

Resultatsikring i statlig forvaltning - gode råd for bedre resultatstyring

av Arne Martin Nytrøen, Considium Consulting Group AS

Siden 1980-tallet har mål- og resultatstyring vært det overordnede styringsprinsipp på og mellom alle nivåer i staten.¹ Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten og få mer ut av ressursene ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Intensjonene er de beste, lederen forutsettes å ha handlingsrom og tilkjennes virkemidler for å nå virksomhetens mål. Samtidig meldes det om store resultatavvik fra helseforetakene, fra NAV og i Riksrevisjonens avviksmeldinger.² I statens ledelsesplattform³ heter det imidlertid at «det trengs prioriteringsvilje og handlekraft slik at begrensede ressurser kan brukes målrettet og effektivt».

Spørsmålet nå er: I hvilken grad brukes friheten til å velge virkemidlene for å nå målene?

Tildelingsbrevet som virkemiddel

«Oppdraget» er politisk forankret og konkretisert gjennom årlige tildelingsbrev fra overordnet myndighet, for eksempel fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV på fylkesnivå, som igjen konkretiserer sin bestilling til de lokale NAV-kontorene i hver kommune. De lokale planprosessene tar sitt utgangspunkt i tildelingsbrevets bestilling, og hver enkelt resultat enhet svarer oppover med å utarbeide en virksomhetsplan. Dette er en årlig plan som synliggjør hvilke tiltak som skal settes i verk, og hvordan virksomheten prioriterer å bruke sine ressurser innen vedtatte budsjettammer.

Noen praktiske erfaringer

Mål- og resultatstyring i staten er en velorganisert prosess og foregår innenfor en robust og byråkratisk struktur. Standardisering av stegene i prosessen er godt innarbeidet i ledelsesprosessene i statlig virksomhet. Styring tenkes i stor grad å foregå som nøkkeltallsrapportering med ulike tidsintervaller, for eksempel månedlig på økonomi og enkelte tjenesteområder, og årlig på medarbeidertilfredshet.

Når ønskede resultater uteblir i form av fristbrudd, feilbehandling, køer og ventelister, virker det som om ledelsen ikke utnytter det potensielle handlingsrommet innenfor egen virksomhet til relevante styringstiltak.

Etter 25 års arbeid med offentlige kunder er vår erfaring at mange gode, ambisiøse og pliktoppfyllende ledere prøver som best de kan, å tilfredsstille krevende og til dels kryssende forventninger fra publikum, overordnet myndighet og egne ansatte.

Samtidig vil overordnet myndighet - i rollen av bestiller – i stor grad ønske å bestemme både mål (resultat) og virkemidler (aktiviteter) for underliggende virksomheter. Det årlige tildelingsbrevet har høy detaljeringsgrad og rikholdige målepunkter, men bærer i liten grad preg av å tydeliggjøre det handlingsrommet som burde være fundamentet i mål- og resultatstyringen.

Utsiktede konsekvenser

Det er en rekke forhold som gjør det vanskelig for dem som har tatt på seg en lederrolle i statlig virksomhet, å utøve god ledelse - for ikke å si utvikle seg til å bli gode ledere. Her skal vi peke på noen forhold som vi tror har utsiktede konsekvenser for utvikling av ledelsesarbeidet:

Styringstiltak som ikke gjennomføres

Selv med gode mål og klare intensjoner om resultatstyring ser vi en merkelig håndtering av resultatavvik. I stedet for å konsentrere seg om hvilke tiltak som skal iverksettes for å redusere avvik, det vil si komme på rett kurs igjen, blir det raskt en diskusjon om ressurstildeling. Satt på spissen: Hvor mye ressurser må tilføres for å slippe å gjøre styringstiltak?

God ledelse (les styring) innebærer raske styringstiltak ved resultatavvik! Dårlig ledelse innebærer å ikke gjøre noe med avvikene, men fortsette i samme spor. Sagt på en annen måte: Gode ledere demonstrerer i praksis at de er gode til å utnytte tilgjengelige ressurser, mens dårlige ledere demonstrerer at de ikke maktet det!

Styringsmessig er det nå lett å komme i den situasjon at dårlig ledelse «premieres» ved ekstra ressurstilførsel, mens god ledelse «straffes» ved å måttdrive videre med relativt mindre ressurser!

Målene kommer i posten en gang i året

For å skape eierskap til målene må overordnede mål oversettes til egen situasjon, og det må avtales lokale mål som utgangspunkt for egen styring. Forsøk på å styre direkte på overordnede mål - som de har fått i posten – gir dårlige resultater.

Dagens måte å kvittere på tilsendte mål er å utarbeide en virksomhetsplan (les aktivitetsplan). En prosess som starter riktig med å konkretisere overordnede mål, ender galt med primært aktivitetsfokus og ikke resultatfokus. Overordnede mål kan ikke tildeles fra overordnet instans en gang i året, men må brukes i en aktiv og interaktiv målprosess mellom toppledelse og enhetsledelse, der styrings- og ledelsesevne stadig utvikles i takt med de resultater som oppnås.

For mange mål og for mange handlingsbegrensninger

Hvor mange mål er det mulig å styre etter samtidig, og er det mulig å forplikte seg på å styre mot resultater og aktiviteter samtidig? Svaret er enkelt: Hensikten med å styre etter mål og resultater i stedet for aktiviteter, er å gjøre det mulig å prioritere ressursinnsats. Når det legges inn for mange siktepunkter (mål) og begrensninger i handlefrihet fra overordnet instans, blir mulighetene til å prioritere på neste nivå minimale. Aktivitetsstyring fra toppledelsen gjør dessverre lokal ledelse og ledelsesutvikling irrelevant.

Det er stor forskjell på å måle hvor man har vært, og å bruke mål til å styre dit man vil! Et mål skal være et siktepunkt – en hjelp til å prioritere tiltak. Noen få mål er nok, for mange mål skaper bare forvirring. Samtidig er det ingen grenser for hvor mange målepunkter vi kan ha for å måle hvor vi har vært!

Hvordan fornye mål- og resultatstyring?

I statlig forvaltning virker det som det i dag hersker en utbredt forestilling om at når planene er lagt, er kursen sikret og at resultatene kommer bare aktiviteter gjennomføres i henhold til planen. Dette er dessverre bare mulig i en tenkt og ideell verden. Om så var tilfelle, ville ledelse være overflødig. Ledere flest har nok erfart at kontinuerlig styring må til for å holde kursen, og at god ledelse må til for å styre skuta mot målet selv om planene syntes gode nok den gang kursen ble satt.

Vår erfaring er at det legges for lite vekt på å se framover og gjøre nødvendige styringstiltak for å sikre resultatet. Man er i stedet opptatt av å se bakover for å rapportere hvor langt man har kommet og hva man har gjort i forhold til hva som var planlagt. Det synes som det er et sterkere behov for å forklare hvorfor man ikke er på kurs enn å finne svar på hvordan man skal korrigere kursen når noe ikke går som planlagt.

Her er fire enkle virkemidler som vil gi ledere i statlig forvaltning større muligheter til både å skape bedre resultater og utvikle seg som ledere:

1 Resultatstyring i stedet for aktivitetsstyring⁴

Ledere i statlig forvaltning blir i for stor utstrekning forsøkt styrt på aktivitet. Selv om de har mål, blir de fulgt opp både på at aktiviteter blir utført og på hvordan aktiviteter utføres! Når ledere i det private oppnår bedre resultater og utvikler seg raskere, er det ofte fordi de har større grad av frihet til å velge virkemidler, altså aktiviteter, for å nå sine mål.

Oppskriften på resultatstyring – også for ledere i statlig forvaltning - er enkel: «Forpliktelse på resultat» og «frihet på aktivitet». Forpliktelse på resultat betyr at lederen tar ansvar for å ha et mål - et siktepunkt - å jobbe mot. Frihet på aktivitet er det vanskelige i den forstand at den enkelte leder både må ha frihet til å gjennomføre styringstiltak, og vilje og mot til å bruke denne friheten.

Det er når resultatene uteblir at de negative sidene ved aktivitetsstyring synliggjøres. Enkle bortforklaringer er «vi har jo gjort alle avtalte aktiviteter» eller «vi har bare gjort som vi ble bedt om». Hvis vi ønsker resultater, må gjennomføring av styringstiltak for å nå disse resultatene, få større oppmerksomhet!

2 Frihet på aktivitet betyr personlig ansvar for avtalte mål

Ledelsesmessig er det frihet på aktivitet som er det vanskelige, men det er bare gjennom handling ledere kan oppnå resultater! Utfordringen er å få ledere til å ta et personlig ansvar for å tenke selv, ta sjansen på å bestemme for seg selv og vise vilje og mot til å gjennomføre de styringstiltak som må til for å nå avtalte mål. Den enkelte leder må stort sett lære seg å ordne opp selv – innenfor de forpliktelser og rammer som er avtalt.

3 Verdistyring med forankring i regel- og aktivitetsstyring

Elementet av regelstyring er sterkt i byråkratier, og verdistyringen ligger i stor grad innbakt i regelstyringen. Lederansvaret forvaltes her best ved å følge de regler som er gitt for hvordan tjenesteytingen skal skje. Følges «oppskriften» definert av regelverket, sikrer det at virksomhetens felles verdier følges.

Vår erfaring er at de verdiene som skal bruke i ledelses- og styringsarbeidet, tydelig må utvikles og forankres i den enkelte virksomhet. Hensikten er at lokale verdier må være forenlige med overordnede felles verdier. Løsningen ligger ikke i flere regler og nitidige prosedyrer, bestemt av andre, men at ledelsen selv i større grad forplikter seg på at verdiene i egen virksomhet skal virke styrende på hvordan tjenesteytingen best skal skje uten å komme på tvers av gjeldende regelverk.

4 Lederteam er et effektivt virkemiddel

Det er en tendens til at mange viktige lederbeslutninger som kan ha konsekvenser for andre enn sjefen og sjefen på neste nivå, tas på tomanns hånd og at ledermøtene fort blir et møtested for informasjon. Dette er i det lange løp en lite hensiktsmessig måte å ta avgjørelser på. Lederteam som gjør dette annerledes, vektlegger følgende:

- a. å redegjøre åpent for hvordan du ligger an med dine mål, og få bistand fra kollegene om du står fast og trenger støtte og hjelp
- b. å bistå med dine ressurser og erfaringer for å hjelpe andre ledere med å korrigere kursen for å nå avtalt resultat
- c. å sørge for at viktige beslutninger tas med utgangspunkt i hva som tjener teamet best

Dynamisk virksomhetsstyring

Vår erfaring er at virksomhetsplanleggingen i statsforvaltningen preges av å være mer statisk enn dynamisk. Dynamisk karakteriserer noe som er i bevegelse, som er pulserende og energisk. Ledelsesarbeidet i statsforvaltningen kunne med enkle virkemidler gjøres mer dynamisk. Det statiske elementet i virksomhetsplanen er at «puslespillet», med utgangspunkt i tildelingsbrevets resultat- og aktivitetsmål, legges med et veldig høyt og detaljert presisjonsnivå tidlig i året og med for løs knytning til resultatutviklingen ut over i året.

Som konsekvens gir dette for mye fokus på rapportering av aktiviteter (utført i henhold til plan), og for lite fokus på resultatstyring (hva som må gis prioritet for å nå mål som avtalt).

En mer dynamisk tilnærming vil innebære at overordnet myndighet blir mer opptatt av å styre mot resultater framover og lar rapportering av utførte aktiviteter fra forskjellige sider av virksomheten være en praktisk rutinesak. I statlig forvaltning gjelder det også at først når virksomhetsledelse dreies mer i dynamisk retning, får begrepet «frihet på aktivitet» reell betydning ledelsesmessig: hvilke virkemidler lederen tør, vil og ønsker å ta i bruk for å nå avtalt resultat!

1 Statens senter for økonomistyring: Mål - og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling 2006

2 Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 (Dokument 3:2 (2009-2010))

3 Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Plattform for ledelse i staten(2008)

4 Stenberg, John-Erik, Resultatledelse i teori og praksis.