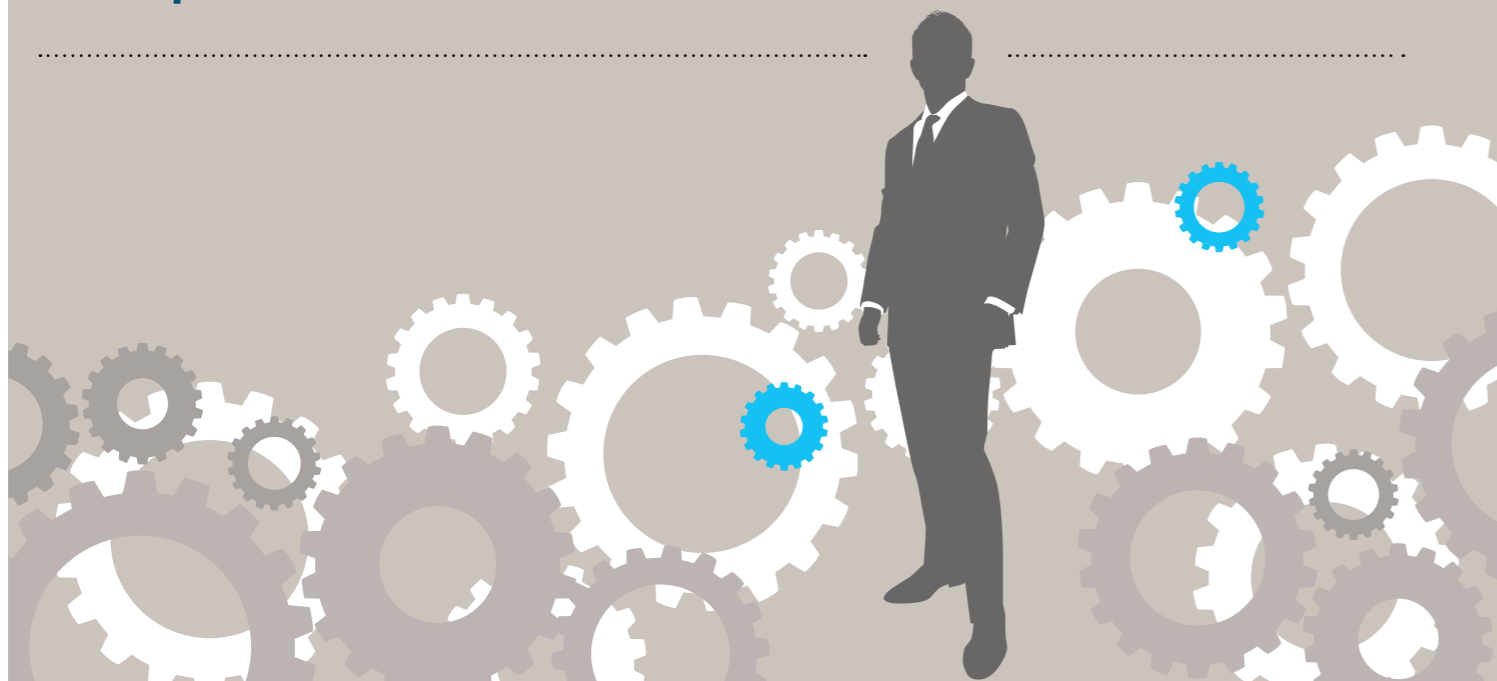




# Nye rammevilkår for topledelse

# Indhold

- 3 Forord
- 4 Danmark i forandring
- 6 Udvikling af kommunens eksterne relationer
- 9 Udvikling af lokale velfærdsløsninger
- 13 Økonomiske og strukturelle vilkår frem mod 2020'erne
- 18 Topchefernes roller



# Forord

Rammevilkårene for kommunale ledere er ikke stabile – og slet ikke for topcheferne.

Ledelsesopgaver og roller skifter karakter i takt med de forandringer, der sker globalt og i lokalsamfundet, i lovreformer og i de mange forudsætninger – økonomiske, teknologiske, kulturelle – der er et arbejdsvilkår for topcheferne. Nye rammevilkår skaber samtidig nye politiske krav og forventninger til topcheferne.

De sidste 10 år er fokus i topchefjobbet skiftet. Kommunalreformen og den økonomiske krise har eksempelvis ændret ledelsesopgaverne markant. De politiske forventninger til topcheferne og deres kvalifikationer er ændret tilsvarende.

Spørgsmålet er, hvordan de ydre rammevilkår for topledelsen og dermed også de politiske forventninger vil udvikle sig de kommende år. Hvad indebærer de store demografiske forskydninger og forandringer i Danmark for arbejdet i kommunens topledelse? Hvordan påvirker de nationale velfærdsreformer ledelsesopgaverne i den kommunale forvaltning? Hvilke økonomiske, teknologiske og strukturelle vilkår vil præge topchefjobbet de næste 10 år? Og hvordan vil det påvirke de politiske forventninger?

Det sætter KL fokus på med denne pjece, der er led i KL's arbejde med fremtidens kommunestyre og forvaltningspolitik. Pjecens formål er at give inspiration til den ledelsesdebat, der altid er på dagsordenen, og som er et vigtigt led i kommunestyrets udvikling.

Pjecen er udarbejdet på baggrund af en lang række interview med borgmestre, udvalgsformænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer samt topchefer – både kommunaldirektører og andre direktører. Borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer er blevet spurgt om, hvordan de mener, rammevilkårene vil udvikle sig og om deres forventninger og krav til topledelsen i de kommende år.

Direktørerne er ligeledes blevet spurgt om, hvordan de mener, at rammevilkårene er i forandring, og hvad det betyder for deres fremtidige roller og opgaver.

Der er på baggrund af de gennemførte interview af politikere og embedsmænd fremkommet følgende fem klare konklusioner om rammevilkår og roller for topledelsen i de kommende år:

- Kommunens eksterne relationer vil få langt større vægt i topledelsens opgaver.
- Topledelsen vil blive stillet mere direkte til ansvar for at sikre gode resultater i kerneydelsen.
- Topledelsen skal sikre et borger- og virksomhedsperspektiv på kommunens organisation, hvor der skal skabes mere sammenhængende løsninger.
- Stram økonomi bliver i stadig større grad et grundvilkår for topledelsen, der skal gennemføre fortsatte effektiviseringer og udvikling af nye samarbejdsstrukturer på tværs i den offentlige sektor.
- Topledelsen skal bistå de folkevalgte med at komme tættere på opgaveløsningen med henblik på at styrke den politiske ledelse og mål- og resultatstyringen.

Der er i alt gennemført 60 interview. KL's sekretariat og konsulentvirksomhed (KLIK) har samarbejdet med konsulentfirmaet Struensee & Co. om udarbejdelsen af pjecen.

God læselyst.

*KL, januar 2015*

# Danmark i forandring

Danmark er i forandring – ikke kun demografisk og erhvervsstrukturelt, men også teknologisk, kulturelt og uddannelsesmæssigt. Det har store økonomiske konsekvenser, og det har konsekvenser for vores organisering og tilrettelæggelse af velfærdssystemerne.

Stigende urbanisering er en central tendens i forandringerne. Urbaniseringen udfordrer bæredygtigheden i de lokalsamfund, der oplever befolkningstilbagegang. Økonomisk såvel som kulturelt.

En større del af befolkningen synes at foretrække livet i byen og uddannelser, der retter sig mod serviceerhvervene. Denne udvikling har ført til det paradoks, at nogle områder med befolkningstilbagegang samtidig oplever mangel på arbejdskraft.

Økonomien i de store byer vokser hurtigere end i resten af landet. Men vækstraten og produktivitetsudviklingen i vækstcentrene er svag i en international sammenhæng, og det sætter den danske velfærd og velstand under pres.

Det er også baggrunden for de mange velfærdsreformer, der arbejdes med i disse år både nationalt og lokalt. Reformerne handler grundlæggende om at udvikle den danske velfærdsmodel, så den har styrke og kan stå sig i den globale udvikling.

Verden bliver knyttet tættere og tættere sammen. Det gælder først og fremmest økonomisk via handel og kapitalbevægelser, men også i forhold til arbejdskraft, infrastruktur og kommunikation på tværs af grænser.

Globaliseringen påvirker ikke kun muligheder og udfordringer på nationalt plan – den påvirker i høj grad den virkelighed, som kommunerne agerer i. Det skyldes blandt andet en stadig stærkere urbanisering, en mere international mobil arbejdsstyrke og øget betydning af udenlandske virksomheder og investeringer for vækst og beskæftigelse.

Samtidig med, at danskerne i højere grad arbejder uden for deres hjemkommune, har omverdenen også øget betydning for vækst og beskæftigelse i Danmark. Eksempelvis udgør udenlandsk ejede virksomheder en voksende andel af dansk økonomi både i forhold til virksomhedernes omsætning og antal ansatte. Dette understøtter betydningen af at kunne tiltrække internationale virksomheder for at sikre vækst og beskæftigelse lokalt. Hertil kommer, at den udenlandske arbejdskraft i Danmark er vokset betydeligt de senere år.

Der er en stigende kommunalpolitisk ambition om, at kommunerne ikke alene er myndigheder og serviceleverandører, men også tager et større og bredere ansvar for den samlede udvikling i kommunen – herunder at bidrage til at sikre vækst og beskæftigelse og i forhold til uddannelse og øget samskabelse med borgere og foreninger. Endelig forstærkes denne udvikling af en række statslige initiativer, som fx på beskæftigelsesområdet, hvor økonomiske incitamenter i stadigt højere grad tilskynder til øget vækst og skabelse af arbejdspladser i kommunerne.

## Politiske forventninger til topledelsen

Der er stor kommunalpolitisk opmærksomhed om disse forandringer og dermed også klare politiske forventninger om, at kommunen er en meget central aktør i denne udvikling.

Der er på den baggrund gennemført en række interview af borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer med henblik på at beskrive, hvilke fremtidige rammevilkår, de mener, vil præge kom-

munerne de næste 5-10 år, og hvilke politiske forventninger dette giver anledning til i forhold til kommunernes topledelse.

De gennemførte interview af politikerne fokuserer især på nedenstående fire temaer, der påvirker forventningerne til topledelsen.

Disse fire hovedtemaer er i det følgende beskrevet med afsæt i og med citater fra nogle af de gennemførte interview af folkevalgte og kommunale topchefer.



Kommunens eksterne relationer vil få stadig større betydning for topledelsen, der får et større og bredere ansvar for kommunens samlede udvikling og dermed også kontakten til mange og forskellige eksterne relationer. Det handler både om vækst, om udvikling af identitet og om at gøre kommunen attraktiv m.v. Det tværkommunale samarbejde vil vokse yderligere og blive mere forpligtende, og det betyder, at netværksledelse skal professionaliseres.



Stram økonomi bliver en permanent tilstand, hvor topcheferne vil blive målt på evnen til fortsat effektivisering og til at skabe økonomisk råderum til nye initiativer ud af den eksisterende drift.



Nye velfærdsløsninger og bedre resultater i kerneydelsen bliver et vigtigere topchefansvar, og det nødvendiggør, at topledelsen dels fokuserer mere på kerneydelsen og på at udvikle det faglige ledelsesfællesskab om at skabe resultater, dels skal udvikle velfærds- og myndighedsopgaver ud fra et borger- og virksomhedsperspektiv.



Topchefernes forskellige roller bliver ikke færre, men flere, og de personlige kvalifikationer får større betydning sammenlignet med de formelle kompetencer.



# Udvikling af kommunens eksterne relationer

De politiske forventninger til den kommunale topledelse er stigende og afspejler ambitionen om et bredere ansvar for kommunens samlede udvikling. Dette bekræftes i interview med folkevalgte og topledere om udviklingen i deres eksterne relationer og kravene til måden, eksterne relationer håndteres på.

Kommunal topledelse i dag kræver udsyn og samarbejde med en lang række eksterne aktører – herunder virksomheder, interesseorganisationer, uddannelsesinstitutioner, andre kommuner, regionerne og staten – men også i øget omfang internationale aktører samt foreninger, borgergrupper m.v., der organiserer sig på nye måder – fx via de sociale medier.

**”Det er vigtigt, at topledelsen har forståelse for lokalsamfundet og kender det, så der kan ageres udadtil. Forstå virksomheder og borgere og agere som udenrigsminister over for de eksterne relationer. Topledelsen skal mere end passe butikken. De skal ud og fortælle, hvorfor kommunen gør, som den gør – også i enkeltsager.”**

*Borgmester Winni Grosbøll (S),  
Bornholms Regionskommune*

## Vækst og beskæftigelse opfattes som helt centralt

Kommunaldirektørens rolle som medvirkende til at skabe vækst og beskæftigelse fremhæves af alle interviewede. Vækst og beskæftigelse fylder mere på den kommunale dagsorden efter finanskrisen og det medfølgende tab af arbejdspladser særligt i den private sektor.

Formålet med øget fokus på vækst og beskæftigelse er kun i nogen grad at sikre kommunens økonomi – og dermed kun i nogen grad afhængig af økonomiske incitamenter for kommunekassen i form af refusioner på beskæftigelsesområdet, selskabs-skatte m.v.

Formålet er i højere grad at understøtte en politisk dagsorden om at sikre udvikling, bosætning, at borgerne kan finde beskæftigelse – i det hele taget at tage vare på borgere og virksomheder i lokalsamfundet.

Kommunaldirektørerne indgår i stort omfang selvstændigt i relationer med virksomheder – enten direkte eller mere formaliseret i form af deltagelse i erhvervsråd, § 17.4 Udvalg m.v.

**”Jeg oplever meget markant, at vækst dagsordenen fylder meget i alle kommuner. Den hype, der er skabt om fx DI's undersøgelse, siger jo noget om, hvad der er sket med rammevilkårene for kommunal ledelse.”**

*Kommunaldirektør Jan Lysgaard Thomsen,  
Kalundborg Kommune*

## Koordinering af uddannelse og arbejdsmarked

Næsten alle kommunaldirektørerne fortæller, at de i stigende grad er direkte engageret i uddannelsesområdet udover folkeskolens niveauet – også selv om dette ikke som udgangspunkt er en kommunal opgave.

At forsøge at sikre match mellem udbud og efterspørgsel på arbejdskraft i lokalområdet via uddannelsesinitiativer anses for helt centralt.

Kommunaldirektørerne opfatter, at de i en vis grad udfylder et tomrum i forhold til at sikre bedre koordination mellem arbejdsmarkedet og (efter) uddannelsesinstitutionerne.

Samarbejdet med uddannelsesinstitutionerne omfatter universiteter, professionshøjskoler, erhvervsskoler samt efteruddannelsesinstitutioner i øvrigt – også i kommunerne med længere afstand hertil ses eksempler på udstrakt samarbejde med højere uddannelsesinstitutioner.

Samarbejdet foregår typisk i form af netværk, ofte med kommunaldirektøren for bordenden, men kan også tage form af egentlige kontrakter eller strategiske målsætninger udarbejdet i fællesskab mellem kommunerne og uddannelsesinstitutionerne.

**”Når jeg fx går ud og taler med uddannelsesinstitutioner om at samle uddannelser i campus i Næstved, så har jeg jo ingen beføjelser. Der har jeg kun en kommunikationsfaktor og motivationsfaktor.”**

*Kommunaldirektør Tomas Therkildsen,  
Næstved Kommune*

## Relationer til nabokommuner, KKR og regioner

De fleste kommunaldirektører møder en stigende politisk forventning om, at de i stadig højere grad indgår i samarbejder med nabokommunerne.

Dette er især relateret til erhvervs politik fx i form af Business Regions og øvrige kommunale samarbejder inden for fx forsyning, beredskab, infrastruktur samt i mindre grad på velfærdsområderne.

I nogle tilfælde har samarbejdet udviklet sig til en mere varig og dyb integration, hvor de samme kommuner samarbejder på en række forskellige områder.

En del kommunaldirektører angiver, at de bruger meget tid på KKR-samarbejdet og enkelte angiver, at resultaterne ikke altid står mål med anstrengelserne.

Den kommunale varetagelse af opgaver på sundhedsområdet er i stigning, hvilket afstedkommer øget fokus på sundhedsaftalerne og relationerne mellem kommunerne og hospitalerne.

**”Der er i høj grad en forventning om, at kommunaldirektøren er udadrettet – både i forhold til andre kommuner, andre aktører i regionen og i forhold til, at flere og flere opgaver skal løses i tværkommunal sammenhæng.”**

*Borgmester Henrik Rasmussen (K),  
Vallensbæk Kommune*

---

## Internationale relationer

Næsten alle kommunaldirektører angiver, at kravene til samarbejdet med internationale aktører er stigende – dog er omfanget heraf betinget af kommunens størrelse og geografiske placering fx i en grænseregion.

Kun et mindretal indgår i direkte relationer med internationale investorer, mens flere har relationer til internationale virksomheder, der i forvejen er etableret i kommunen.

I relation hertil stilles der stadig større krav om håndtering af international arbejdskraft fx faglært og ufaglært arbejdskraft fra Østeuropa eller højtuddannet arbejdskraft til internationale virksomheder. Kravene optræder både i forhold til tiltrækning af arbejdskraft, fastholdelse heraf fx i form af adgang til internationale skoler samt krav til den kommunale serviceproduktion i form af særlige ydelser (fx hjælp til bosætning) og kommunikation på flere sprog.

En del kommunaldirektører oplyser, at de internationale relationer håndteres i direkte samarbejde med store virksomheder samt andre offentlige aktører.

## Samskabelse med civilsamfundet

Næsten alle kommunaldirektører oplyser, at relationerne til civilsamfundet har markant øget fokus både politisk og administrativt.

"Samskabelse" med borgere og virksomheder er det mest benyttede udtryk, men også "facilitator" for sammenhængskraft i kommunen, frivillighedspolitik eller "Kommunen 3.0" er gængse betegnelser herfor.

Relationerne bærer i høj grad præg af dialog mellem kommunen, foreninger og borgergrupper, som på en række områder bidrager til strategi- og politikudvikling i kommunen.

Inddragelsen af civilsamfundet sker i højere grad end ellers via sociale medier og har på en række områder mere karakter af en midlertidig relation som supplement af det mere kendte samspil med foreningslivet m.v.

På en række områder overtager borgerne opgaver fra kommunen – fx i form af åbning og lukning af kommunale idrætsanlæg uden for dagtiden – men det generelle billede er dog, at "civilsamfundet" endnu ikke direkte indgår i den kommunale serviceproduktion i større omfang.

---

"Vi er af Rockefeller Foundation blevet udnævnt til Resiliens City. Det er vi blevet på samskabelse i forhold til at engagere borgerne i klimatilpasningen. Så det arbejder vi med at løfte som strategisk emne. Men hvordan løfter du det frivillige engagement, så det bliver en kraft, der kan bruges målrettet?"

.....  
*Kommunaldirektør Niels Aagesen,  
Vejle Kommune*



# Udvikling af lokale velfærdsløsninger

Både de folkevalgte og topcheferne har klare forventninger til ledelsesvilkår og -roller, når der i fremtiden skal arbejdes med lokale velfærdsløsninger.

Tre klare temaer går igen i mange af de gennemførte interview. Det er for det første bedre resultater i kerneydelsen. For det andet udvikling fra et borgerperspektiv og for det tredje større sammenhæng og helhed på tværs af områder.

Mange kommunalbestyrelser har de senere år sat en ny retning for de lokale velfærdstilbud. Hverdagsrehabilitering for ældre, netværksløsninger til udsatte børn, nye strukturer i dagtilbud og i folkeskolen og den forebyggende sundhedsindsats er eksempler på, at der politisk er sat retning, og at der stilles større politiske krav om resultaterne af indsatsen.

De politiske forventninger kommer også markant til udtryk i de nationale velfærdsreformer, hvor fx folkeskolereformen og beskæftigelsesreformen er eksempler på reformer med klare nationale målsætninger for resultaterne.

Selvom der er forskel på prioriteringen på tværs af kommuner, er det karakteristisk, at der er ganske stort sammenfald i de lands- og lokalpolitiske forventninger til resultaterne, fx i forhold til ledige, udsatte børn, elevernes læring osv.

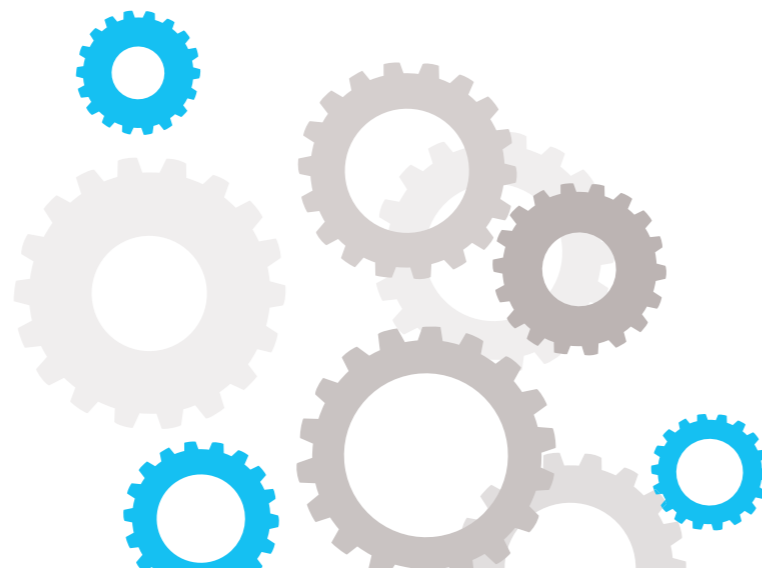
Spørgsmålet er, hvad politikerne forventer af topledelsen, og hvordan topledelsen selv definerer opgaverne, når resultatkravene bliver mere tydelige, og når borgerens eget perspektiv i højere grad skal dominere løsningerne.

## Kerneydelsen i fokus

Der er hos både embedsmænd og politikere enighed om, at kerneydelsen får højere prioritet i topledelsens opgaver.

**”Det virker ikke, hvis ikke yderste led er bærere af og har det tankesæt, som skal til for at føre reformer og de politiske resultatkrav ud i livet. Og så er det selvfølgelig afgørende, at vi løbende får meldinger om, hvordan resultaterne udvikler sig, og hvordan det går med implementeringen og de gevinster, som reformerne skal levere.”**

*Borgmester Kirsten Terkildsen (V),  
Hedensted Kommune*



Det er en klar politisk forventning, at topledelsen i stigende grad bliver ansvarlig for, at resultaterne i det udførende led opfylder de politiske mål.

Det er ikke tilstrækkeligt, at toplederen sikrer gode rammevilkår for det decentrale arbejde, hvorefter det er institutionernes ansvar at levere resultaterne. Topledelsen bedømmes fremover mere på evnen til at få den samlede ”ledelseskæde” til at fungere og på evnen til at eksekvere en strategi til synlige resultater, der indfrier de politiske mål. Der vil blive stillet krav til toplederne om, at de kan indføre en lige så stærk ledelseskæde og kultur for kerneydelserne, som de har indført på fx økonomistyringsområdet.

Den tendens afspejler sig markant i opprioriteringen af den faglige ledelse. I jobcenteret, ældreinstitutionen og i folkeskolen er der – som på andre områder – kommet meget mere fokus på, hvilke faglige løsninger der skaber resultaterne, og hvordan der udvikles et fælles fagligt miljø om disse løsninger.

**”Ligesom skolelederen i højere grad skal træde ind over dørtrinnet til klasselokalet for at udøve faglig ledelse, skal skolechefen i højere grad ind over dørtrinnet til den enkelte skole for at skabe et ledelsesfællesskab. Det er topledelsens ansvar at forpligte hele organisationen – fra topledelse til udførende led – på det faglige fællesskab og understøtte institutionerne i den faglige sparring.**

*Direktør Per B. Christensen,  
Næstved Kommune*

Det er ikke længere tilstrækkeligt, at topledelsen udvikler et ledelsesfællesskab alene om kommunens overordnede strategier. Der er behov for et stærkere fagligt fællesskab om resultaterne, og forskelle mellem institutioner skal inspirere og anvendes til at ændre praksis.

Det indebærer, at resultaterne på tværs af institutionerne bør sammenlignes mere systematisk og gøres mere synlige end hidtil. Bedre adgang til data vil understøtte denne tendens. Både på sundheds-, uddannelses- og socialområdet åbner der sig nye muligheder for data, som topledelsen skal sikre bringes i spil.

Når der i de udførende led skal fokuseres mere på faglig ledelse, bør det fx understøttes gennem ændringer i forvaltningens struktur, arbejdsprocesser og informationssystemer. Flere fremhæver, at der vil komme en stærkere tendens mod at samle både faglige og administrative støttefunktioner, så der i institutionerne kan frigøres ressourcer til den faglige ledelse.

Det tilkendegives i flere af interviewene, at topledelsen skal være ”driver” i processen mod bedre faglige resultater, og at det derfor ikke er tilstrækkeligt, at topcheferne kun fungerer i generalistrollen. De skal også have kendskab til virkeligheden i maskinrummet.

**”Vi skal bringe resultaterne i vores udførende led ind i den politiske proces, uanset om det er evnen til at hjælpe udsatte børn, få ledige tilbage på arbejdsmarkedet eller styrke elevernes læring – og topledelsen skal arbejde mere direkte på at gøre resultaterne synlige.”**

*Konstitueret kommunaldirektør Stine Johansen,  
Helsingør Kommune*



---

## Borgerperspektiv og samskabelse

Det går igen i mange af interviewene – ikke mindst af de folkevalgte – at topcheferne har et ansvar for at udvikle kommunen på borgernes præmisser, både i forhold til service- og myndighedsopgaver. Borger-, bruger- og virksomhedsperspektivet skal præge løsningerne – ikke systemargumenter inde fra organisationen.

Det er en gammel sandhed om servicevirksomheder, at deres resultater afhænger af evnen til at anlægge et kundeperspektiv. Tilsvarende er det en klassisk ledelsesopgave i kommunerne at organisere både velfærds- og myndighedsopgaver med udgangspunkt i brugerens og borgerens behov. Det er ikke nogen ny trend, men derimod gedigent ledelsesarbejde i kommunerne.

Det nye perspektiv ligger snarere i, at mange opgaver helt skal gentænkes og organiseres anderledes, når man tager den fulde konsekvens af borgerperspektivet.

**”Vi har lige været igennem den største organisationsomlægning længe. Vi forsøger nu med fire fokusområder, som hele organisationen skal arbejde mod. Drejningen af organisationen mod at være mere udadrettet – mod borgerperspektiver, der kigger ind på kommunen udefra – er det sværeste for organisationen.”**

*Kommunaldirektør Helle Sæberg,  
Herlev Kommune*

Samskabelse er et begreb, der på flere områder nytænker rollefordelingen mellem borgerne og de fagprofessionelle medarbejdere. Det gælder også områder, hvor man i højere grad inddrager civilsamfundet i løsninger med en ny ansvarsfordeling mellem kommunen og borgerne.

Der er en klar politisk forventning til topledelsen om, at den både kan arbejde med visioner og perspektiver for denne udvikling og samtidig konkret udvikle organisationen og dens kompetencer i denne retning.

Når der udvikles innovative løsninger med nye rolle- og ansvarsfordelinger mellem fagprofessionelle og brugere, griber det dybt ind i traditioner, kultur og medarbejderkompetence, og det skærper topledelsens ansvar for at skabe et udviklingsmiljø med trivsel og motivation.

Større omstillinger og nye løsninger er altid i risiko for at ramme en modstand og udløse konflikter.

På det punkt er der i de gennemførte interview høje forventninger til, at topcheferne i morgendagens kommuner evner at skabe bred opbakning og motivation i medarbejdergruppen til nye perspektiver, nye løsninger og nye velfærdsmodeller.

**”Fremtidens topledelse skal være innovativ – og kunne tænke ud af boksen. Ledelsen skal kunne skabe begejstring og ejerskab til beslutninger og oversætte dem, så det giver mening i organisationen.”**

*Borgmester Peter Sørensen (S),  
Horsens Kommune*

---

## Helhed og sammenhæng på tværs i organisationen

Når man gør borger- og virksomhedsperspektivet til ledelsesguide, kommer der fokus på, om kommunen er i stand til at møde borgeren med en helhed i sine løsninger, der respekterer borgerens situation uden at splitte sagen op i faglige siloer, der tackler opgaven stykkevist og delt.

Selvom det er en klassiker i arbejdet med den kommunale organisation, er det ikke desto mindre et højt prioriteret politisk krav, at topledelsen løfter ansvaret for at skabe en organisation, der set fra borgerens og virksomhedens synsvinkel hænger sammen.

**”Vi skal blive dygtigere til at møde borgere, samarbejdspartnere og virksomheder på deres præmisser og udvikle kommunen i forhold til der, hvor den er. Vi skal have hånden længere fremme.”**

*Borgmester Carsten Kissmeyer (V),  
Ikast Brande Kommune*

Den nye beskæftigelsesreform sætter i høj grad fokus på virksomhedskontakten. Her arbejder stadig flere kommuner med en enstregnet kommunikation, der giver en bedre dialog med virksomhederne på tværs af myndighedssagsbehandling, beskæftigelsesindsats og erhvervsudviklingsstrategier.

Sammenhængende patientforløb på tværs af kommuner og sygehuse har også været et højt prioriteret område, men er langt fra i mål. Den form for sammenhæng går igen i de politiske forventninger til topcheferne.

Det er i god tråd med topchefernes egne perspektiver på ledelsesopgaverne fremover. Det går igen i flere af interviewene af kommunaldirektørerne, at de oplever større krav til deres organisation om at være udadvendt og mere eksternt rettede mod borgere og virksomheder.

**”Da jeg blev ansat i Aarhus for seks år siden, var det med et opslag på, at rollen som stadsdirektør skulle være mere udadvendt mod byen og erhvervslivet og gerne mere synlig på nationalt niveau. Opgaven var at åbne rådhuset. Det i sig selv reflekterede en ændring i byrådets formulering af behovet.”**

*Stadsdirektør Niels Højberg,  
Aarhus Kommune*

# Økonomiske og strukturelle vilkår frem mod 2020'erne

Den økonomiske turn around i kommunerne som følge af den generelle økonomiske krise blev indledt omkring 2009. Og den gav sig udslag i meget markante politiske krav til topcheferne om at levere på den økonomiske dagsorden. Det er en klar konklusion i interviewene, at dette vilkår også forventes at præge topledelsens opgaver ind i 2020'erne.

## Nyt råderum gennem omstilling

I stort set alle kommuner har topledelsen siden 2009 haft ansvar for at gennemføre et økonomisk turn around med omstillinger, effektiviseringer og i mange tilfælde også besparelser og reduktioner i serviceniveauet. Antallet af medarbejdere er faldet med mere end 30.000, og budgetterne er reduceret med mere end 12 mia. kr.

Budgetoverholdelse er siden blevet et så stærkt krav til lederne i hele den kommunale organisation, at det i høj grad præger kulturen – hvilket bl.a. ses af, at langt de fleste kommuner i de senere år har landet regnskaberne under budgettet.

”Vi kan ikke i en overskuelig horisont forvente en markant større samfundsøkonomisk vækst. Derfor er min analyse af rammevilkårene, at nye politiske initiativer skal finansieres ved at frigøre ressourcer i den eksisterende drift gennem omstillinger, effektiviseringer og nye løsninger. Det er en afgørende opgave for topledelsen at hjælpe politikerne med den udfordring.”

*Borgmester Jacob Bundsgaard (S),  
Aarhus Kommune*

Spørgsmålet er, hvordan de økonomiske rammevilkår for kommunerne vil udvikle sig de næste 5-10 år, og hvordan det påvirker topchefernes opgaver?

Her er de politiske svar i de gennemførte interview ganske klare. Synspunkterne er, at effektivisering fortsat vil være en hovedopgave for topledelsen, idet udviklingen i den offentlige økonomi ikke forventes at give mulighed for større realvækst i kommunerne.

I den situation vil der være en politisk forventning om, at topcheferne gennem effektiviseringer og omstillinger løbende tilvejebringer et økonomisk råderum til nye politiske initiativer.

Regeringens økonomiske fremskrivninger og Folketingspartierne markerer om de langsigtede nationaløkonomiske mål indikerer også, at det bliver et arbejdsvilkår for topledelsen løbende at frigøre ressourcer til nye politiske initiativer i kommunerne.

## Mange veje til effektivisering og råderum

Spørgsmålet er, hvordan topledelsen i de kommende år kan imødekomme den politiske forventning om at frigøre økonomisk råderum.

Det er der ikke noget enkelt svar på, og det fremgår også af de gennemførte interview, at topcheferne må se på en bred vifte af handlemuligheder.

”Det er klart, at økonomien presser os, men det er en virkelighed, som vi må forholde os til nu og fremover ved at have fokus på effektiviseringer, strukturændringer og tilpasninger, hvor vi skal have mange forskellige redskaber i værktøjskassen.”

*Kommunaldirektør Lars Svenningsen,  
Nyborg Kommune*

Både politikere og embedsmænd giver i interviewene mange eksempler på, hvad der skal arbejdes med i de kommende år for at løfte de økonomiske udfordringer. Forslagene falder især i følgende fire kategorier:

- Først og fremmest skal der fokus på, hvordan kerneydelsen grundlæggende produceres, jævnfør også kapitel 4, der omtaler perspektiverne for innovation og nye ansvars- og arbejdsdelinger mellem de fagprofessionelle og brugerne. Der er i interviewene en klar markering af, at det langt fra er tilstrækkeligt at arbejde med effektivisering på det administrative område. Det er i kerneydelserne, de store ressourcer ligger, og det er derfor også herfra, at der skal skabes nyt råderum. Den andel af medarbejdernes arbejdstid, der bruges til at arbejde med kerneydelsen, skal øges.
- For det andet peger flere på, at arbejdet med en mere effektiv produktionsstruktur langt fra er afsluttet – tværtimod. Der vil i de kommende år komme stadig mere fokus på, hvordan stor-drift og tværkommunalt samarbejde om ”back office”-funktioner kan frigøre ressourcer til serviceindsatser.
- For det tredje vil effektiviseringspotentialet fra digitale investeringer fortsat være et stort tema for topledelsen. Den digitale tilgang vil også fastholde fokus på optimering af arbejds gange og processer alle de steder i organisationen, hvor der eksisterer en kortere vej til resultatet, end man går i dag.
- For det fjerde vil de kommende år formodentlig blive præget af adskillige kvantespring i dataanvendelsen, så mange resultater og processer bliver mere synlige, og så det bliver muligt at gennemskue forskellige løsninger på tværs og resultater over tid. Det kan også påvirke udviklingen i det offentlige-private samarbejde.



Arbejdet med at flytte ressourcer fra back office til service bliver intensiveret, og det vil komme til at stå tydeligere, hvornår lokalpolitiske og servicemæssige hensyn begrunder kommunens egen opgavevaretagelse, og hvornår effektivitet og stordriftshensyn begrunder et samarbejde på tværs af kommuner eller andre løsninger. Der vil også komme mere fokus på, hvor meget arbejdstid, der anvendes direkte på kerneydelsen, og hvad der anvendes på støttefunktioner og sekundære formål.

”Vi skal nedbringe vores forbrug af ressourcer på de administrative processer og anvende en større andel af ressourcerne på den direkte kerneydelse. Der er fortsat muligheder for at digitalisere manuelle funktioner og koncentrere flere ressourcer om den direkte kerneydelse.”

*Direktør Kasper A. Schmidt,  
Københavns Kommune*

## Nye samarbejdsstrukturer

Kommunalreformen gav et signal om, at det tværkommunale samarbejde skal udvikles, og den forventning bliver også klart politisk formuleret i interviewene.

På socialområdet, uddannelsesområdet, erhvervsudviklingsområdet og sundhedsområdet er der et stort tværkommunalt samarbejdsbehov, og det bliver fremover formodentlig nødvendigt at understøtte dette samarbejde med stærkere strukturer end i dag.

”Er der noget, som vil forandre sig fremover, så er det, at der hos topledelsen gerne skal være mere forståelse for forskellige politiske miljøer og dagsordener og en evne til at kunne agere sammen med andre kommuner og deres politiske ledere. For vi skal samarbejde mere, og derfor skal topledelserne kunne gebærde sig i mange forskellige politiske miljøer.”

*Borgmester Steen Christiansen (S),  
Albertslund Kommune*

Det politiske samarbejde i KKR kan styrkes, og topcheferne får her en stærkere koordinationsrolle.

Planerne om en fusion mellem KL og Danske Regioner er en yderligere indikation på, at de regionale samarbejdsstrukturer bliver styrket i de kommende år på tværs af kommunerne – i forskellige samarbejdsstrukturer alt efter opgavens karakter. Et voksende tværkommunalt samarbejde vil påvirke holdningen til, hvordan kommunalbestyrelsen definerer kommunen som selvstændig aktør og som part i et fællesskab.

”Hvis der er noget, som har ændret sig, så er det, at der bliver mere samarbejde med andre kommuner. Vi er ikke for små, men hvis vi skal løse opgaverne mere effektivt og med højere kvalitet, så skal vi samarbejde mere.”

*Udvalgsformand Anders Broholm (V),  
Frederikshavn Kommune*

Det tværkommunale samarbejde vil også blive udviklet endnu stærkere i lyset af stordriftsgevinster på de områder, hvor større volumen kan bidrage til billigere produktion, større købekraft og måske også højere kvalitet. Det fremhæves i flere interview, at den type opgaver må skelnes skarpt fra andre, hvor det netop er den lokale tilpasning, der både sikrer kvalitet og effektivitet.

Indkøb illustrerer denne kompleksitet, idet de fælles forpligtende aftaler med tilslutning fra hovedparten af kommunerne har dokumenteret markante effektiviseringer, men hvor det samlede indkøbsresultat er afhængigt af en god balance mellem lokalt og fællesskommunalt indkøb.

Uden topchefopmærksomhed bliver den slags strategier ikke implementeret i organisationen.

## Digitalisering og decentralisering

Det digitale univers har på en kort årrække ændret gængse mønstre for kommunikation, produktion og service. Det vil være naivt at antage, at forandringerne fremover bliver færre – de vil tværtimod vokse.

”Der er ingen tvivl om, at den teknologiske udvikling i fremtiden vil ændre både den måde, vi i dag løser opgaver på, og den måde, vi møder borgerne på. Og her skal topledelse have fokus.”

*Borgmester Jan Petersen (S),  
Norddjurs Kommune*

Der er intet nyt i, hvad forandringerne drejer sig om. Dem arbejder alle kommuner med:

- Service- og myndighedsopgaver vil blive løst på en ny måde.
- Borgerne vil kommunikere anderledes med kommunen bl.a. gennem selvbetjeningsløsninger.
- Arbejdsprocesser kan rationaliseres via digitalisering af processerne, jævnfør bl.a. de forestående procesoptimeringer i forlængelse af udbuddet af monopolsystemerne.
- Og hele den offentlige sektor vil blive bundet bedre sammen, hvorved der skabes nye rollefordelinger mellem myndigheder.

---

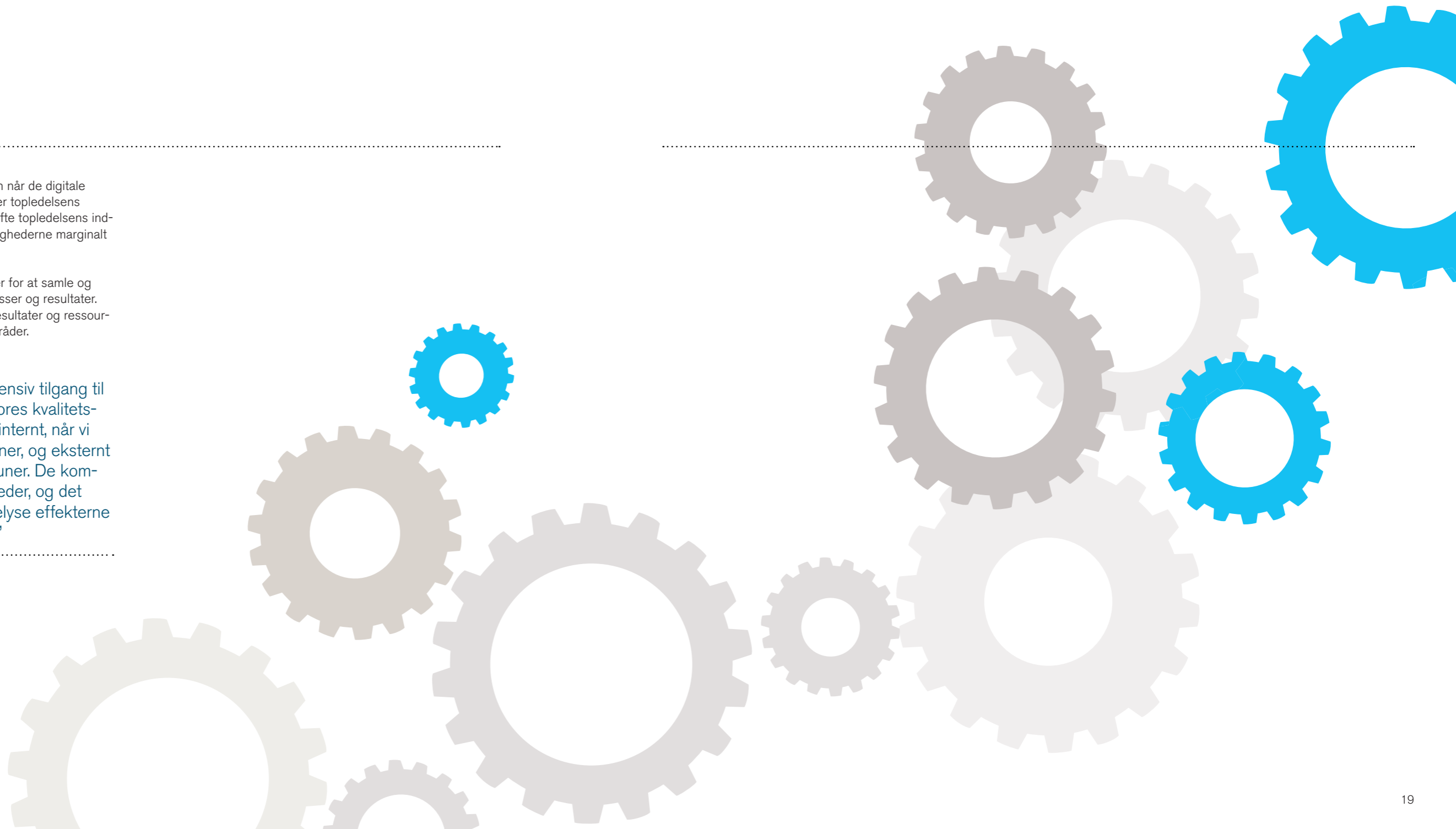
Den forandring står alle kommuner midt i, men når de digitale muligheder med stor hastighed forøges, vokser topledelsens ansvar for at sikre implementeringen. Det er ofte topledelsens indsats, der afgør, om en kommune udnytter mulighederne marginalt eller mere radikalt.

Digitaliseringen skaber også bedre muligheder for at samle og sammenligne data om både ressourcer, processer og resultater. Der vil komme nye muligheder for at belyse resultater og ressourceforbrug på de mange forskellige opgaveområder.

”Vi skal som topledelse have en offensiv tilgang til at anvende data til at understøtte vores kvalitetsudvikling og effektivisering – både internt, når vi sammenligner vores egne institutioner, og eksternt i sammenligning med andre kommuner. De kommende år vil skabe nye datamuligheder, og det skal vi udnytte til mere direkte at belyse effekterne af det, vi skaber i de udførende led.”

---

*Kommunaldirektør Jesper Hosbond Jensen,  
Syddjurs Kommune*



# Topchefernes roller

En stor del af den digitale udvikling skabes i disse år fælleskommunalt, dels for at sikre effektiv udvikling og indkøb af løsninger, dels for at sikre sammenhæng mellem systemer. Hertil kommer, at hvis digitaliseringsstrategien anvendes rigtigt, kan den på én gang understøtte en decentral opgaveløsning og være et effektivt alternativ til national stordrift. Det er Topledelsen, der i den enkelte kommune har ansvaret for, at de strategiske perspektiver er til behandling.

Topchefernes rolle beskrives typisk som to-delt. Topchefer skal dels rådgive politikerne og dels lede organisationen. De ændrede rammevilkår betyder imidlertid, at rollen fremover bedre beskrives som tre-delt, og at den tredje dimension handler om den eksterne rolle og samspillet med en række aktører i kommunen og på tværs af kommuner.

Ambitionen om, at kommunen i højere grad skal være udadvendt, herunder at borgere og virksomheder inddrages i stadigt stigende omfang, kræver involvering ikke kun af topledelsen, men af hele den kommunale organisation. Evnen til, at topledelsen kan "oversætte" de eksterne relationers betydning for den kommunale forvaltning, får større betydning.

Mange opfatter arbejdsdelingen mellem borgmester og kommunaldirektør i forhold til de eksterne relationer som mere personafhængig end de mere indadrettede funktioner i kommunaldirektørjobbet – dette gælder særligt i forhold til medierne, som i udpræget grad stiller krav om afklaring af kommunaldirektørens ledelsesrum i forhold til de eksterne relationer. Hvem har hvilke roller?

"At vi på Bornholm har reddet vores slagteri – det handler rigtig meget om netværksledelse. Det er jo ikke mig, der bestemmer, men det er mig, der skal være med til at samle op og sørge for, at alle aktører synes, det er en god idé. Det med netværksledelse og personlig gennemslagskraft bliver vigtigt i den type processer."

*Kommunaldirektør Laila Kildesgaard,  
Bornholms Regionskommune*

Politikerne fremhæver betydningen af, at topchefer kan agere i det politiske landskab. Topchefer skal kunne give billeder af udfordringerne uden selv at blive en del af udfordringen. Politikerne har brug for en rådgivning, som tager højde for den lokale politiske situation – dens kontekst og kompleksitet i den pågældende kommunalbestyrelse.

Det fremhæves også, at topcheferne skal kunne bistå med at designe politiske processer og rådgive om involveringen af borgere og andre aktører. Alle fremhæver, at topchefer skal turde udfordre og kunne opstille valgmuligheder, og at det er vigtigt med dialog om, hvilke træk på spillepladen, der er mulige, givet den politiske kontekst og situation.

"Topledelsen skal udfordre mig og turde tænke højt med mig. De skal være tydelige, men de må ikke blive en del af udfordringen."

*Borgmester Pernille Beckman (V),  
Greve Kommune*

Derudover står det klart, at politikerne vil "tæt på", og her skal topcheferne bistå. I interviewene formuleres det sådan, at politikerne vil kunne høre og mærke, hvordan ting foregår. Det er grundlaget for at kunne lave konkret politik. De efterlyser veje til at komme "tæt på" de udførende led, så de kan prioritere og sætte målene for kernevelfærden. Det handler ikke om at behandle enkeltsager eller blande sig i den konkrete ledelse af institutionerne, men politikerne vil have et grundlag at lave politik på, som ikke er for overordnet eller alene handler om at formulere overordnede visioner og strategier. Det skal være muligt også at lave politik ved at sikre bedre faglige resultater gennem ledelsesstrengen.

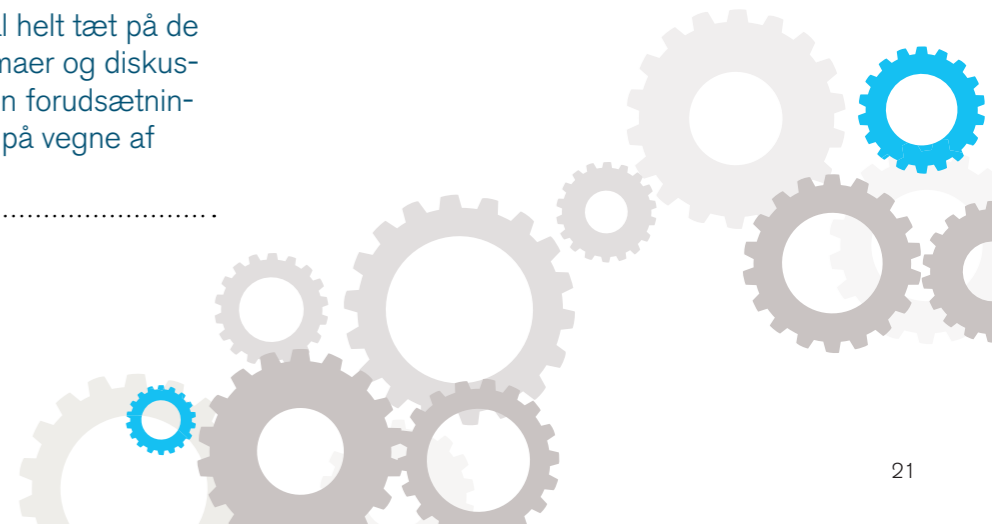
"Vi skal ikke løse sager, men vi skal helt tæt på de faglige og styringsmæssige dilemmaer og diskussioner. At vi er tæt på, er simpelthen forudsætningen for, at vi kan træffe vores valg på vegne af borgerne."

*Udvalgsformand Anders Broholm (V),  
Frederikshavn Kommune*

Forståelsen for den nationale dagsorden fylder mere end tidligere – ikke mindst pga. det stigende reformpres. Politikerne lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at topcheferne bistår med, at de landspolitiske reformer forberedes i god tid – også før de er vedtaget ved lov. Der er brug for at have fokus på den lokale tilpasning og forberede implementeringen lokalt, og der er brug for at have fokus på kommunikationen med borgerne, som ofte får det indtryk, at reformerne er indført, så snart de hører om dem i medierne.

"Når vi skal føre nationale reformer ud i livet, er det topledelsen, der skal lave rammen for os. De skal pege på, hvad der er vores muligheder her hos os. Hvad er vores rum? Hvordan passer det med de ting, vi allerede politisk har besluttet, og hvordan forener vi reformen med vores egne mål?"

*Udvalgsformand Diana Mose Olsen (SF),  
Esbjerg Kommune.*



---

Næsten alle kommunaldirektører mener, at der stilles større krav end tidligere til deres personlige kompetencer om at kunne varetage eksterne relationer.

Det er kendetegnende for kommunaldirektørernes udadvendte roller, at de meget sjældent kan varetages med udgangspunkt i formelle kompetencer.

Derfor stilles der fremover større krav til topledelsens evne til "netværksledelse" – ledelse, der ikke er baseret på hierarkisk placering eller formelle beføjelser, men hvor kernen er koordination mellem en række ligeværdige aktørers interesser.

Evnen til at kunne sætte sig ind i andre aktørers strategiske interesser, at give dem plads og fremme dem – samtidig med varetagelsen af kommunens egne interesser – er derfor helt afgørende, hvis sådanne samarbejder skal give gode resultater. En vigtig ingrediens er samarbejdsrelationer baseret på tillid og ordentlighed aktørerne imellem.

I forbindelse med den udadvendte interessevaretagelse oplever kommunaldirektørerne krav om øgede kommunikative færdigheder – herunder sprogkundskaber samt for en dels vedkommende også mediehåndtering.

---

"Vi skal i dag meget mere ud og facilitere forskellige former for samarbejder og begå os i sammenhænge, hvor vi undersøger og skaber muligheder og vi ikke nødvendigvis har hverken et mandat eller det sidste ord."

---

*Kommunaldirektør Jette Runchel,  
Albertslund Kommune*





KL  
Weidekampsgade 10  
2300 København S  
Tlf. 33 70 33 70  
kl@kl.dk  
www.kl.dk