

Sæt fokus på rammerne for  
**Ledelse**  
i den offentlige sektor



# Ledelsesundersøgelse - Sæt fokus på rammer for ledelse i den offentlige sektor

Dagligt arbejder ca. 800.000 ansatte i den offentlige sektor for at sikre den bedst mulige velfærd til borgerne. På sygehuse tager læger og sygeplejersker hånd om patienternes helbred. På rådhus leveres forskellige former for myndighedsudøvelse og borgerservice, lige fra udstedelse af pas til håndtering af nabohøringer. På gymnasier, erhvervsakademier og universiteter undervises og skabes ny viden og teknologi, så hele samfundet bliver bedre rustet til morgendagens udfordringer.

Forandringer er et grundvilkår i den offentlige sektor. Det er nødvendigt, at den offentlige sektor udvikler sig i takt med det omkringliggende samfund. For at sikre dette, skal der både være tid til den daglige drift og til udvikling af den offentlige sektor.

Den offentlige sektor er en politisk styret organisation, der er underlagt et betydeligt omstillingspres, der primært skal ses i lyset af, at der i de seneste 30-40 år har været et politisk ønske om, at den offentlige sektor skal drives mere effektivt, så den kan håndtere et stigende udgiftspres fra blandt andet en aldrende befolkning, og fortsat sikre en offentlig sektor, der understøtter en højproduktiv økonomi med en stærk konkurrencekraft. Blandt andet derfor har regeringen nedsat Ledelseskommisionen, og arbejder på at gennemføre en såkaldt Sammenhængsreform for den offentlige sektor. Der er tale om tiltag, som kan resultere i yderligere krav til både medarbejdere og ledere på den enkelte offentlige arbejdsplads, hvad enten der er tale om et sygehus, rådhus eller en uddannelsesinstitution.

En af de første udmeldinger fra Ledelseskommisionen var, at det bør være mere almindeligt at afskedige dårlige ledere i det offentlige, jf. <http://denoffentlige.dk/allan-soegaard-elendige-chefer-skal-hurtigere-ud-af-vagten>. Dermed sættes skarpt fokus på den enkelte leders ansvar for lav produktivitet eller andre uhensigtsmæssigheder.

Ledelseskommisionen har måske overset en vigtig faktor for ledelse. Nemlig, at rammerne for ledelse i den offentlige sektor gør det vanskeligt at udøve ledelse af høj kvalitet til gavn for produktivitet, resultater og medarbejdertrivsel, og stiller særlige krav til offentlige ledere?

Dette papir præsenterer en undersøgelse, der forsøger at belyse en række vilkår for ledelse i den offentlige sektor, der kan have betydning for de resultater, der skabes i den offentlige sektor, og for trivslen blandt de offentligt ansatte. Undersøgelsen er delt i to: Den første del af undersøgelsen bygger på MEADOWS-undersøgelsen udarbejdet ved Ålborg Universitet i 2012, og i dette notat anvendes en række resultater, der endnu ikke er blevet offentliggjort. Den anden del af analysen bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt 628 akademiske mellemledere gennemført af Akademikerne i november 2017. Hovedresultater af undersøgelsen er følgende:

- En større undersøgelse – MEADOWS - der blev udarbejdet på Ålborg Universitet i 2012, viser, at 70 pct. af de adspurgte offentlige virksomheder oplevede et betydeligt omstillingspres som følge af politiske og forvaltningsmæssige forandringer, som ligger udover at håndtere den daglige ledelsesopgave med drift og udvikling.
- De akademiske mellemledere oplever et betydeligt politisk omstillingspres i form af en række organisatoriske forandringer, således oplever knap 9 ud af 10 mellemledere, at der har været gennemført en forandring på deres arbejdsplads af politiske og forvaltningsmæssige grunde. Hver femte leder oplever, at flere forandringer iværksættes på samme tid.

- Undersøgelsen viser også, at et stort omstillingspres gennem politisk og forvaltningsmæssigt styrede forandringer mindsker den tid, der er til at udøve ledelse rettet mod kerneopgaver som fx personaleledelse, udvikling og den daglige drift af arbejdspladsen. Ser man på tallene for alle akademiske mellemledere, der er berørt af forandringer, så bruger ca. hver fjerde mere end 40 pct. af deres arbejdstid på at håndtere forandringer. Dette svarer til mere end to arbejdsdage om ugen.
- Undersøgelsen viser også, at arbejdspladser – hvor ledelsestiden til kerneopgaver reduceres – oplever, at medarbejdertrivsel falder, at jobomsætningen stiger, og at tilliden mellem ledere og medarbejdere falder. Endvidere ses, at produktiviteten falder.
- Et andet resultat fra undersøgelsen er, at et ledelsesklima baseret på høj tillid mellem medarbejdere og ledelse bedre understøtter produktive arbejdspladser, hvor der leveres kvalitet, og hvor medarbejderne trives. Dette giver god grund til at drøfte, om ikke ledelse baseret på tillid er bedre til at skabe resultater, end ledelse, der alene bygger på kontrol og dokumentation.

Den samlede afrapportering består af dette notat samt en række korte temaark. Endvidere gennemgås spørgeskemaundersøgelsen gennemført af Akademikerne i november 2017 i et baggrundsnotat.

Nærværende notat er opbygget således, at det næste afsnit kort beskriver en række forhold, der gør ledelse i den offentlige sektor kompleks. Det tredje afsnit søger at belyse omstillingspresset i den offentlige sektor, og det efterfølgende afsnit ser på betydningen af ledelsestid til kerneopgaver. Det femte afsnit ser på betydningen for tillid, produktivitet samt trivsel. Det sidste afsnit belyser, hvordan tillid mellem ledere og medarbejdere understøtter en arbejdsplads' resultater og medarbejdertrivsel.

## Komplekst at være leder i den offentlige sektor

Der gælder andre vilkår for, hvordan offentlige virksomheder ledes sammenlignet med private virksomheder. Det er der flere grunde til. En væsentlig grund er, at der er tale om politisk styrede organisationer, hvorfor værdien af den offentlige produktion ikke umiddelbart kan måles, da den ikke bliver afsat på et egentligt marked. Den offentlige produktion er derfor fastlagt politisk.

Gennem de sidste 30 – 40 år har man ønsket at fremme en mere effektiv offentlig sektor. Derfor har man i denne periode indført (og eksperimenteret) med nye styrings- og ledelsesmodeller. Disse styrings- og ledelsesmodeller har ofte haft til hensigt at efterligne styringen af den private sektor, om end offentlige virksomheder ikke har en bundlinje, som skal maksimeres. Således var ideen bag disse styringsmodeller – lidt forenklet – at man gennem dokumentationskrav, måltal og kontrol ville understøtte en mere effektiv drift af de offentlige virksomheder.

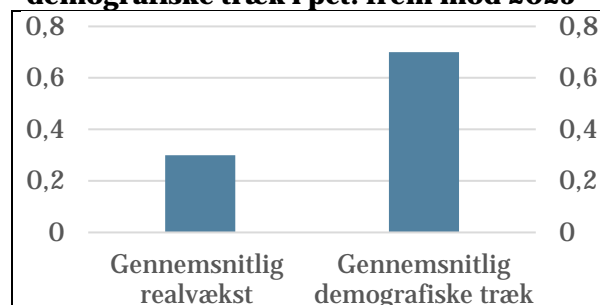
Med årene er mængden af krav til dokumentation, måltal og kontrol vokset. En konsekvens heraf er, at tilliden mellem ledere og medarbejdere på de offentlige arbejdspladser ofte opleves som faldende. Samtidig er det blevet mere komplekst at være offentlig leder, da ledelsesvilkårene er blevet presset af, at de offentlige ledere skal bruge mere tid på kontrol og dokumentation og politisk besluttede omstillinger.

I fremtiden vil der også være betydelige effektiviseringskrav til den offentlige sektor. Det til trods for, at Velfærdsaftalen fra 2006 og Tilbageføringsaftalen fra 2011 indebærer, at den nuværende finanspolitik er holdbar, og at de offentlige finanser er meget sunde, *jf. fx Det Økonomiske Råd (2017)*<sup>1</sup>.

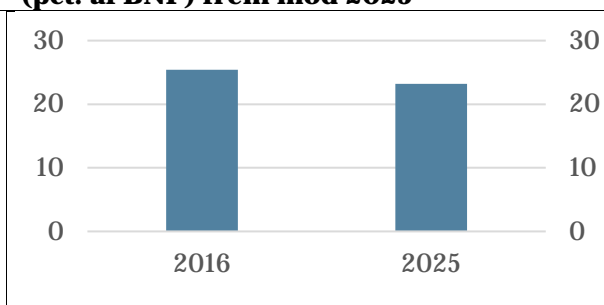
Det er den politiske ambition, at den offentlige sektor skal blive endnu bedre til at håndtere virkningen af en befolkning, der bliver ældre, samtidigt med at der fremkommer nye (og dyrere) velfærdsteknologier, som fx nye behandlingsformer eller nye digitale løsninger. Endvidere skal en veldreven og effektiv offentlig sektor understøtte, at dansk økonomi forbliver højproduktiv med en stærk konkurrencekraft.

De fremadrettede effektiviseringskrav til den offentlige sektor illustreres af, at den nuværende regering har et mål om, at realvæksten i de offentlige serviceudgifter ikke må overstige 0,3 pct., *jf. regeringens 2025-plan*. På samme tid er der udsigt til, at den demografiske udvikling – hvor der bliver forholdsvis flere ældre – alene vil tilsige en realvækst i de offentlige serviceudgifter på 0,7 pct. om året for at fastholde det aktuelle serviceniveau til den enkelte, *jf. figur 1a*.

**Figur 1a. Gennemsnitlig realvækst og demografiske træk i pct. frem mod 2025**



**Figur 1b. Faldende offentlig forbrugsandel (pct. af BNP) frem mod 2025**



Kilde: Regeringens konvergensprogram, 2025-fremkrivning samt Danmarks Statistik.

Regeringens mål betyder, at de offentlige serviceudgifter mellem 2016 og 2025 vil mindske fra ca. 25 pct. af BNP til godt 23 pct. af BNP, svarende til en besparelse på ca. 40 mia. i 2017-kr. og knap 30.000 færre offentligt ansatte end i 2016, *jf. figur 2b*.

Regeringens mål er, at kvaliteten i den offentlige service skal fastholdes. Derfor bliver det nødvendigt med markante effektiviseringer. Fremadrettet indebærer ønsket om yderligere effektiviseringer et fortsat stort omstillingspres i hele den offentlige sektor. Det vil – alt andet lige - udfordre styringen og ledelsen af de offentlige virksomheder yderligere.

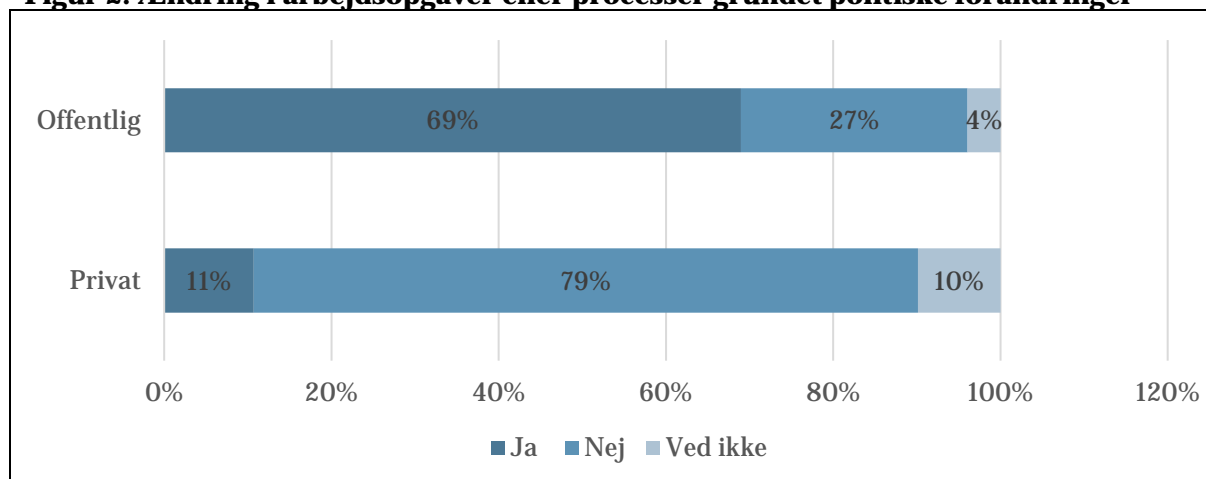
## Stort politisk omstillingspres i den offentlige sektor

På den baggrund er den offentlige sektor underlagt et omstillingspres gennem en række løbende forandringer. I modsætning til private virksomheder oplever offentlige virksomheder i væsentlig større omfang en række organisatoriske forandringer, der tilskrives den politiske styring, som offentlige ledere

<sup>1</sup> En holdbar finanspolitik indebærer, at man i al fremtid kan fastholde det nuværende serviceniveau uden at hæve skatterne, eller uden at den offentlige gæld vokser ukontrollerbart.

skal håndtere. Således oplever ca. 7 ud af 10 af de adspurgte offentlige virksomheder, at ændrede bevillingsrammer og budgetter som følge af politiske beslutninger har været drivende for de forandringer, der er gennemført inden for de seneste tre år med hensyn til ændringer i arbejdsopgaver og processer. For private virksomheder er det kun tilfældet for ca. hver tiende virksomhed, *jf. figur 2.*

**Figur 2. Ændring i arbejdsopgaver eller processer grundet politiske forandringer**

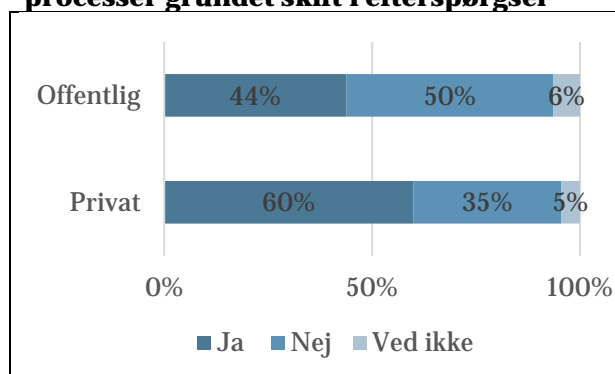


Kilde: MEADOWS undersøgelsen (AAU, 2012)

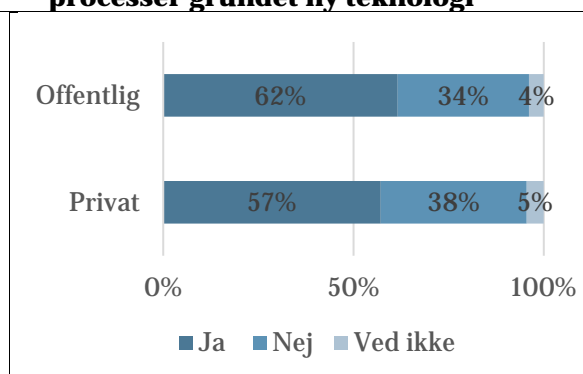
Tallene illustrerer, at ændringer i bevillingerne er den væsentligste faktor, der driver forandringer i offentlige virksomheder. Derved skabes omstillingspreset i den offentlige sektor af både politiske og forvaltningsmæssige forandringer. Det fører formentlig også til, at offentlige organisationer oplever et større omstillingspres, der alt andet lige vil mindske tiden til at udøve ledelse på kerneområderne.

MEADOWS-undersøgelsen viser også, at der ikke er den store forskel på det omstillingspres, der tilskrives enten ny teknologi eller forskydninger i efterspørgslen, *jf. figur 3a. og 3b.*

**Figur 3a. Ændrede arbejdsopgaver og processer grundet skift i efterspørgsel**



**Figur 3b. Ændrede arbejdsopgaver og processer grundet ny teknologi**

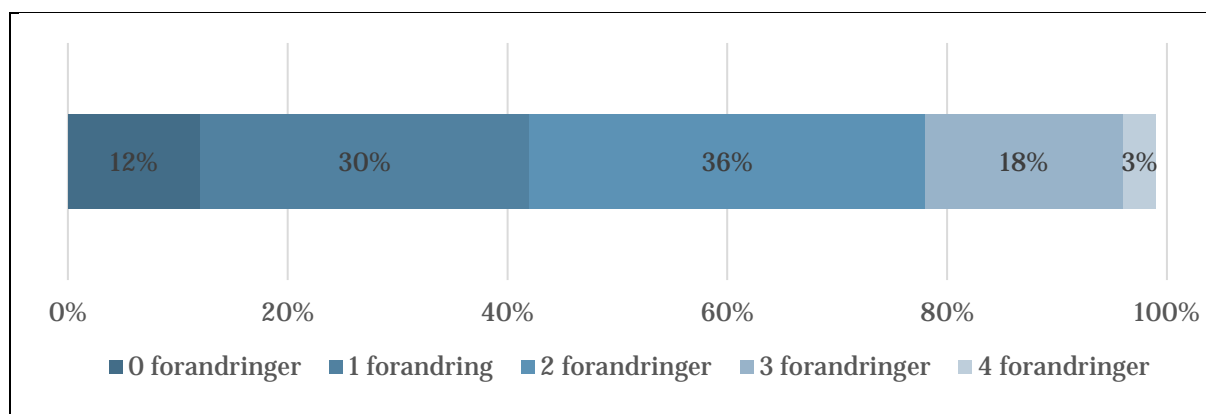


Kilde: MEADOWS undersøgelsen (AAU, 2012)

## Omstillingspres mindsker tid til ledelse på andre områder

En spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt 628 akademiske mellemledere viser, at de oplever et stort omstillingspres. Et omstillingspres, der kommer af politiske og forvaltningsmæssige styrede forandringer som fx færre midler, ændrede måltal, ny organisatorisk placering eller nye kerneopgaver.

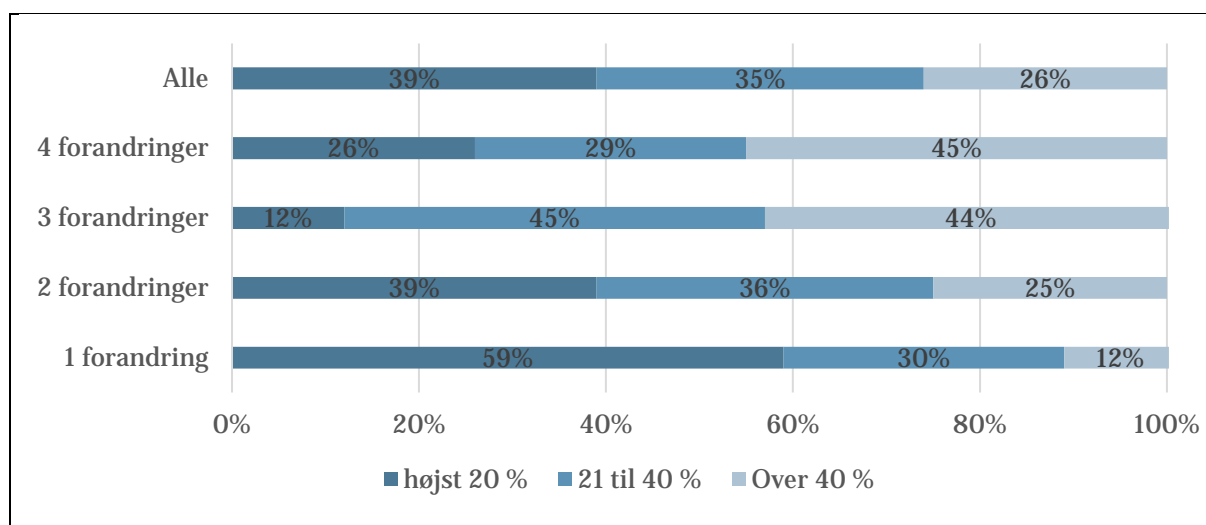
Således har 88 procent af lederne oplevet minimum en af forandringerne inden for det seneste år, og ca. hver femte (21 procent) har oplevet tre eller fire forandringer, *jf. figur 4.*

**Figur 4. Antal forandringer lederens enhed har oplevet det seneste år**

Anm.: Forandringer dækker over fx færre midler, ændrede måltal, ny organisatorisk placering eller nye kerneopgaver.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige mellemledere, gennemført af Akademikerne, november 2017.

Ses der på tallene for alle, der er berørt af forandringer, så bruger ca. hver fjerde mere end 40 pct. af deres arbejdstid på at håndtere forandringer. Det svarer til mere end to arbejdsdage om ugen. Jo flere forandringer lederne oplever, desto mere arbejdstid kræves for at håndtere dem. Blandt de ledere, der kun har oplevet én forandring, er det 12 procent, der bruger mere end to arbejdsdage om ugen på at tage hånd om forandringerne. Har lederne oplevet to forandringer, bruger hver fjerde leder mere end to arbejdsdage om ugen. Har lederen oplevet mere end tre forandringer, er det næsten halvdelen, der anvender mere end to arbejdsdage om ugen på opgaver, der kan tilskrives forandringerne, *jf. figur 5*,

**Figur 5. Andel af arbejdstid brugt på at håndtere forandringer som fx nye måltal, nye kerneopgaver, ny organisatorisk placering**

Anm.: Dvs. alle, som har oplevet forandringer. 1 forandring dækker over dem, som har oplevet 1 forandring. 2 forandringer er gruppen, som har oplevet to forandringer. 3. forandringer er gruppen, som har oplevet 3 forandringer og 4 forandringer dækker over den gruppe, som har oplevet 4 forandringer. Alle dækker over den samlede gruppe, og er et gennemsnit af de øvrige grupper. Afrunding gør, at andelen ikke nødvendigvis summer til 100 pct.

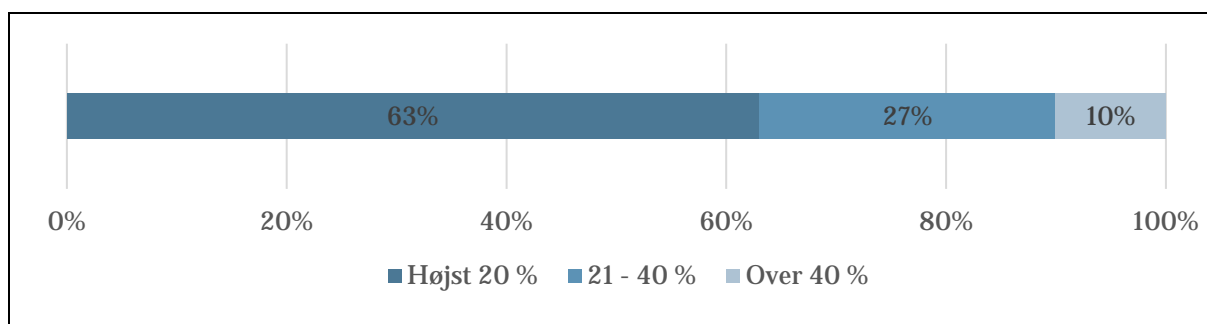
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige mellemledere, gennemført af Akademikerne, november 2017.

Den ledelsestid, der bruges på opgaver, som kan tilskrives forandringer, går fra den tid, som lederen kunne have brugt på kerneopgaver som personaleledelse, udvikling af området, den daglige drift mm.

Lederne vurderer også, at politiske og forvaltningsmæssige forandringer, fx færre midler, ændrede måltal, ny organisatorisk placering eller nye kerneopgaver, lægger beslag på deres medarbejders tid. Lederne vurderer, at ca. hver 4. medarbejder bruger mere end 20 pct. af deres tid på at implementere

forandringer. Det vil sige mere end en arbejdsdag om ugen, og ca. hver tiende medarbejder bruger mere end to dage om ugen på forandringer, *jf. figur 6*.

**Figur 6. Andel af medarbejdernes tid, som går til at håndtere forandringer**



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige mellemledere, gennemført af Akademikerne, november 2017.

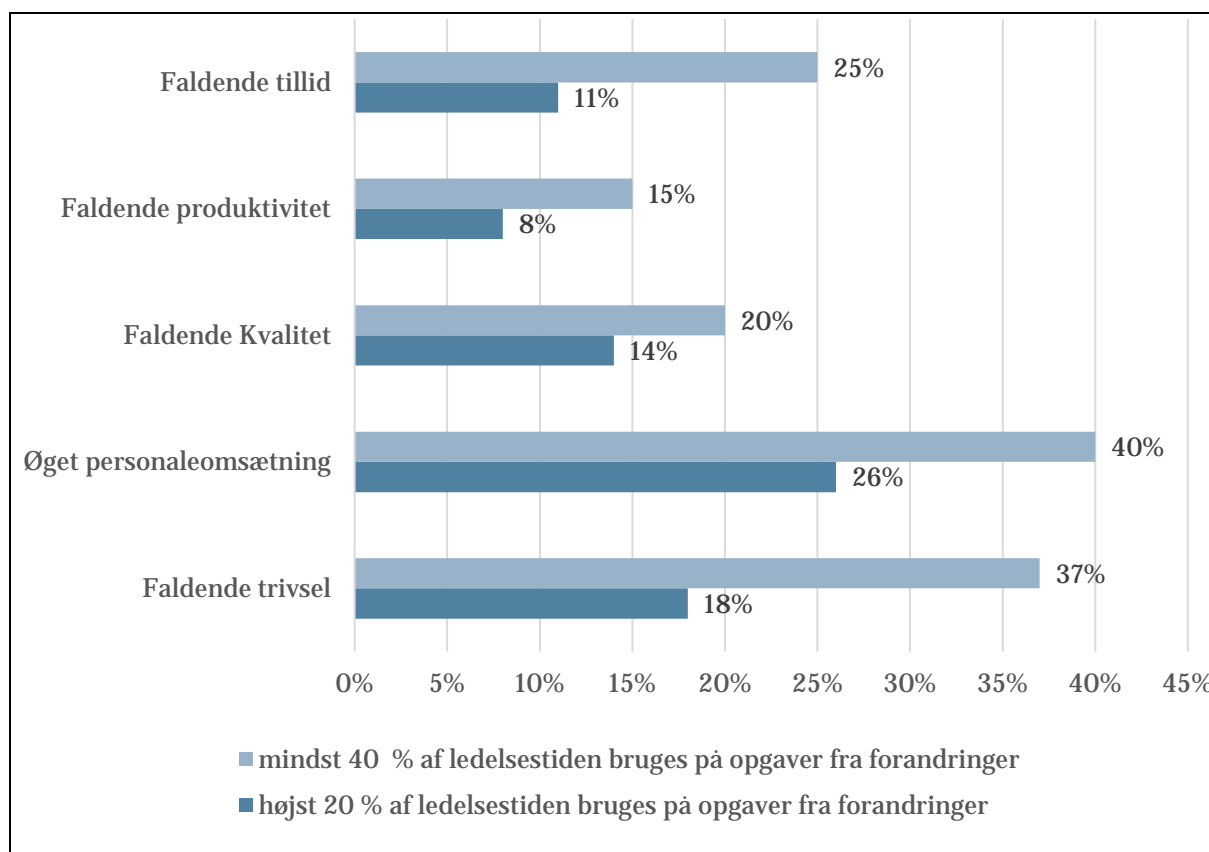
### Mindre ledelsestid reducerer trivsel, tillid og produktivitet

Undersøgelsen finder en sammenhæng mellem den ledelsestid, der bruges på opgaver til håndtering af forandringer, og en række indikatorer for, hvordan arbejdspladsen performer. Overordnet forringes arbejdspladsens performance i takt med, at der anvendes mere tid på at håndtere forandringer.

Blandt de ledere, der bruger mindst 40 pct. af deres arbejdstid på forandringer, oplever 37 pct. en faldende medarbejdertrivsel samtidig med, at 40 pct. ser en øget personaleomsætning.

Hver fjerde af de ledere, der bruger mindst 40 pct. af deres arbejdstid på forandringer, oplever også, at tilliden blandt ledere og medarbejdere på arbejdspladsen falder.

Endvidere oplever hver femte af de ledere, der bruger mindst 40 pct. af deres arbejdstid på forandringer, også at kvaliteten falder, og 15 pct. oplever en faldende produktivitet, *jf. figur 7*.

**Figur 7. Nøgle indikatorer og tid til ledelse**

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige mellemledere gennemført af Akademikerne, november 2017.

Det betyder, at et højt omstillingspres – forstået som flere forandringer – lægger beslag på en væsentlig del af lederens arbejdstid, og derved bliver der mindre tid til at udøve ledelse på andre områder. Det mindsker alt andet lige produktivitet, kvalitet og tillid på arbejdspladsen, mens personaleomsætningen går op og medarbejdertrivslen forringes.

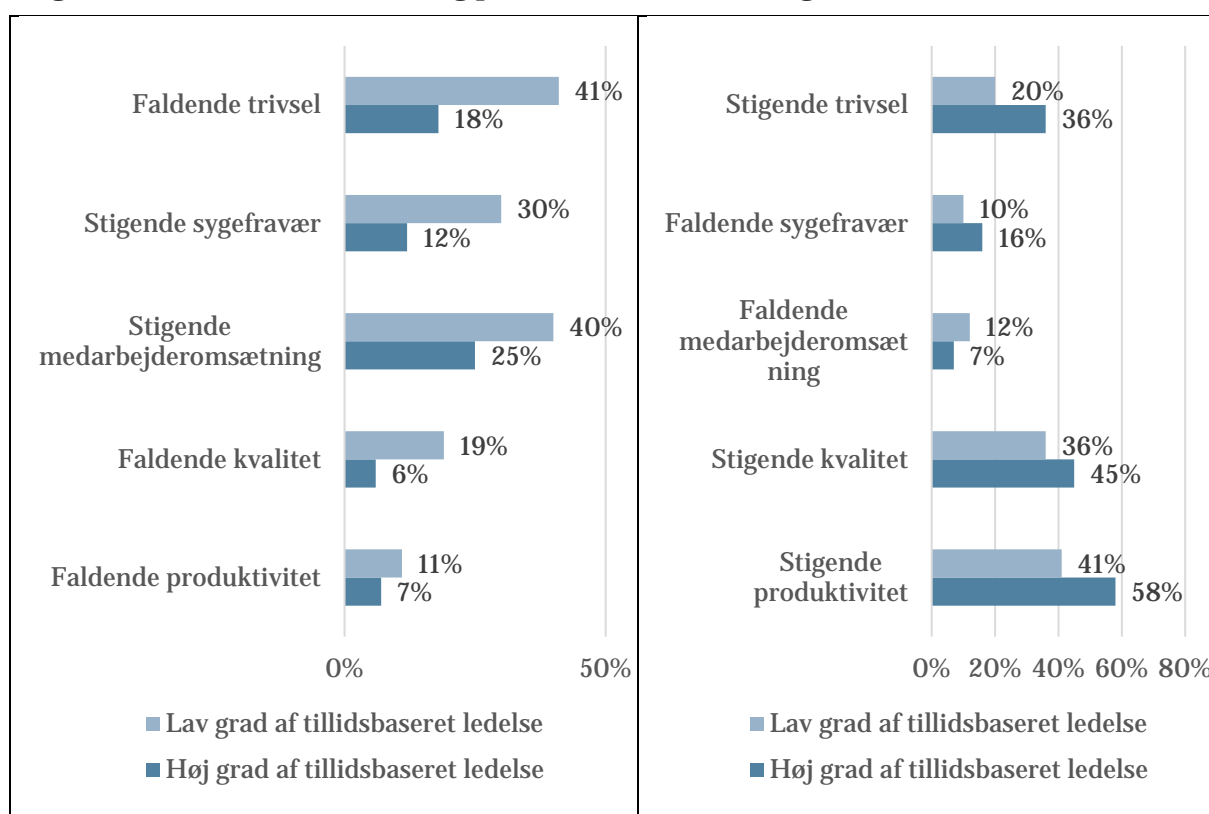
## Høj grad af tillid løfter resultater og medarbejdertrivsel

Der er en sammenhæng mellem tillidsbaseret ledelse og en række indikatorer, der viser, hvordan en arbejdsplads klarer sig dels med hensyn til kvalitet og produktivitet. Dels med hensyn til trivsel, medarbejderomsætning og sygefravær.

I nærværende analyse skelnes mellem to niveauer af tillidsbaseret ledelse som et udtryk for i hvilket omfang, man inddrager og giver medarbejderne et medansvar for udviklingen af arbejdspladsen, og dermed i hvor høj grad, at man viser dem tillid. I boks 1 er beskrevet, hvordan denne typologi for tillidsbaseret ledelse (den sociale kapital) er dannet.

Arbejdspladser med en lav grad af tillidsbaseret ledelse oplever i større omfang, at både produktivitet, kvalitet og trivsel falder, end på arbejdspladser, der præges af høj grad af tillidsbaseret ledelse. Samtidigt opleves også, at sygefravær og medarbejderomsætning øges mere på arbejdspladser med en lav grad af tillidsbaseret ledelse end på arbejdspladser med høj grad af tillidsbaseret ledelse, *jf. til venstre i figur 8.*



**Figur 8. Tillidsbaseret ledelse og produktivitet, kvalitet og trivsel**

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige mellemledere gennemført af Akademikerne, november 2017.

På arbejdspladser med høj grad af tillidsbaseret ledelse oplever man i højere grad, at produktivitet, kvalitet og trivsel stiger - end på arbejdspladser med en lav grad af tillidsbaseret ledelse. På samme tid falder sygefraværet også mere på arbejdspladser med høj grad af tillidsbaseret ledelse, *jf. til højre i figur 8.*

Tallene viser tydeligt, at organisationer med en højere grad af tillidsbaseret ledelse (høj social kapital) præsterer bedre. Det gælder både med hensyn til produktivitet og kvalitet i ydelserne. Ligeledes synes ledelsesrollen også at være bedre. Det afspejles i, at sygefraværet og personaleomsætningen er mindre.

Disse resultater er i ganske god overensstemmelse med, hvad der findes af kvantitative studier af ledelses- og organisationsmodellens betydning i den private sektor, *jf. fx [http://www.ac.dk/media/642097/160617\\_en-treenighed-indspil-til-en-ny-vaekstdagsorden.pdf](http://www.ac.dk/media/642097/160617_en-treenighed-indspil-til-en-ny-vaekstdagsorden.pdf).*

Studier af dette har siden 1990'erne vist, at ledelse, forstået som en tillidsbaseret ledelse, hvor medarbejderne i høj grad inddrages i beslutninger og udviklingsprocesserne, og har ansvaret for det daglige arbejde, er 15 -20 pct. mere produktive end traditionelt hierarkisk ledede eller stærkt målstyrte organisationer.

Dermed er der grobund for at diskutere om ledelsesmodeller, der i overdreven grad bygger på kontrol og dokumentation, er blandt de bedste ledelsesformer i de kommende år med et fortsat og tiltagende omstillingspres.

**Boks 1. Dannelse af typologi for tillidsbaseret ledelse (social kapital)**

I undersøgelsen spørger vi til fire forskellige dimensioner af tillidsbaseret ledelse, nemlig:

- I hvilken grad kan dine medarbejdere selv tilrettelægge deres arbejdsopgaver?
- I hvilken grad er det medarbejderne selv, der har ansvaret for at sikre kvaliteten af deres arbejde?
- I hvilken grad inddrages medarbejderne (ikke kun TR) i beslutninger om ændringer på arbejdspladsen?
- I hvilken grad indgår social ansvarlighed på arbejdspladsen i ledelsesgrundlaget?

Her har lederne kunnet svare 'slet ikke', 'i mindre grad', 'i nogen grad' og 'i høj grad'. Disse svar har vi tildelt henholdsvis 1,2,3,4 point, hvorfor den maksimale score for alle fire spørgsmål vil være 16, såfremt der er svaret slet ikke til alle, mens den laveste vil være 4 for de, som har svaret i høj grad til alle fire spørgsmål.

Vi har herefter grupperet organisationerne således, at de som scorer mellem 1-6 er organisationer, som har en høj grad af tillidsbaseret ledelse (social kapital), mens de som scorer mellem 7-8 har en mellem grad af tillidsbaseret ledelse (social kapital). Organisationer som scorer mellem 9-11 med en lav grad af tillidsbaseret ledelse (social kapital).