

Offentlig topledelse og hybride styringsmodeller

Tænketank for offentlig topledelse

14. rapport

Maj 2026

Hvad er Offentligt Toplederforum?

Vi er en gruppe offentlige topledere, der har investeret vores fritid i en serie drøftelser, skriveprocesser og afklarende diskussioner for at skabe et aktuelt signalement af offentlig topledelse. Alle deltager som privatpersoner, og vi repræsenterer således ingen organisatoriske interesser.

Vi kommer alle med personlige erfaringer med at være den øverste embedsmand i en politisk styret organisation. Vi forsøger med andre ord at kondensere en fælles diskussion om ledelse på tværs af de meget store interne forskelle i den offentlige sektor mellem kommune, region og stat og mellem produktion, sagsbehandling og myndighedsudøvelse.

Denne frivillige netværksdannelse er faciliteret af CounterIntuitive, der faciliterer processen, men indhold, synspunkter og vægtninger hidrører alene fra de undertegnede.

Tænk tankens kommissorium

Tænk tanken Public Governance er en frivillig netværksdannelse, hvor en gruppe topledere fra den offentlige sektor udvikler tanker, teorier og normer for ledelse i den offentlige sektor.

Tænk tanken er et idéforum for diskussion af lederskabets ændrede vilkår og et ideforum for udvikling af det nye lederskab.

Ambitionsniveauet er, at tænktanken gennem den planlagte proces får formuleret visioner for fremtidens offentlige lederskab og gennem en række konkrete anbefalinger sikrer, at arbejdet efterfølgende kan nyttiggøres.

Vores ærinde er at diskutere, hvordan ledelse kan og bør bidrage til en positiv udvikling i den offentlige sektor. Vi balancerer dermed tæt på den politiske debat, men vores mål er udelukkende at belyse den samfundsmæssige debat fra direktionskontorets synsvinkel.

Dette er den 14. rapport fra Tænk tank Public Governance, tager fat i en række af de centrale temaer, der efter al sandsynlighed kommer til at præge den kommende tid i den offentlige sektor, og dermed også vil stille krav til en synlig, sikker og empatisk topledelse.

Indhold

Hvad er Offentligt Toplederforum?	2
Tænk tankens kommissorium	2
Offentlig topledelse og hybride styringsmodeller	4
Indledning	4
Formål med denne rapport	5
Overordnede samfundsmæssige rammevilkår	5
Klassiske velfærdsdagsordener under pres	5
Reformpres og styringsdynamikker	5
Reformtræthed og styringsmæssig kompleksitet	6
Struktur- og opgavetilpasninger	6
Rekrutteringsudfordringer og kompetencemangel	7
Teknologisk udvikling og digital transformation	7
Balancen mellem drift og udvikling	8
Work-Life Balance og ledelsesvilkår	8
Konklusion: Transitionen til et hybridt styringsregime	8
3 centrale temaer: Hastighed, AI og tværorganisatorisk samarbejde	9
1. Digital transformation og AI som styringsmæssig gamechanger	9
2. Hastighed som strukturelt vilkår: Den accelererende policy-cyklus	10
Tværgående samarbejde som nødvendighed	11
Samlet vurdering	12
Et lederskab under transformation: 4 søjler og et fælles pres	14
Søjle 1: Den klassiske embedsmandsrolle	14
Søjle 2: Det tværorganisatoriske styringsregime	15
Søjle 3: Digital mestring og kunstig intelligens	16
Søjle 4: Geografi og randvilkår	18
En eksemplarisk case	19
Konklusion: Vilkårene for offentlige topledere trænger til et eftersyn	20

Offentlig topledelse og hybride styringsmodeller

Indledning

Det danske velfærdssamfund befinder sig i en periode præget af omfattende forandringer, hvor både interne strukturelle udfordringer og eksterne globale dynamikker påvirker dets organisering og bæredygtighed.

Helt centrale udviklingstendenser i velfærdssamfundet påvirker på afgørende vis de styringsmæssige, økonomiske og institutionelle forhold. Og det peger på en stillingtagen til de implikationer, disse har for velfærdsstatens fremtid.

Samtidigt befinder vi os i en tid med stærkt presserende whole-of-society udfordringer. Der er i den grad gået Big Politics i sikkerhedspolitik og beredskab. De øgede investeringer i forsvar efter Ruslands invasion af Ukraine samt i energipolitik - dvs. løsrivelse fra afhængigheden af især Ruslands gas kryber i stigende grad ind i både lokale og regionale politiske dagsordener.

Disse prioriteringer påvirker velfærdssamfundet, idet ressourcer trækkes væk fra klassisk velfærd og omfordeles fra traditionelle velfærdsområder til nye politikområder. Dette skaber et politisk og økonomisk spændingsfelt, hvor kernevelværd konkurrerer med globale hensyn.

Dette er samtidigt tendenser, som direkte påvirker de aktuelle vilkår for offentlige topledere. Offentlige topledere vil stå i et stigende krydspres mellem kernevelværd (bl.a. sundhed, ældrepleje, uddannelse) og de nye, stærke politiske dagsordener (forsvar, klima, beredskab)

Dette skaber et permanent prioriteringsdilemma, hvor ingen løsninger er uden tab – og hvor legitimiteten udfordres. Og hvor der sker en hybridisering af styringsimperativerne inden for offentlige topledelse, bl.a. i forhold til at:

- Spændet af modsatrettede udfordringer, der skal skræves over, er under stærk udbygning.
- Styringskæderne forlænges - ikke blot fra topledelse til eksekvering men også på tværs af traditionelle organisatoriske grænser.
- Behovet for at arbejde på tværs af den offentlige sektor øges kraftigt, ikke mindst inden for de nye whole-of-society udfordringer.
- Hastigheden i produktionen af ny politik og forandringshastigheden generelt i det globale system accelererer i et historisk uset tempo.
- Kravet til indsigt i og eksekvering af nye og avancerede IT-løsninger som værn mod også ret imminente udfordringer som cyberangreb vokser nærmest måned for måned.

Det kalder på et helt nyt toplederregime. På en radikal måde en gentænkning af kompetencer, sammensætning og risikoanalyser i direktionerne. Og også på nye refleksioner hos den enkelte topleder

Formål med denne rapport

Hensigten med denne rapport er at beskrive og analysere det bagtæppe og de dilemmaer, som offentlige topchefer bliver og vil blive mødt med inden for ret kort tid.

I sidste del fokuserer vi på tre helt afgørende forandringsmotorer, som kommer til at præge vilkårene for offentlig topledelse. Vi har valgt følgende 3 temaer:

- Hastighed
- AI
- Tværorganisatorisk samarbejde

Vi forsøger at kommentere på DNA'et i de tre temaer, og beskrive hvordan de kan og bør påvirke offentlige topledere fokus og eksekvering.

Til sidst forsøger vi os med en række anbefalinger til, hvor man som offentlig topleder skal rette sin opmærksomhed. Og hvor der kan være hjælp at hente.

Overordnede samfundsmæssige rammevilkår

Herunder gennemgås kort en række af de centrale forandrings-dagsordener, der definerer en meget stor del af rammevilkårene for offentlig topledelse.

Klassiske velfærdsdagsordener under pres

De traditionelle velfærdsområder er under pres, hvilket blandt andet ses på det specialiserede socialområde, i sundhedsvæsenet, hvor lange ventelister og personalemangel er blevet et centralt politisk tema. Et konkret eksempel er udfordringerne med manglen på SOSU-assistenter, som lægger et massivt pres på en række centrale sundheds- og velfærdsydelser – og ofte i relation til samfundets svageste borgere.

Den demografiske udvikling med flere ældre borgere øger presset på ældreplejen. Mange kommuner oplever stigende udgifter til hjemmehjælp og plejehjem, hvilket tvinger dem til ikke blot at prioritere og effektivisere, men også lede efter nye typer af løsninger.

Reformpres og styringsdynamikker

Her er de centrale reformer, der typisk tælles med i denne bølge af reformer:

- **Sundhedsreformen:** En omfattende strukturændring af sundhedsvæsenet.
- **Ældrereformen:** En ny organisering og frisættelse af ældreplejen.
- **Folkeskolereformen:** En stor aftale, der styrker folkeskolen.

- **Beskæftigelsesreformen:** Reform af beskæftigelsesindsatsen med fokus på forenkling, færre proceskrav og øget fokus på virksomhedssamarbejde.
- **Socialreformen:** Omlægninger på socialområdet.
- **Grøn Trepert:** Aftaler om grøn omstilling af landbruget og miljøet.
- **Uddannelsesreformer:** Reform af professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelserne samt af kandidatuddannelserne.

Vi står over for en periode præget af både strukturelle ændringer, afbureaukratisering og øgede effektiviseringskrav til regioner og kommunerne. Samtidigt er der et krav til centraladministrationen om at udfærdige bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, som udmønter et meget stort antal detaljer ved de 6 reformer.

Alt dette vil kræve markante forandringer i den offentlige ledelse og opgaveløsning. Ikke mindst fordi der er dobbelt bevægelse mod at hjemtage opgaver til klassisk offentlig varetagelse. Samtidigt med fx at anvende private leverandører til hjemmepleje, hvilket i højere grad er et udtryk for markedsgørelse af velfærdsydelser.

Samtidig er der tegn på en bevægelse væk fra klassisk NPM mod mere samarbejdsorienterede styringsformer, som for eksempel i frisættelsesforsøgene i ældreplejen, hvor kommuner får større frihed til at organisere arbejdet med en mindre detaljeret statslig regulering.

Reformtræthed og styringsmæssig kompleksitet

Den kontinuerlige reformbølge betyder, at topledere mere eller mindre konstant skal navigere i modsatrettede styringslogikker, ofte under uklare succeskriterier, ganske ofte uden tid til at finde ud af, om den forrige ændring rent faktisk fungerede efter hensigten, og med et krav om konstant organisatorisk forandring.

Det øger risikoen for styringsforvirring og implementeringssvigt ude i organisationen, fordi praksis konstant påvirkes udefra. Og fordi nye processer og procedurer nødvendigvis indarbejdes i et stigende tempo.

Det kan føre til en vis modvilje mod forandring internt i organisationerne og besværliggøre toplederens rolle som oversætter og meningsgiver mellem krav oven fra og en ofte presset hverdag ude i velfærdsområderne.

Struktur- og opgavetilpasninger

Strukturtilpasningerne er tydeligst i sundhedsreformen, hvor diskussionerne om opgaveflytning, om den forebyggende indsats på fx kronikerområdet og efterværn efter hospitalsindlæggelser langt fra er afsluttede.

Men der er også store dynamikker i for eksempel forsvar og beredskab, kritisk infrastruktur, cybersikkerhed og klimasikring, hvor både nye opgaver, behovet for tværorganisatorisk samarbejde og massive investeringer presser sig på.

Disse ændringer skaber nye samarbejdsrelationer, men også udfordringer i koordineringen mellem sektorer. Billedet kompliceres af, at ansvar deles på nye måder uden at incitamentstrukturen er aligned.

Det giver risiko for ansvarsvakuum og ineffektiv opgaveløsning.

Rekrutteringsudfordringer og kompetencemangel

Rekrutteringsproblemer er særligt tydelige inden for velfærdsprofessioner som lærere, pædagoger og SOSU-assistenten. I yderområder har kommuner haft vanskeligt ved at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, hvilket forstærker geografiske uligheder. Manglen på både velfærdsprofessionelle og ledere er allerede tydelig.

Det er topledelsens forpligtelse at sikre, at en strukturel underbemanding ikke fører til lavere kvalitet i kerneydelserne.

Derudover er der mange steder en akut mangel på ledere i den offentlige sektor. Samtidig ændrer yngre generationers forventninger til arbejdet sig, hvilket udfordrer traditionelle ledelsesroller. Flere undersøgelser peger på, at færre ønsker lederansvar på grund af højt arbejdspress og komplicerede politisk-administrative bindinger og styringsregimer.

Teknologisk udvikling og digital transformation

Danmark har været et af de mest digitaliserede lande i verden, og digitalisering spiller en central rolle i velfærdssamfundet. Det er nemt at komme til at tænke på samfundsdekkende løsninger som MitID, digital post og en udbredt brugen af velfærdsteknologi i ældreplejen, såsom robotstøvsugere og digitale medicindispensere.

Selvom teknologien kan øge effektiviteten, er der også udfordringer. Implementeringen af nye IT-systemer i det offentlige har ofte været præget af forsinkelser og budgetoverskridelser. Samtidigt er anvendelse af avancerede IT-løsninger, som for eksempel anvender AI, i mange sektorer karakteriseret ved at bevæge sig meget langsomt og tøvende.

De høje forventninger til teknologi er ofte koblet til udfordringer som lav organisatorisk implementeringskapacitet og en nulfejlskultur. Men i alle store IT-projekter er der naturligt nok en risiko for dyre fejl. Dette skaber et gap mellem teknologisk potentiale og reel værdiskabelse. Ikke mindst i lyset af en accelererende teknologisk modning og udvikling

Balancen mellem drift og udvikling

En central problemstilling er balancen mellem daglig drift og langsigtet udvikling. Det offentlige har en vigtig leveranceforpligtelse, og den lægger ofte beslag på en meget stor del af det budget, der er til rådighed. Disse budgetbegrænsninger betyder, at det ofte er nødvendigt at prioritere kortsigtede løsninger frem for investeringer i innovation. Mange topledere finder sig selv fanget i brandslukning frem for transformation og udvikling.

F.eks. har det vist sig meget vanskeligt at investere i forebyggende sundhedsindsatser, selvom disse på længere sigt kan reducere de samlede samfundsudgifter og samtidigt øge livskvaliteten hos en række ofte ret svage borgergrupper.

Dette illustrerer en strukturel udfordring i velfærdssamfundets overordnede styring og prioritering.

Work-Life Balance og ledelsesvilkår

Offentlige topledere i Danmark arbejder under komplekse vilkår, hvor de skal navigere mellem politiske krav, økonomiske begrænsninger og faglige hensyn. Dette skaber et højt arbejdspress, som påvirker work-life balance.

Forskelle mellem generationer er også tydelige, idet yngre ledere i højere grad prioriterer fleksibilitet og mening i arbejdet. Dette udfordrer rekrutteringen til lederstillinger.

Samtidigt viser den vigende søgning til en række velfærdsuddannelser, at der på sigt kan opstå både rekrutterings- og kompetenceudfordringer. Allerede i dag består for eksempel der en diskussion om fordelingen af uddannede pædagoger og pædagogmedhjælpere i børnehaver og vuggestuer.

Konklusion: Transitionen til et hybridt styringsregime

Det danske velfærdssamfund står over for betydelige udfordringer, herunder demografisk pres, rekrutteringsproblemer og øgede politiske krav, samt ofte manglende politisk prioritering og retning.

Det danske velfærdssamfund er præget af en spænding mellem forskellige styringsparadigmer. Læren fra NPM viser, at styringsformer har stor betydning for velfærdsstatens funktion. NPM har bidraget til øget effektivitet og fokus på resultater, men har også medført kritik for at reducere faglig autonomi og øge bureaukratiet.

Fremtidens velfærdssamfund vil sandsynligvis være kendetegnet ved en kombination af forskellige styringslogikker, hvor balancen mellem effektivitet, kvalitet og legitimitet er afgørende.

Udviklingen kalder på innovation og nytænkning. Der er uvægerligt en bevægelse mod nye styringsformer, der vægter samarbejde, tillid og innovation. Denne hybridisering af styringsmodeller afspejler kompleksiteten i moderne velfærdsstyring.

Og den vil sætte sig i nye typer af opgaver og udfordringer, som offentlige topledere bliver konfronteret med. Overgangen til et mere hybridt styringsregime er godt i gang. Og denne tendens vil kun blive forstærket fremover.

3 centrale temaer:

Hastighed, AI og tværorganisatorisk samarbejde

De vilkår, offentlige topledere opererer under i dag, er kendetegnet ved en markant forskydning i både styringslogik og ledelsesopgave. Hvor klassisk offentlig ledelse i høj grad har været orienteret mod stabil drift, regeloverholdelse og hierarkisk implementering, er nutidens kontekst præget af accelererende forandring, teknologisk disruption og stigende afhængighed på tværs af organisatoriske og sektorielle grænser.

Vi har udvalgt tre centrale temaer, som vi kigger tættere på i relation til fremtidens offentlige topledelse:

- Digitalisering og AI
- Hastighed
- Behovet for tværorganisatorisk samarbejde

Tilsammen udfordrer de ikke blot eksisterende styringsmodeller, men også selve forståelsen af, hvad topledelse i den offentlige sektor indebærer.

Nedenfor kommenterer vi på de 3 valgte tendenser hver for sig. Og giver et bud på, hvad den vigtigste påvirkning for offentlig topledelse kommer til at blive.

1. Digital transformation og AI som styringsmæssig gamechanger

Kunstig intelligens repræsenterer ikke blot en ny teknologi, men en grundlæggende forskydning i styringsgrundlaget for den offentlige sektor. Hvor digitalisering tidligere primært har handlet om effektivisering og automatisering af eksisterende processer, introducerer AI en langt dybere transformation af beslutningsprocesser, vidensgrundlag og ansvar.

For det første skaber AI et strategisk beslutningspres. Offentlige topledere skal træffe valg, der rækker ud over implementering og ind i en mængde centrale udfordringer som fx hvor og

hvordan man bedst starter, organisatorisk parathed, kompetencer, etiske grænser og risikohåndtering.

Brugen af algoritmer til beslutningsstøtte i for eksempel klassisk sagsbehandling er ikke mere blot effektiviseringsgevinster, men også potentielle udfordringer i forhold til fairness, transparens, retssikkerhed og bias i selve datagrundlaget. Teknologivalg fusioneres – og ofte forholdsvist skjult - med værdipolitiske valg.

For det andet indebærer AI en forstærket risikoprofil. Erfaringerne fra tidligere store IT-projekter viser, at IT-investeringer ofte er forbundet med betydelig kompleksitet, uforudsigelighed og implementeringsrisici. Med AI intensiveres dette yderligere, fordi teknologien i sig selv ofte er uigennemsigtig for både beslutningstagere og slutbrugere. Det betyder, at klassiske styringsredskaber som planlægning, kontraktstyring og lineær implementering i stigende grad udfordres.

For det tredje skaber AI et kompetence- og ledelsesmæssigt paradigmeskifte. Topledere skal ikke nødvendigvis være teknologiekspertter, men de skal være i stand til at stille de rigtige spørgsmål, forstå implikationerne af datadrevne beslutninger og lede organisationer, hvor digitale og analytiske kompetencer er centrale for kerneopgaven. Dette kræver en integration af teknologiforståelse i den strategiske ledelse – ikke som et særskilt spor, men som en integreret del af ledelsesrationalet. Og det kan betyde et opgør med traditionel hierarkistyring, fordi vidensproduktionen i organisationen skifter hastighed og tyngdepunkt.

Samlet set betyder dette, at offentlig topledelse i stigende grad må ruste sig til at være en teknologisk informeret ledelse, hvor evnen til at koble teknologi, etik og styring bliver en kernekompetence.

2. Hastighed som strukturelt vilkår: Den accelererende policy-cyklus

En anden afgørende udvikling er den markante acceleration i det politiske og styringsmæssige tempo. Offentlige organisationer opererer i dag i en kontekst præget af kontinuerlige reformer, skiftende politiske dagsordener og øget forventning om eksekvering og hurtige resultater.

Denne accelererende policy-cyklus har flere konsekvenser.

For det første forkortes de strategiske tidshorisonter. Politiske initiativer skal udvikles og implementeres hurtigt, ofte under betydelig usikkerhed og med begrænset mulighed for læring og evaluering. Et godt eksempel er folkeskolen, som på mange forskellige måder ofte anvendes som et politisk aktiv. Men som på grund af en række strukturelle udfordringer og en produktionscyklus på 9 år har meget svært ved hurtige tilpasninger.

Hastigheden i politiske beslutninger har af og til også haft den konsekvens, at centraladministrationen har svært ved at følge med i udarbejdelsen af bekendtgørelser og vejledninger, som skal give retning til de udførende dele af velfærdsstaten – herunder især

kommuner og regioner. Dette reducerer på mange områder organisationernes mulighed for at opbygge robust kapacitet, investere langsigtet og risikerer at skabe reformtræthed.

For det andet intensiveres prioriteringskompleksiteten. Når nye dagsordener som klima, forsvar og beredskab presser sig på, sker det ofte uden tilsvarende tilførsel af ressourcer. Topledere skal derfor foretage vanskelige prioriteringer mellem eksisterende kerneopgaver og nye politiske krav, hvilket kan skabe organisatoriske spændinger og legitimitetsudfordringer internt.

For det tredje øges implementeringspresset markant. Reforme forventes ikke blot besluttet, men også hurtigt omsat til konkrete resultater i organisationer, der allerede er belastet af driftsopgaver og ressourceknaphed. Både sundheds- og socialområderne er eksempler på områder, hvor der skal investeres langsigtet, men hvor effekterne først dukker op nogle år senere. Dette skaber et konstant krydspres mellem kortsigtet levering og langsigtet udvikling.

For det fjerde øges kompleksitetsgraden år for år. Mange reguleringsområder er i stigende grad interdependente, og rejser i nogle tilfælde modsatrettede krav. Samtidigt udviser enkelte reguleringsområder – som for eksempel beskæftigelsesområdet – en så stor kompleksitet, at ingen har mulighed for at overskue og vurdere konsekvenserne for den enkelte borger, der søger råd i et jobcenter.

Hastighed bliver dermed ikke blot et vilkår, men en styringsparameter i sig selv. Evnen til at agere hurtigt, uden at miste retning, kvalitet og legitimitet, bliver en central ledelsesdisciplin. Det kræver fleksibilitet i den politiske rådgivning opad i systemet. Og samtidigt behovet for nye former for organisatorisk agilitet, beslutningskapacitet og prioriteringsklarhed.

Dette forstærkes af, at balancen mellem drift og udvikling allerede er udfordret. Resultatet er en situation, hvor topledere konstant må navigere mellem akut politisk respons og langsigtet kapacitetsopbygning.

Og uden at miste omklædningsrummet. Det samlede billede skal stadig give mening for det store antal velfærdsmedarbejdere, der hver dag står i frontlinien og leverer 100.000-vis af velfærdsydelser hver dag. Det vil stille øgede krav til topledelsen om konstant synlighed og meningsskabelse. Og det øger kravene til ansvarliggørelse af hele mellemleder-laget i forhold til at bære en væsentlig del af dette leveranceansvar.

Tværgående samarbejde som nødvendighed

Den tredje centrale dynamik er den stigende betydning af tværororganisatorisk og tværsektorielt samarbejde. De mest presserende samfundsudfordringer – eksempelvis inden for sundhed, forsvar og beredskab, klima, beskæftigelse og socialområdet – kan ikke længere håndteres inden for én organisatorisk eller sektoriel ramme.

Dette indebærer en bevægelse fra hierarkisk styring mod det, der kan betegnes som netværksbaseret eller relationel styring. Vi skrev om dette i vores seneste rapport fra 2025, og tendensen er blot blevet forstærket.

Her beskrev vi følgende 7 tendenser, som kommer til at præge indholdet i offentlig topledelse.

1. Synliggøre formål og mission på en værdibaseret måde
2. Sikre en intern, personlig og værdibaseret synlighed
3. Formulere en visionær og inkluderende praksis
4. Kommunikere målrettet for at sikre at missionen siver ud i alle hjørner af projekterne
5. Styrke netværksdannelser på tværs af siloer og fagligheder
6. Kommunikere og leve en proaktiv diversitetspolitik
7. Investere i nye samarbejdsformer og procesmetoder

Offentlige topledere må i stigende grad operere i horisontale styringsrum, hvor formel autoritet er begrænset. Resultater skabes gennem koordinering, forhandling og gensidig afhængighed snarere end gennem instruktion og kontrol.

Kravene til relationskompetence og tillidsopbygning – også over for eksterne partnere øges massivt. Et effektivt samarbejde på tværs af stat, regioner, kommuner, den private sektor og civilsamfund forudsætter evnen til at skabe fælles retning, håndtere interesseforskelle og opbygge legitimitet blandt forskellige aktører.

Behovet for fælles kapacitetsopbygning og ressourceudnyttelse, ikke mindst på områder som sundhed og beredskab, vil vokse over tid. I en kontekst præget af økonomisk pres bliver tværgående samarbejde ikke kun et spørgsmål om bedre løsninger, men også om mere effektiv anvendelse af knappe ressourcer.

Alt dette – som i citat fra en central offentlig topleder – kan være svært at lære på et kursus, bliver en integreret del af daglig modus for en lang række offentlige topledere.

Samlet vurdering

De tre dynamikker – AI, hastighed og tværorganisatorisk samarbejde – er ikke isolerede fænomener, men tæt sammenvævede og gensidigt forstærkende.

- AI accelererer beslutningsprocesser og øger samtidig kompleksiteten og usikkerheden
- Hastigheden i policy-udviklingen reducerer tiden til refleksion og øger behovet for robuste, fleksible løsninger

- Tværorganisatorisk samarbejde bliver både vanskeligere og mere nødvendigt i en kompleks og hurtigt foranderlig kontekst.

Dermed bevæger rollen som offentlig topleder sig fra klassisk hierarkisk styring mod en mere adaptiv, strategisk og netværksbaseret ledelsesform, hvor evnen til at håndtere usikkerhed, tempo og samarbejde bliver afgørende.

Konsekvensen er en grundlæggende transformation af toplederrollen. Offentlige topledere bevæger sig fra en position som primært hierarkiske beslutningstagere til at være strategiske navigatører i komplekse, dynamiske og relationelle styringslandskaber.

Det indebærer et skifte mod en ledelsesform, der i stigende grad er:

- Mere adaptiv end planlæggende
- Mere relationel og mindre hierarkisk
- Mere eksperimenterende
- Og i stigende grad teknologisk informeret

Kernen i fremtidens offentlige topledelse bliver dermed evnen til at håndtere samtidighed: at balancere hastighed med kvalitet, innovation med legitimitet og autonomi med samarbejde.

Topledere skal derfor operere i horisontale styringsrum, hvor de ikke har fuld kontrol, men er afhængige af relationer, forhandling og samskabelse.

Et lederskab under transformation: 4 søjler og et fælles pres

Rollen som offentlig topleder kan ikke forstås ud fra én klassisk embedsmandsforståelse alene. Topledelse i den offentlige sektor befinder sig i et spændingsfelt, ingen enkelt stillingsbeskrivelse fanger. Topledelse i den offentlige sektor udvikler sig i stedet langs fire centrale søjler:

1. Den traditionelle embedsmandsrolle, hvor man rådgiver opad og leder nedad i komplekse organisationer.
2. Rollen som aktør i tværgående styringsregimer uden formelle instruktionsbeføjelser.
3. Kravet om at forstå og mestre digitalisering og kunstig intelligens.
4. De markant forskellige rammevilkår mellem land og by.

Disse fire søjler eksisterer samtidigt og påvirker hinanden gensidigt. Fremtidens offentlige topleder skal derfor kunne navigere mellem klassisk myndighedsledelse, relationel ledelse, teknologiforståelse og geografisk betingede forskelle i arbejdsmarked og velfærdsvilkår.

Analysen er ikke en kritik af det eksisterende system. Den er en kortlægning af et vilkår, der kalder på et bevidst svar – fra politikere, fra HR-funktioner og fra toplederne selv. For spørgsmålet er ikke, om der er brug for dygtige offentlige topledere. Det er der åbenlyst. Spørgsmålet er, under hvilke betingelser vi kan forvente at finde, udvikle og fastholde dem.

Søjle 1: Den klassiske embedsmandsrolle

Den traditionelle embedsmandsrolle er ikke forsvundet – men den er under pres. Kernen er stadig den samme: at rådgive den politiske ledelse loyalt, sagligt og kompetent, og samtidig lede en stor, kompleks organisation, der skal eksekvere beslutninger effektivt. Det er en dobbeltrolle, der kræver to sæt kompetencer, som sjældent naturligt sameksisterer i samme person.

Rådgivningsopgaven handler ofte om at reducere politisk usikkerhed. Den gode embedsmand leverer ikke bare fakta; vedkommende leverer beslutningsgrundlag med konsekvensanalyser, politisk fingerspitzgefühl og evnen til at formulere handlemuligheder uden at overtage det politiske ansvar. Det kræver en præcis forståelse af grænsen mellem det faglige og det politiske.

Ledelsesopgaven er af en anden karakter. Store offentlige organisationer – et regionshospital, en stor kommune, en styrelse – rummer tusinder af medarbejdere, mange faggrupper, stærke fagforeninger og en institutionel kultur, der kan være generationer gammel. At lede nedad i den kontekst er ikke et spørgsmål om autoritet, men om legitimitet. Topledere, der forsøger at regere via cirkulærer og formelle beføjelser, fejler. De der lykkes, bygger organisationskultur,

trækker folk med sig og forstår at delegere på en måde, der opbygger snarere end undergraver tillid.

Udfordringen i dag er, at begge dele er blevet sværere. Den politiske cyklus er kortere, mediepresset er højere, og de politiske – og ikke mindst personlige - konsekvenser af fejl vokser. Det presser embedsmænd til at levere hurtigt, og medfører ofte et kompromis med langsigtede hensyn. Toplederen skal tjene den til enhver tid siddende politiske ledelse – men vedkommende er ansvarlig for en organisation og en drift, der strækker sig over mange valgperioder. Den kortsigtede politiske logik og den langsigtede institutionelle logik er ikke altid forenelige.

Internt er de store organisationer vanskeligere at lede. De offentlige organisationer blevet større og mere specialiserede. Kommuner, regioner og statslige institutioner arbejder i dag med højt specialiserede områder, hvor både jura, økonomi, data, teknologi og sektorviden spiller sammen. Organisationsstrukturerne bliver i stigende grad matrixbaserede og projektorganiserede end tidligere. Det stiller langt større krav til ledernes evne til at forstå mange forskellige fagligheder og skabe sammenhæng på tværs.

Og medarbejderne forventer i stigende grad fleksibilitet, medinddragelse og mening i arbejdet. Det traditionelle hierarki er under pres. Toplederen forventes i langt højere grad at skabe motivation og retning, og give autonomi til forskellige former for selvstyrende grupper. Grupper der ofte er meget traditionsbundne.

Topledere i den offentlige sektor navigerer dagligt i dette spændingsfelt. De bedste af dem mestrer det ved at adskille rollen som rådgiver (hvor loyalitet til den politiske ledelse er absolut) fra rollen som institutionsleder (hvor hensynet til organisationens langsigtede sundhed og samfundets bedste er styrende). Det er en balancegang, der forudsætter stærk personlig integritet og en præcis situationsfornemmelse.

Søjle 2: Det tværorganisatoriske styringsregime

Den anden søjle repræsenterer et radikalt brud med den klassiske embedsmandslogik. Det drejer sig om den voksende andel af topledernes arbejde, der finder sted i beslutningsrum, hvor de ikke har instruktionsbeføjelser over for de øvrige deltagere.

I praksis er det komiteer, råd, taskforces, kontaktfora og styringsgrupper, der samler aktører fra kommuner, regioner, statslige myndigheder, private aktører og civilsamfund. Dagsordenen kan dreje sig om alt fra infrastruktur og sundhed til klimatilpasning og erhvervsudvikling. Det karakteristiske er, at ingen enkelt aktør bestemmer – og at toplederne møder op med mandat fra deres respektive moderorganisationer, men må agere som mediatorer og brobyggere for at skabe fælles retning.

Det er en fundamentalt anderledes disciplin end klassisk linjeledelse. Succes afhænger ikke af at have de bedste argumenter i traditionel forstand, men af at kunne kortlægge interesser, identificere muligheder for koalitioner, og ikke mindst sælge et fælles billede af fremtiden – en vision eller et narrativ – der er attraktivt for mange forskellige interessenter. I disse rum er magt ikke et spørgsmål om, hvem der sidder øverst i hierarkiet. Det er et spørgsmål om, hvem der ejer fortællingen.

En særlig variant af dette er de fora, hvor politikere og embedsmænd fra flere forvaltningsniveauer sidder side om side. Det skaber en yderst kompleks dynamik. Toplederen skal på én gang rådgive sin politiske chef – der måske sidder med i samme rum – og fungere som faglig facilitator over for de øvrige deltagere. Rollerne blander sig, og det kræver en høj grad af situationsbevidsthed og relationskompetence at navigere i dem.

Konkrete eksempler er de tværkommunale samarbejder på sundhedsområdet, de regionale udviklingsprocesser, der involverer stat, region og kommuner, eller de beredskabs- og klimapartnerskaber, der bringer offentlige myndigheder og private virksomheder sammen. I alle tilfælde er topledere medansvarlige for, at der sker fremskridt – men de har ikke beføjelse til at tvinge det igennem.

Det tværgående styringsrum betyder også, at tempoet i beslutningsprocesser ofte bliver lavere. Når flere aktører skal involveres, bliver koordinering mere tidskrævende. Samtidig bliver konflikter vanskeligere at håndtere, fordi ingen aktør alene kan træffe den endelige beslutning.

Kompetencen til at lede i netværk er ikke en blød kompetence. Det er en teknisk disciplin, der involverer forhandlingsteori, interessentanalyse, facilitering og evnen til at konstruere løsninger, der tilgodeser mange parter uden at undergrave kerneprioriteterne.

Offentlige ledere i Danmark uddannes stadig i for høj grad til at lede hierarkier og for lidt til at lede netværk. Og det er en kompetence/ressource, som man næppe kan lære på et kursus.

Søjle 3: Digital mestring og kunstig intelligens

Den tredje søjle er digital og teknologisk. Det er ikke nyt, at offentlige topledere forventes at forstå digitalisering. Det er nyt, at forventningen er steget dramatisk i tempo, kompleksitet og strategisk betydning.

Den klassiske digitaliseringsdagsorden handlede om at digitalisere analoge processer: at flytte papirblanketter over på nettet, at automatisere rutineopgaver, at konsolidere IT-systemer. Det er stadig relevant, og det er gjort delvist muligt – og delvist obligatorisk – af en politisk dagsorden, der er eskaleret under de seneste regeringer. Effektiviseringskrav, fællesoffentlige digitale løsninger og krav om gevinstrealisering er blevet en del af topledelsernes løbende styringsvilkår.

Men oveni denne kendte dagsorden er kommet en ny og langt mere potent teknologisk virkelighed: generative sprogmodeller og kunstig intelligens. De store sprogmodeller – repræsenteret ved systemer som GPT-4, Claude og Gemini – er ikke et nyt lag af automatisering. De repræsenterer en kvalitativt anderledes teknologi, der potentielt kan forvandle, hvordan viden produceres, behandles og kommunikeres i offentlige organisationer.

En offentlig topleder behøver ikke selv at kunne programmere sprogmodeller. Men vedkommende skal have et tilstrækkeligt teknologisk indblik til at stille de rigtige spørgsmål og undgå de typiske fælder. Det handler især om fire ting:

- Strategisk forståelse: Hvad kan teknologien realistisk? Hvad kan den ikke? Hvilke processer i min organisation er modne til transformation, og hvilke er det for tidligt at berøre?
- Digital ledelse: Hvor giver AI reel værdi? Hvordan undgår man teknologisk gæld? Er en samlet leverandør bedre end 5? Hvordan optræder man troværdigt over for IT-specialisterne i egen organisation?
- Governance og risiko: Hvem er ansvarlig for AI-beslutninger? Hvad sker der, når et automatiseret system træffer en forkert afgørelse? Hvilke datasikkerhedsmæssige og etiske forpligtelser gælder?
- Kulturledelse: Organisationernes medarbejdere er i mange tilfælde usikre på, hvad teknologien betyder for dem. Topledere, der undgår emnet, efterlader et vacuum, der fyldes af rygter og modstand.

Mange offentlige organisationer er stadig præget af ældre systemlandskaber, tunge processer og siloorganisering. Implementering af nye digitale løsninger kræver derfor ofte omfattende forandringsledelse.

Her bliver toplederens rolle afgørende. Hvis digitalisering alene opfattes som et teknisk projekt, risikerer organisationen at skabe modstand eller implementere løsninger uden reel effekt.

Derudover opstår der et voksende konkurrencepres om digitale kompetencer. Offentlige organisationer konkurrerer med private virksomheder om medarbejdere inden for IT, cybersikkerhed, dataanalyse og AI. Dette skaber særlige udfordringer for den offentlige sektor, hvor lønniveauer og incitamentsstrukturer ofte er mindre fleksible end i private virksomheder.

Den digitale udvikling betyder derfor, at offentlige topledere skal mestre både teknologi, strategi, etik og organisationsudvikling samtidigt.

Problemet er, at disse kompetencer er svære at erhverve for en travl topleder, der primært er uddannet i jura, økonomi eller forvaltning. Den teknologiske udvikling accelererer, og afstanden mellem dem, der forstår mulighederne, og dem der ikke gør, vokser hurtigt.

Der er en reel risiko for, at offentlige organisationer, der ellers er velfungerende på mange parametre, stagnerer teknologisk – ikke fordi der mangler vilje, men fordi topledelsen mangler det faglige fundament til at lede transformationen.

Søjle 4: Geografi og randvilkår

Den fjerde søjle adskiller sig fra de tre øvrige ved at handle om strukturelle uligheder snarere end fælles udfordringer. Det er en ubehagelig, men nødvendig observation: vilkårene for at være offentlig topleder er fundamentalt anderledes afhængigt af, om man befinder sig i eller nær de store byer, eller om man arbejder i områder i eller den for vækstområder.

Uligheden manifesterer sig på mindst tre niveauer: rekruttering og fastholdelse af specialiseret arbejdskraft, serviceniveauets strukturelle betingelser og topledernes egen situation.

I de store byer og pendlingsoplande – primært Storkøbenhavn, Aarhus, Odense og Aalborg – er der et tilstrækkeligt arbejdsmarked for specialiserede faggrupper til, at kommuner og regioner kan rekruttere medarbejdere med de rette kompetencer. IT-specialister, jurister, økonomer, socialfaglige specialister og en lang række andre faggrupper er til stede i området og kan tiltrækkes.

I yderområderne er virkeligheden en anden. En kommune på Lolland, på Vestsjælland eller i det sønderjyske opland konkurrerer ikke om de samme kandidater fra de samme puljer. Den geografiske isolation kombineret med lavere befolkningstæthed, færre karrieremuligheder for partnere og børn, og i mange tilfælde et lavere generelt udbud af serviceydelser gør, at det er strukturelt sværere at tiltrække og fastholde de specialister, som opgaverne kræver.

Det sætter offentlige topledere i yderområderne i en permanent rekrutteringsudfordring. De er nødt til at tænke kreativt: partnerskaber med videninstitutioner, fjernarbejdsmodeller, deling af specialistfunktioner på tværs af kommuner, og aktiv involvering af lokalsamfundet i at gøre arbejdspladsen attraktiv. Det er ressourcekrævende og distraherende fra kerneopgaven.

Udfordringen er ikke kun intern i organisationerne. Den spiller sig også ud i forholdet til borgerne. Sundhed, beskæftigelse og socialområdet – tre af de tungeste områder i den kommunale og regionale velfærdsmodel – er under strukturelt pres i yderområderne.

Samtidig er de økonomiske udfordringer ofte større i yderområderne. Mange kommuner oplever en kombination af faldende befolkningstal, flere ældre borgere og færre skatteindtægter.

Dermed står offentlige topledere i disse områder over for et dobbelt pres med større og mere komplekse velfærdsudfordringer og vanskeligere rekrutteringsvilkår.

Det ændrer også karakteren af ledelsesopgaven. Topledere i kommuner uden for vækstområderne må ofte arbejde langt mere kreativt med samarbejder, kompetencedeling og alternative organiseringsformer.

På sundhedsområdet er det svært at opretholde et specialiseret tilbud, der er geografisk tilgængeligt. Hospitalsstrukturer er koncentreret, og afstanden til specialiseret behandling er stor. Det lægger et ekstra pres på de kommunale sundhedstilbud og på de topledere, der er ansvarlige for dem.

På beskæftigelsesområdet er arbejdsmarkedet tyndere, og de strukturelle udfordringer med ledighed og uddannelsesniveau er større i mange yderområder. Det kræver mere målrettet og ressourcekrævende indsats for at opnå de samme resultater, som byerne opnår med langt lavere indsats.

På det sociale område er der en kombination af relativt høje behov og relativt begrænset kapacitet til at tilbyde specialiserede løsninger lokalt. Topledere her skal drive organisationer, der med begrænsede midler skal tilbyde ydelser af høj kvalitet til sårbare borgere, ofte i konkurrence om de nødvendige fagpersoner.

Endelig er der topledernes egne karrieremæssige vilkår. I de store byer er der et marked for topledere – muligheder for at skifte job, for at udvide sit netværk, for at søge udviklende opgaver. Yderområderne har et tyndere marked. Det betyder, at topledere her i mange tilfælde er mere sårbare over for urimeligheder i arbejdsforholdet, fordi alternativerne er færre og mere geografisk fjerne. Det er et vilkår, der fortjener mere opmærksomhed i tilrettelæggelsen af rammevilkår og ansættelsesforhold.

En eksemplarisk case

Nævnenes Hus blev etableret som led i regeringens udflytningsplan Bedre Balance I, hvor man i 2015 besluttede at samle en række statslige nævn i Viborg. Den nye styrelse åbnede 1. januar 2017 og samlede uafhængige nævn fra flere ministerier i én ny organisatorisk enhed. Formålet var at skabe et stærkt, samlet fagligt miljø og sikre mere effektiv og ensartet sagsbehandling på tværs af nævnene. Derudover var formålet at styrke det juridiske miljø i Viborg. Selvom udflytningen var forbundet med store organisatoriske forandringer, er Nævnenes Hus i dag en velfungerende styrelse og en integreret del af Viborgs administrative og professionelle miljø, som bidrager positivt til at sikre et rekrutteringsgrundlag til bl.a. Vestre Landsret, Domstolene, Politi- og anklagemyndighed, advokatkontorer samt kommunale og regionale institutioner.

En af de væsentligste udfordringer var at sikre tilstrækkelig højt specialiseret juridisk arbejdskraft. Af styrelsens knap 170 medarbejdere flyttede under 5 pct. med fra København. Takket være et meget aktivt opsøgende arbejde og et tæt samarbejde med kommune, universiteter og øvrige juridiske arbejdspladser i Viborg, som alle havde en stor interesse i at

sikre fremtidig nødvendig arbejdskraft, spændende jobs til studerende og bosætning, lykkedes det at skabe den nødvendige rekruttering. Samarbejdet gav også et grundlag for netværk for ledere og medarbejdere, for sociale og faglige arrangementer og for bæredygtige partnerskaber, som fortsat bidrager til Viborg som juridisk hovedby.

Konklusion: Vilkårene for offentlige topledere trænger til et eftersyn

Offentlige topledere skal i stigende grad kunne navigere i kompleksitet frem for stabilitet. Det viser de 4 søjler med al tydelighed.

Og de fire søjler er ikke uafhængige. De forenes i den samme person, der om morgenen rådgiver sin minister eller borgmester om en politisk sag, om formiddagen faciliterer et tværkommunalt samarbejde, om eftermiddagen prioriterer en AI-strategi og hele tiden gør det under betingelser, der kan afvige dramatisk fra kollegernes alt efter, om man sidder i København eller i Nørre Snede.

Den offentlige topleder er ikke blevet vigtigere. Det er vilkårene, der er blevet sværere – og det kalder på svar, der er lige så komplekse. Svaret er ikke et enkelt reformgreb. Det er en vedvarende analyse – politisk, institutionelt og organisatorisk – af vilkårene for de mennesker, der bærer nogle af de sværeste og vigtigste jobs i det danske samfund. Det skylder vi velfærdssamfundet. Og de mennesker, der er villige til at påtage sig nogen af dette samfunds største og vigtigste ansvar.

Tænk tank deltagerliste juni 2026**Lars Æbelø-Knudsen****Lau Svendsen-Tune****Janni Torp Kjærgaard****Stefan Hermann****Carsten Jørgensen****Christian Lützen****Emilie Juel-Helwig****Sascha Volmer Sørensen****Rasmus Frimodt****Henrik Zobbe****Susanne Kikholm Lund**