersen (2011) for at få overblik over de mange reformer, der grundlæggende har forandret og/eller markedsgjort den offentlige sektor gennem de sidste 20 år.

I dag står vi så med en offentlig sektor, der på godt og ondt er præget af en historisk udvikling og tendenser inden for både national og international politik, demografi og teknologi. Fra litteraturen og fra vores erfaring med kommunal ledelse i praksis ved vi, at den kommunale sektor som helhed ikke er præget af ledelsesresistens, men at vi i dag står med et erkendt behov for og ønske om ledelse. Det er den kontekst, som denne bog skriver sig ind i og tager udgangspunkt i. Det er (naturligvis) også denne kontekst, som den af Regeringen nedsatte ledelseskommision arbejdede ud fra, da de satte gang i deres omfattende analyse af vilkåret for, styrker og udfordringer ved offentlig ledelse i Danmark. Efter et års arbejde fremlagde kommissionen 28 anbefalinger til, hvilke indsatser der kan ”fremme og understøtte en styrkelse af ledelseskvaliteten i den offentlige sektor” (Regeringen 2017: 2).

Det kendetegner ofte forslag, at de har en normativ karakter og

fremføres som imperativer. Det gælder også Ledelseskommisionens forslag, der er grupperet i syv kapitler under overskrifter som: ”Ledere skal sætte retning”, ”Ledere skal sætte holdet”, ”Ledere skal udvikle sig” (Regeringen 2017: 7). Hverken disse eller nogle af de konkrete 28 anbefalinger kan man rigtig være imod. Kommissionens anbefalinger er så at sige en opsamling af, hvad der gennem de seneste årtier har udviklet sig som en konsensus over godt dansk og nordisk lederskab. Det særligt nordiske har bl.a. at gøre med en mindre grad af distance mellem ledere og medarbejdere eller, om man vil, mindre autoritetstro, end man finder i øvrige dele af verden, og med, at menige medarbejdere typisk er veluddannede, velmotiverede og selvstændige. Det særligt danske knytter sig i forlængelse heraf til en tradition for decentralisering og delegering af ansvar både rent hierarkisk og i relationen mellem ledere og medarbejdere, herunder ikke mindst til vores store sociale kapital i samfundet såvel som på arbejdspladsen. Der er her tale om det, man kan kalde for en human ledelsesfilosofi, og det er den, det er så svært at være imod eller forholde sig kritisk til. Denne ledelsesfilosofi lægger vægt på dialog og inddragelse med henblik på at fremme social kapital på arbejdspladsen og dermed tillid og samarbejde. Når dette er sagt, skal det tilføjes, at det er så meget des mere mærkværdigt, at ledelseskommisionen tilsyneladende hverken har tillid til, at det veletablerede MED-system eller tillidsrepræsentanter kan være nøglen til en bedre dialog mellem ledere og medarbejdere, eller til, at eksempelvis strategisk ledelse er af betydning decentralt, og at de faglige organisationer er væsentlige medspillere, sådan som det har været en tradition i dansk offentlig forvaltning. Ledelseskommisionens bidrag til den offentlige diskurs om offentlig ledelse, fremtræder dermed som et arbejdsgiverindlæg, hvor de faglige organisationer er skrevet ud af ligningen om offentlig ledelse. Spørgsmålet er derfor også, hvordan man konkret skal om- og oversætte de generelle anbefalinger til konkret praksis ude i institutionerne i Danmarks 98 kommuner. Herude møder kommissionens anbefalinger den ledelsesmæssige praksis, der arbejder på de komplekse vilkår, som er beskrevet i det foregående. Det er herude, lederne for landets kommunalt ansatte lærere, pædagoger, sosu-hjælpere og -assistenter, hjemmesygeplejersker, socialrådgivere, ergo- og fysioterapeuter, samt en lang række ansatte i forvaltningerne arbejder med kommunal ledelse i praksis. Det er en praksis, hvor man ikke nødvendigvis til dagligt tænker på, hvilket styringsparadigme der

om lidt erstatter det eksisterende, eller hvilket styringsmix den enkelte leder må manøvrere i. Hvad der dog er givet, det er, at lederne i den kommunale praksis er stærkt optaget af kernefagligheden i deres 'fag' (i det omfang man kan kalde ledelse for et fag eller en profession), ligesom de er optaget af de kerneopgaver, kommunen har, og medarbejderne på deres felt arbejder med. En del af den ledelsesmæssige kerne behandles i bogens seks kapitler.

Vi er her meget bevidste om det, vi nævnte indledningsvist, nemlig at ledelse er noget relationelt, at lederskab forudsætter følgeskab, sådan som en af de gamle nordiske ledelsesforskere har formuleret det (Lundqvist 1991), samt at det eneste, der bliver til noget, er det, som medarbejderne foretager sig af pligt, eller fordi de føler sig motiverede til at gøre det. Det er der, lederskabet kommer på prøve, nemlig når der skal etableres følgeskab til ledelsesmæssige initiativer, der umiddelbart kan stride imod det, som medarbejderne opfatter som det rigtige og nødvendige. Det er her, sammenstødet mellem den ledelsesmæssige eller, om man vil, managerialistiske logik og den faglige logik skaber værdikonflikter og interessekonflikter, som lederne er nødt til at håndtere, så der bygges bro frem for, at der lægges afstand mellem ledere og medarbejdere.

Der er en række emner, vi gerne ville have medtaget, men hvor vi endte med ikke at have et bidrag. Det gælder eksempelvis erfaringer med samskabelse. Når det ville have været oplagt med et sådant kapitel, er det, fordi kommunerne mere end nogen andre dele af den offentlige sektor det sidste årti har omfavnet det styringsparadigme, som lægger op til dette, nemlig New Public Governance. Det er imidlertid altid det muliges kunst at samle en gruppe forfattere og færdiggøre en bog. Vi håber, at de kapitler, vi fik i hus, vil blive læst og oplevet som relevante bidrag til kommunal ledelse i praksis.

*Kapitel 1* omhandler strategisk ledelse. Vi vælger at indlede bogen med dette kapitel, fordi arbejdet med strategi er det mest overordnede ledelsesarbejde, og fordi det i dag forventes, at kommunale ledere på alle niveauer praktiserer strategisk ledelse. De forventes således at bidrage til kommunens langsigtede udvikling både ved at lede i tværgående og opadgående retning, som en del af kommunens samlede strategiarbejde, og at prioritere indsatser i forhold til deres eget ansvarsområde. Kapitlet belyser, hvad strategisk ledelse drejer sig om, hvordan man som decentral leder sætter sig i spidsen for strategiar-

bejdet, foretager strategiske analyser og vælger strategier. Det er en pointe, at decentrale kommunale ledere i dag forventes at samarbejde og konkurrere på samme tid, og at det uvægerligt udløser dilemmaer. Kapitlet afsluttes med to caseeksempler, som illustrerer betydningen af procesvalg og strategisk kommunikation.

*Kapitel 2* beskæftiger sig med forandringsledelse. Her diskuteres det for det første, hvorvidt og evt. hvordan man kan bruge formelle lederuddannelser til at udvikle de ledelseskompetencer, der er behov for i den moderne offentlige sektor – altså hvorvidt og hvordan man kan klæde ledere på til at håndtere forandring gennem uddannelse. For det andet handler kapitlet om, hvorvidt efter- og videreuddannelse kan fungere som en drivkraft for forandring i den offentlige sektor.

*Kapitel 3* stiller og besvarer spørgsmålet om, hvad vidensledelse er, og hvordan man kan lede videnskabelsesprocesser i praksis. Det undersøges her, hvordan man kan forstå vidensbegrebet, og hvad det vil sige at skulle skabe rammer og rum for vidensdeling og vidensudvikling samt lede brugen af forskellige vidensformer i praksis.

*Kapitel 4* fokuserer på fænomenet grænsekrydsende ledelse ved at undersøge eksisterende viden inden for feltet med henblik på at udvikle god praksis. Gennem kapitlet spørges der bl.a., hvordan man kan forstå det grænsekrydsende felt, der skal ledes og samarbejdes i. Hvad er udfordringerne ved grænsekrydsende ledelse, og hvilke krav stilles der til lederskabet?

*Kapitel 5* handler om teamledelse. Indledningsvist gives der et kort historisk rids over forskellige teamforståelser. Derudfra opstilles der en heuristisk model over teamforståelser, der rummer såvel de klassiske forståelser af team som de teamforståelser, der er udledt af de aktuelle udviklinger i velfærdstænkningen. Kapitlet gennemfører også en diskussion af, hvad teamledelse er i forhold til en formel ledelse. At være teamkoordinator eller faglig leder af et team er ofte vejen ind i det formelle lederjob. Kapitlet rundes af med nogle ontologiske overvejelser om forestillingen om team og teamledelse. Ud fra disse kan det se ud til, at teamtankegangen især er god til at differentiere ledelse, men kan gøre det sværere at identificere ledelse.

Endelig peger det afsluttende kapitel 6 om hybrid ledelse frem mod den form for ledelse, der er behov for i morgendagens kommunale praksis. Kapitlet belyser, hvad den nationale og internationale forskning har lagt vægt på og er nået frem til ved studiet af hybridledelse. Sam-

tidig bidrager kapitlet med viden om, hvad hybridledelse indebærer centralt, hvor det drejer sig om direktionen og topledelse, såvel som decentralt, hvor det drejer sig om ledelse på sektorområderne.

Samtlige kapitler inddrager cases fra den kommunale ledelse i praksis.