

Ledelsesutfordringer i forvaltningen

av John-Erik Stenberg, Considium Consulting Group AS

Ledere i det offentlige forvaltningsbyråkratiet lever i et spenningsfelt mellom to forskjellige utfordringer: På den ene siden skal de bidra til at valgte politikere får gjennomført sin politikk. På den andre siden vil velgerne se resultater i tråd med det de er blitt forespeilet.

Store ressurser stilles til ledernes disposisjon, og de forventes å utnytte disse på en effektiv måte. I Plattform for ledelse i staten fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008)¹ er det uttrykt klare ambisjoner om å utvikle bedre ledelse i forvaltningen. Ledelsesforskning foregår også i stor utstrekning i Norge, og i boken Resultatstyring i offentlig sektor² er det gitt en bred og grundig oversikt over tilstanden frem til 2007.

Etter 2011 er det blitt satt et kraftig søkelys på hvordan ledelse utøves i forvaltningen. Lederrollene i forvaltningsbyråkratiet innehas tradisjonelt av velutdannede og dyktige fagfolk, men likevel er det misnøye med resultatene de som ledere har oppnådd på en del viktige områder! Spørsmålet nå er: Hva kan gjøres for å sikre at de som ønsker å være ledere, utvikler nødvendig ledelseskompetanse til å møte forvaltningens behov på en bedre måte?

Områder med stor ressursinnsats og dårlige resultater

Det er spesielt på tre områder det stilles spørsmål ved hvordan ansvarlige ledere egentlig har utøvd ledelse. Hvordan har det blitt så store sprik her mellom ressursinnsats og resultater?

- Gjennomføring av beredskapstiltak
- Utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)
- Kostnadsekspløsjon (bemanning og ressurser) uten tilsvarende resultateffekt.

Beredskap, IKT og økonomistyring burde naturlig inngå som en integrert del av ledesarbeidet på et høyt nivå i forvaltningen. Når det i ettertid viser seg at dette ikke er tilfellet, virker det som om et helhetlig ledelsesansvar på en merkelig måte har blitt borte på veien. La oss ta på oss ledelsesbriller og se nærmere på dette:

- Beredskap innebærer å forberede seg på å håndtere fremtidige hendelser. I det daglige går imidlertid driften sin vante gang, og det kan være vanskelig å finne ut av hva ledelsen gjør for å forberede organisasjonen på fremtidige overraskelser. I hvilken utstrekning ledelsen har integrert beredskap i sitt ledelsesarbeid, blir ikke synliggjort før krisen er et faktum!
- Utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i f. eks. et departement trenger også klare helhetlige ledelsesgrep. Et typisk eksempel kan være IKT i Justisdepartementet hvor samordning av Straffesaksgangen på tvers av Politi, Domstoler og Kriminalomsorg ikke er mulig å gjennomføre med ønsket resultat uten en oppegående strategisk ledergruppe med et helhetlig ansvar på tvers av enhetene³!
- En påstått kostnadseksplasjon – uten forventet økning i leveranser – er ingen god attest for ansvarlige ledere i forvaltningen. Et typisk kjennetegn på manglende helhetlig ledelse og ressursstyring er at kostnadene øker raskere enn budsjettet!

Et løpende helhetlig ansvar for beredskap, IKT og økonomi er sentrale resultatområder som lederne ikke kan sette bort til "andre" eller la leve sitt eget liv! Ledere som ikke makter å sette disse tre områdene på sin agenda, kan ikke regne med noen troverdighet fremover. Å være leder innebærer noe mer enn bare å ha ansvar; det må også handles (utøves ansvar) for å produsere forventede resultater.

I det følgende ser vi på hva som særpreger ledelse i et byråkrati, hvilke faktorer som hindrer ledelsesutvikling samt noen tiltak som vil forbedre mulighetene for praktisk ledelsesutvikling.

Ledelsesutvikling har magre kår i forvaltningsbyråkratiet

En spesiell kultur med store fagkrav

Med utgangspunkt i høy fagkompetanse skal byråkratiet sørge for korrekt saksbehandling med forankring i lover, regler og politiske beslutninger. Det sterke kravet om faglig korrekthet resulterer imidlertid i en kultur der det "upersonlige" er satt i system, det typiske er aktivitetsstyring fremfor resultatstyring og vertikalt hierarki fremfor horisontalt nettverk. Strengt krav til høy fagkompetanse som f. eks. juridisk, medisinsk, økonomisk embetseksamen etc., gjerne med beste karakterer, forsterker en fagkultur der det logisk-rasjonelle styrer det meste.

Hva slags kår har ledelsesutvikling i en slik kultur? At ledelse krever sosiale ferdigheter og evne til å bygge gode relasjoner til medarbeidere etc., blir tatt lite hensyn til når man på fagpremisser rekrutteres inn i byråkratiet. Fordi det legges så stor vekt på konkret fagkompetanse, blir ofte ledelseskompetanse noe diffust som man for så vidt ønsker seg, men som det blir gjort lite for å skaffe seg.

Ledelse læres ikke på samme måte som fag

Mens fag kan læres på universiteter og høyskoler, må ledelseskompetanse bygges gjennom aktiv ledelse. I byråkratiet kan det være vanskelig å få aksept for at ledelse, i motsetning til fag, er en handlingsdisiplin som primært utvikles gjennom handlingslæring. Det er egentlig to forskjellige måter å lære på som møtes i forvaltningen: Faglæring som er forankret i enten/eller-læring og lederlæring som skjer gjennom prøve/ feile-læring. I forvaltningen vil dette fremstå som et reelt dilemma: Det er vanskelig å tenke seg lederlæring uten at ledere gis muligheten til å lære av egne feil!

I det konstitusjonelle systemet⁴ oppfattes per definisjon alle tjenestefeil som begås, som statsrådets feil! For embetsverkets fagkompetanse betyr dette at de må underlegges byråkratiets strenge regler. Samtidig - hvis lederne skal lære ledelse i praksis, må handlingslæring også finne sin plass i forvaltningen – på de premisser og ut fra de forutsetninger og behov som finnes der.

Å utvikle lederegenskaper står sannsynligvis ikke på toppen av ønskelista i en fagkultur. Men med enkle midler⁵ burde ledere lære å prioritere det viktigste fremfor å gi alle aktiviteter like stor oppmerksomhet, å prioritere gjennomføring fremfor ytterligere utredning og ikke minst å sikre handling og resultater. En forutsetning er imidlertid at det aksepteres at lederlæring angripes på en annen måte enn faglæring!

Byråkrati er forankret i hierarki og struktur

Det strenge vertikale hierarkiet som byråkratiet bygger på, står for fall i de fleste moderne og vellykkede virksomheter og erstattes av mer fleksible organisasjonsformer. Typisk er bruk av prosjekter, team, horisontale nettverk, reduksjon av antall nivåer for å få kortere vei fra bunn til topp i en flatere organisasjon, enklere beslutningsveier, større personlig ansvar, mindre detaljstyring i møte med sluttbrukere etc. Ledelse i forvaltningsbyråkratiet preges imidlertid fortsatt av detaljstyring ovenfra og lite vekt på lokalt ledelsesansvar. Det etterlyses tiltak for å skape mindre frykt for kritikk, mindre sikring av ryggdekning, færre beslutningsledd og mer personlig ansvar og handlingskraft.

Den veletablerte karrierestigen er sentral i byråkratiet, men for den som vil prøve seg på en større lederjobb, kan den samme karrierestigen skape problemer. Hvis siste trinn på stigen ender i et ledelsesmessig inkompetansenivå, og det ikke er naturlig å gå et skritt tilbake på karrierestigen, kan en leder komme i en uholdbar situasjon. Uten relevante karrierealternativer må en inkompetent leder bare fortsette i stillingen - med alt det medfører av negative konsekvenser.

Aktivitetsstyring ødelegger for lederutvikling

Ledere lærer ledelse ved å være med på å sette mål som beskriver ønskede resultater - og deretter styre mot mål ved å prioritere aktiviteter (ressursbruk). Det som ødelegger mest for en slik lederlæring, er når overordnet instans driver aktivitetsstyring. Ledere som ikke får bestemme over sine egne aktiviteter, blir sakte og sikkert passivisert og handlingslammet. De blir bedt om å ta ansvar og forplikte seg mot mål, men når andre bestemmer både mål og aktiviteter, resulterer det i meningsløshet og frustrasjon. De blir rett og slett fratatt muligheten til å utøve ledelse fordi aktiviteter fortsatt blir forsøkt styrt i detalj fra et overordnet nivå!

Problemene starter ofte med at selv resultatperifere aktiviteter, d.v.s. handlinger som i liten grad påvirker resultater, blir prioritert fra høyere hold. Og de forsterkes når overordnet instans er mest opptatt av å måle og motta rapporter om alt som har skjedd. Det er jo ingen grenser for hva som kan måles og heller ikke for mengden av aktiviteter som kan brukes til analyser, utredninger og rapporter.

Målstyring er å se fremover - mens å måle er å se bakover. I iveren etter å måle får aktiviteter og rapporter uforholdsmessig stor oppmerksomhet. Det ledelse egentlig dreier seg om - å styre mot det som skal skje fremover (noen få viktige mål) – blir ikke prioritert.

Misforstått målstyring

Mange tror at målstyring er en ny oppfinnelse, men det er langt fra tilfellet! Allerede for 2500 år side gjorde Zeno fra Alea6 et filosofisk poeng av at for å nå ett mål er det mulig å tenke seg et uendelig antall aktiviteter. Det er dette poenget ledere som har forstått målstyring, bruker når de sikter på noen få viktige mål i stedet for å prøve å styre på et stort antall aktiviteter. Å drive ledelse med for mange mål skaper bare forvirring og gir ingen hjelp til å prioritere, ett mål er egentlig nok. Ledere i forvaltningen med opp til 100 eller flere mål driver misforstått målstyring!

For ledere i offentlig forvaltning der det daglig utføres et stort antall aktiviteter, kan den ene aktiviteten se like fornuftig ut som den andre når medarbeidere utfører sine arbeidsoppgaver etter beste evne og så riktig som mulig. Ved hjelp av ett konkret mål åpnes imidlertid muligheten for å se forskjell på aktiviteter og kunne prioritere riktig – hvis vi ønsker å prioritere!

Det er misforstått målstyring når det er viktigere å måle og lage rapporter enn å nå mål. Det er misforstått målstyring når å tildele ressurser blir sett på som viktigere enn resultater av ressursbruk. Det er dessverre ingen direkte sammenheng mellom ressurstildeling (input) og ønskede resultater (output).

Forslag til utviklingstiltak

Helt siden slutten av 70-tallet har vi arbeidet med å hjelpe ledere både i offentlig og privat virksomhet til å øke sin brukerkompetanse innen mål- og resultatstyring. I boken Resultatledelse i teori og praksis⁷ har vi redegjort i detalj for de viktigste erfaringene fra denne måten å drive ledelse på. De tiltakene vi foreslår her tar utgangspunkt i erfaringer fra dette arbeidet:

Gode resultater gjennom resultatledelse

Resultatledelse innebærer at ledere – ofte med svært høy fagkompetanse – inviteres inn i interne ledelsesprosesser der handling og resultater står øverst på agendaen. Dette er en effektiv måte å utvikle ledelse på, fordi den starter "innenfra" med å aktivere intern energi og ved å involvere, engasjere og bygge et forpliktende samarbeid mellom mennesker som sammen skal skape resultater.

Det er naturlig at de som blir valgt til ledere i forvaltningen, har kvalifisert seg på fagpremisser og at deres hovedinteresser først og fremst er knyttet til de fagaktiviteter som forvaltningsbyråkratiet er bygget på. Resultatledelse kan imidlertid være et godt virkemiddel for å få fagspesialister til å interessere seg for ledelsesarbeid, fordi det innebærer å være med på å utvikle ledelsesprosesser på deres egne premisser. Fordelen med å drive ledelse på denne måten er at dyktige fagfolk kan bidra i slike prosesser uten å gi opp sin faginteresse.

Det oppleves som en kraftig forenkling av ledelse når oppmerksomhet skiftes fra aktivitetsstyring til resultatstyring. Gjennom å delta i resultatledelse med "forpliktelse mot avtalte mål og verdier" og "frihet på aktivitet", bygger ledere sin ledelseskompetanse ved at de lærer gjennom oppnådde resultater fra sine egne prioriteringer og erfaringer. Det er i slike prosesser ledere ser meningen med å ta på seg et resultatansvar og lærer mer om å håndtere vanskelige ledelsesspørsmål.

Fagkultur og resultatkultur som forsterker hverandre

I byråkratiets sterke fagkultur er det bygget opp lang erfaring i å se forskjell på god og dårlig fagkompetanse, mens forskjellen på kompetent og inkompetent ledelse ikke har fått like stor oppmerksomhet. Men skal fagfolk motiveres, trives i jobben og få brukt sin kompetanse best mulig, trenger de også god ledelse.

En slik ledelse må forankres i en resultatkultur som må være et godt komplement til en sterk fagkultur, og som utvikles gjennom praktisk ledelsesarbeid i konkrete ledelsesprosesser som beskrevet ovenfor. Dette vil imidlertid kreve tid og energi - og ikke minst vilje til å tenke annerledes enn det gjøres i faglæring.

Vår erfaring er at de viktigste verdiene i en resultatkultur også er verdier som fagmiljøet setter pris på. Resultatledelse bygger f. eks. på følgende verdier:

- ansvarliggjøring, forplikte seg og ta ansvar
- synliggjøring, vise frem - ikke bortforklare, ikke gjemme eller skjule noe
- ærlighet og oppriktighet - ikke skylde på andre
- deltakelse og engasjement, respekt og omsorg, forstå mening og sammenheng

Alternative karriereveier

Et moderne forvaltningsbyråkrati må sikre seg både fagkompetanse og ledelseskompetanse for å fylle sin rolle i samfunnet på en tilfredsstillende måte. Den tradisjonelle karrierestigen er primært tilpasset behovet for å utvikle fagkompetanse, mens utvikling av ledelseskompetanse må ivaretas ved at dyktige fagpersoner får prøve seg i lederrollen og kvalifisere seg som ledere gjennom resultatene de oppnår. De som ikke makter lederoppgaven eller når sitt inkompetansenivå, må imidlertid tilbys alternative karrieremuligheter.

Et alternativt virkemiddel kan være å formalisere to parallelle karriereveier, den ene med forankring i fagansvar og den andre i ledelsesansvar. Hensikten er å synliggjøre forskjellen på fagansvar og ledelsesansvar – og skape aksept for at fagkompetanse og ledelseskompetanse utvikles i to forskjellige læreprosesser!

I praksis betyr dette å utvikle to roller som gjensidig forsterker hverandre. Fagrollen blir en spesialistrolle med utgangspunkt i spesielle fagressurser – mens lederrollen vil være en generalistrolle med et helhetlig ansvar for å utnytte ressurser til å skape ønskede resultater.

Ledelse kan gjøres enklere

Her er fem gode råd for bedre resultatledelse:

1. Styr mot forpliktelse på resultater – hvis dere ønsker resultater

Nedover i en organisasjon kan ledere og medarbeidere ikke styre sin virksomhet verken direkte mot toppledelsens strategiske mål eller mot et stort antall mål som de har blitt tildelt ovenfra. Derimot kan de ut fra helhetlige strategiske mål utarbeide, forplikte seg på og styre mot egne mål - og deretter bli fulgt opp mot disse målene.

Ledere som ønsker resultater, må be om forpliktelse på mål - og ikke på aktivitetsplaner eller handlingsrapporter. Aktiviteter og handlingsplaner skal være lederes egne virkemidler for å nå de målene de har forpliktet seg på.

2. Velg ut og sikt mot noen få, viktige mål!

God ledelse og styring krever at mer energi og interesse rettes fremover - mot noen få, viktige mål (The Vital Few) som det er mulig å styre på samtidig! Det er disse få målene det skal drives resultatstyring mot.

Tendensen til å måle på alle mulige målbare parametre gir ingen mening i styringssammenheng – og er ofte bortkastet tid og energi. Ledere må akseptere at resultatrapportering (se bakover) og resultatstyring (se fremover) er to forskjellige virkemidler – hvert til sitt bruk!

3. Lag bedre resultatkontrakter

Et godt virkemiddel for å lage gode resultatkontrakter er å dokumentere avtalte mål i et enkelt ett-arks resultatskjema. Resultatskjemaet skal primært være til hjelp i styringen fremover mot de få prioriterte målene for perioden. Det skal ikke konkurrere med regnskaps og informasjonssystemer som summerer opp det som er oppnådd eller har skjedd til nå! Det enkle resultatskjemaets styringsmessige betydning kan ikke presiseres sterkt nok.

4. Driv mer effektiv resultatstyring

Effektiv resultatstyring starter med å synliggjøre avvik fra avtalte mål og verdigrunnlag - for deretter å kunne treffe tiltak for å komme tilbake på rett spor. Selv om informasjon om avvik er en klar forutsetning for å styre, opplever mange ledere problemer med å vise frem avvik. Synliggjøring av avvik bør imidlertid oppfattes som noe positivt – fordi det er kjennetegn på god ledelse!

5. Gjennomfør resultatstyring i en samlet ledergruppe

Å arbeide sammen om resultatstyring vil skape engasjement og mening i ledergruppen. Et naturlig utgangspunkt er å starte med det avtalte resultatskjemaet og den fordeling som er gjort i gruppen om resultatansvar. Synliggjøring, involvering og engasjement krever "normal" ærlighet og åpenhet; det blir lagt vekt på å holde avtaler, og etiske og moralske temaer vil naturlig komme på dagsordenen!

- 1 *Plattform for ledelse i staten*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008)
- 2 Johnsen, Åge. *Resultatstyring i offentlig sektor*. Fagbokforlaget, Bergen 2007
- 3 *IT i justissektoren*. Teknisk Ukeblad nr. 36, 2012, side 30
- 4 Gjølstad, Thorbjørn. *Embetsrollen i forvaltningen*. Stat & Styring nr. 3 2012
- 5 Nytrøen, Arne Martin. *Resultatsikring i statlig forvaltning*. Considium Consulting Group AS
- 6 Hofstadter, Douglas R.: Gødel, Escher, Bach: *An eternal golden braid*. Penguin Books 1979
- 7 Stenberg, John-Erik. *Resultatledelse i teori og praksis*. Considium Consulting Group AS.