

Hvorfor strever offentlige virksomheter med måloppnåelse – og hva skal til for å motvirke dette?

Så skjer det igjen;

Riksrevisjonen kritiserer en offentlig virksomhet for manglende evne til å implementere politiske vedtak og gjennomføre samfunnsoppdraget. Pressen henger seg på. Med fete typer rettes kritikken direkte mot den aktuelle toppleder og organisasjonen vedkommende representerer.

Vi som arbeider med organisasjonsutvikling i offentlig sektor vet hvor unyansert mye av denne kritikken er, uavhengig av om du heter Anders Anundsen, Kristin Halvorsen eller Joachim Lystad. Selvsagt har toppledere alltid det overordnede ansvaret for mangel på resultater, og det er heller ingen tvil om at det er mange eksempler på dårlig lederskap i offentlig forvaltning.

Hensikten med denne artikkelen er imidlertid og belyse kompleksiteten og noen av de organisatoriske utfordringene som er innebygd i store deler av offentlig forvaltning. Ut fra vår erfaring ønsker vi også å drøfte virkemidler for å håndtere disse utfordringene på en best mulig måte.



De organisatoriske utfordringene

Ledelse og organisasjonsutvikling er mer komplekst og utfordrende i offentlig sektor (og i offentlig eide virksomheter) enn i privat sektor. I en «kommersiell» virksomhet vil alle ansatte skjønne at det vil få konsekvenser dersom resultatene er dårlige. Hvis de dårlige resultatene vedvarer vil de aller fleste forstå at man må gjøre drastiske tiltak for å forbedre resultatene, hvis ikke vil virksomheten gå konkurs. Logikken i offentlig sektor er på mange måter (og skal selvsagt være) annerledes. Dette gjør at arbeid med mål og resultater blir mer komplekst. Det er flere årsaker til dette og vi vil kort peke på noen av dem her:

- De overordnede føringene er ofte urealistiske
 - Politikere på ulike nivåer tar ambisiøse, ofte populistiske, mer eller mindre gjennomførbare beslutninger, sett i forhold til ressurser, kompleksitet og omstillingstempo.
 - Kursen endres i takt med skifte av politikere. Dette skjer på både nasjonalt og lokalt nivå.
- Målarbeidet er krevende
 - De overordnede målene er ofte utydelige og mangler konkrete styringsindikatorer som forteller om man lykkes.
 - Enkelte mål kan stå i direkte motsetningsforhold til hverandre og gjør prioriteringer særdeles utfordrende.
- Behovs- og konsekvensanalyser er ikke treffsikre nok og det gjøres ikke tuffe nok prioriteringer i «tidlig» fase
 - For mange tiltak og aktiviteter blir satt i gang uten at det nødvendigvis er rett medisin
- Organisasjonen mangler gjennomføringskraft
 - Mange beslutninger utsettes fordi man ikke er sikker på om de korrekte. Man setter i gang nye prosesser for å hente data som noen ganger skaper enda mer usikkerhet.

- Beslutninger som er tatt følges ikke opp på grunn av manglende muligheter til å prioritere og sanksjonere.
- Kunnskapsorganisasjoner består i stor grad av høyt utdannende fageksperter med god utredningskompetanse, noe som kan gå på bekostning av gjennomføringsevnen. Utsettelse og omkamper er ikke et ukjent fenomen.
- Samarbeid på tvers er krevende
 - Kunnskapsorganisasjoner kjennetegnes av høy grad av fagekspertise, noe som kan svekke mulighetene til helhetlig oppgaveløsning på tvers av fagdisipliner («profesjonssiloer»).
 - Lojaliteten til faget er mange steder høyere enn lojaliteten til den organisasjonen man arbeider for.
 - Dette fenomenet kan også lede til det mange kaller «privatisering» av arbeidsoppgaver. Dette innebærer at man gjør vurderinger av rent faglig/personlig karakter og i mindre grad tar hensyn til hva som er det beste for organisasjonen.

I tillegg er det ofte krevende å få en felles forståelse av behovet for - og målene med mange endringsprosesser i offentlig sektor. Medarbeiderundersøkelsen i staten viser at endringsprosesser er noe av det som de ansatte er minst fornøyd med. Tilsynelatende liten endringsvilje og /eller -evne, i en del offentlig institusjoner kan ha sammenheng med både manglende behovs- og målbilde og ikke minst at mange har dårlige erfaringer med tidligere prosesser. Samlet innebærer dette store utfordringer for lederne når det gjelder å gjøre klare prioriteringer og formidle disse på en tydelig måte.

Leverdilemmaene forsterkes

Etter å ha jobbet lenge i og for offentlige virksomheter, er vår klare oppfatning at utfordringene som skisseres i forrige avsnitt aktualiserer og forsterker mange av de dilemmaene ledere opplever som en del av lederrollen. Egentlig kan man si at dette er rammebetingelser som i større eller mindre grad er knyttet til lederrollen i offentlig sektor. Mange ledere opplever dette som krevende og utmattende del av lederrollen. En konstruktiv tilnærming til dette er å betrakte det som relativt stabile, systemiske utfordringer, og arbeide kontinuerlig med å utvikle virkemidler for å håndtere dem.

I vårt arbeid som rådgivere og konsulenter dukker disse utfordringene oftere og oftere opp som en del av utfordringsbildet. Økonomiske resultater, effektivitet og miljøhensyn bidrar til å komplisere jakten på resultater ved siden av det fundamentale samfunnsoppdraget som ofte kan være krevende nok i seg selv.



Undervurderte virkemidler

Valg av riktige virkemidler vil selvsagt være sentralt når man skal forsøke å håndtere de organisatoriske utfordringene som kompliserer jakten på resultater. Når det gjelder «organisatoriske» tiltak er toppledere i varierende grad bevisst hvilke virkemidler som kan og bør brukes, og hvordan de bør henge sammen med det overordnede utfordringsbildet. Ofte arbeider man under merkelapper som «strategiprosess», «lederutvikling», «verdiprosess», «kulturutvikling». Som en del av vårt arbeid med å nansere, utfordre og bevisstgjøre våre oppdragsgivere, erfarer vi at man litt for ofte setter i gang ulike typer organisatoriske tiltak, uten å være presis og konkret på hva effekten av tiltaket **egentlig** skal være. Vi vil i det følgende belyse tre typer virkemidler som

kan iverksettes på ulike nivåer i organisasjonen. I sin form er de relativt enkle og vår påstand er at de er undervurderte i forhold til å løse noen av de utfordringene som ble nevnt i første avsnitt

Nivå 1: Toppledelsen. Avklaring av strategisk fokus – MOT til å gjennomføre de tøffe diskusjonene

Alle organisasjoner med respekt for seg selv gjennomfører strategiprosesser med jevne mellomrom. Prosessene likner ofte mye på hverandre fra år til år og resulterer i det man kaller en strategiplan. I en del tilfeller er dette egentlig en «resirkulert» handlingsplan. Denne planen oppsummerer **alt** det organisasjonen skal foreta seg i strategiperioden og er ofte konsensusbasert. Svært mange toppledergrupper arbeider sammen uten å ha hatt **ekte** diskusjoner rundt:

- Hva overordnede føringer **egentlig** innebærer
- Hva ulike begreper og formuleringer **egentlig** betyr
- Hvilke prioriteringer som **egentlig** må gjøres som en følge av de valgene man har gjort



Samtidig arbeider mange toppledergrupper med det man kaller teamutvikling. Dette leveres gjerne gjennom HR eller ressurser HR har tilrettelagt for bruk av. Fokus for mange teamutviklingsprosesser er gruppepsykologi, roller, interne relasjoner og kommunikasjon mellom teamdeltakerne. For å utvikle en godt fungerende ledergruppe er det åpenbart at dette er viktig. Man går imidlertid glipp av en stor mulighet til å etablere felles forståelse av målbildet og hva dette innebærer ved å ikke **integre strategiarbeid med teamutvikling**. Svært ofte tar man for gitt at organisasjonens strategi er på plass og at alle har full forståelse for hva denne innebærer.

Vi anbefaler altså at man jevnlig **kalibrerer** forståelse av overordnede føringer, mål og hvordan dette påvirker organisasjonens prioriteringer. Dette kan med hell integreres i de årlige strategiprosessene og bør betraktes som en nødvendig supplement til den kontinuerlige utviklingsprosessen toppledelsen går gjennom. Det bør være et mål at kalibreringen avstedkommer **tøffe** diskusjoner og nødvendige avklaringer som kommuniseres videre i organisasjonen. En del av denne prosessen bør inkludere avklaring av spilleregler for å håndtere intern uenighet, hvordan beslutninger skal tas, kommuniseres og implementeres.

Nivå 2: Mellomlederne. Strategirealisering gjennom utviklingsprogrammer for mellomlederne

Organisasjoner av en viss størrelse (og respekt for seg selv) gjennomfører med ujevne mellomrom ulike former for lederutviklingsprogrammer. Målet med dette handler ofte om å utvikle ledernes kompetanse og ferdigheter. Ofte designes det programmer som fokuserer på teoritilførsel, oppbygging av studiepoeng og ferdighetsutvikling. Mange programmer baserer seg på grundig forskning, godt forankrede modeller og pedagogikk. Utfordringen med å lykkes med denne formen for programmer er mange. Det handler dels om at mange ledere kan så mye om lederskap at de ikke har behov for kompetanseutvikling knyttet til generiske temaer. Enda viktigere er det at målgruppen (utvidet ledergruppe, typisk 25-30 ledere i en mellomstor organisasjon) er svært sammensatt ved at enkelte ledere har lang erfaring, høy kompetanse og engasjement for fagområdet. Andre igjen har mindre motivasjon for egenutvikling og føler kanskje heller ikke behov for dette.

Vår erfaring er at lederutviklingsprogrammer ofte er underutnyttet når det gjelder å etablere en klarere **felles forståelse for organisasjonens utfordringsbilde** og hva som kreves av helhetlig forståelse og samarbeid på tvers. I tillegg undervurderes ofte behovet for å forstå hva som ligger til grunn for strategiske valg og hvordan strategien kan realiseres lokalt. Det er en utbredt misforståelse at strategiarbeidet er ferdig når planen er lagt. Det er da arbeidet begynner; både ved å skape forståelse for strategien, men også trene lederne i hvordan de skal forankre strategien videre og følge den opp. Svært mange av temaene og ferdighetene som det jobbes med vil være det samme som i et mer «kompetanseorientert» program. Den store forskjellen vil være at det i dette tilfellet er strategien, betydningen av denne og hva som skal til for å realisere den, som vil være i fokus.

En del av et slikt program kan utmerket godt dreie seg om å skape forståelse for og konsistent bruk av styringssystem og utvikle en felles styringsdialog til/med de ytre delene av organisasjonen. Det å involvere lederne i praktisk bruk av styringssystemene og hvordan man utformer og bruker styringsindikatorer kan være vel så nyttig som å gi lederne generiske kurs og studiepoeng. Styringssystemene er ofte teknisk avanserte og kan i sin form være fremmedgjørende for mange operative mellomledere. Dette fører til mange skinnprosesser, utfylling av komplekse skjemaer og rapportering for rapporteringens skyld. Et lederutviklingsprogram med fokus på strategirealisering bør ha som (ett av flere) mål at alle i organisasjonen forstår hovedmålene og hvilke individuelle, lokale aktiviteter som leder til samlet måloppnåelse.

Nivå 3: Medarbeiderne. Medarbeiderskap med fokus på helhet og målforståelse.

Det er når strategien treffer medarbeiderne at den skal «virke». Det finnes alt for mange eksempler på strategiplaner som blir liggende i permer og skrivebordsskuffer uten noen gang å være kommunisert og forstått av medarbeiderne. For å kunne realisere enhver strategiplan må flest mulig av medarbeiderne spørre seg; hva betyr dette for meg i min jobb, i min hverdag og for min videre karriere-/kompetanseutvikling?

Utviklingsprogrammer med fokus på medarbeiderskap setter fokus på hva som skal til for at medarbeiderne i enda større grad skal forstå strategien og hvilke forventninger man har til individuelle bidrag for at organisasjonen skal lykkes i å nå sine mål. Det er også helt sentralt å styrke koblingen mellom lederskap og medarbeiderskap. Et av flere virkemidler her dreier seg om å aktivere potensialet som ligger i styringsdialogen mellom leder og medarbeiderne. I denne sammenhengen er mål- og utviklingssamtalen et undervurdert og underutnyttet verktøy.

Mange organisasjoner er opptatt av, og bruker mye energi på, kultur. Begreper som «subkultur», «silotenkning» «omkampkultur» og «kos med misnøye» brukes ofte. For Impaktor er definisjonen på kultur enkel: Kultur er vår atferd, det vi sier og det vi gjør. Medarbeiderne i en organisasjon er de som primært er ansvarlige for kulturen. Medarbeiderutviklingsprogrammer bør primært betraktes som programmer for å realisere strategien og utvikle en mer konsistent, positiv organisasjonskultur.

Eksempler på mål og innhold i et program for utvikling av medarbeiderskap

Mål- medarbeidere som:

- tar ansvar for egen faglig og personlig utvikling
- setter egne faglige og personlige mål, i lys av de organisatoriske mål
- holder seg selv ansvarlig for egne resultater og måloppnåelse
- kommuniserer egne mål, ønsker og behov til egen leder
- har kunnskaper om suksesskriterier for gode medarbeidersamtaler
- er trygge og motiverte for endring, vekst og utvikling

Innhold:

- Kunnskapsmedarbeiderens muligheter og utfordringer i et arbeidsliv i endring
- Deltakerne skal få innsikt i hvordan medarbeiderskap og lederskap forsterker hverandre gjensidig
- Motivere deltakerne til å ha et utviklingsfokus i forhold til egen yrkesdeltakelse
- Deltakerne skal få økt innsikt i hva som er suksesskriterier for gode (medarbeider-) samtaler
- Hver enkelt medarbeider får en egen utviklingsplan som fylles ut og deles med nærmeste leder

[Impaktor as](#) er et rådgivningsmiljø bestående av syv seniorkonsulenter. Impaktor spesialiserer seg på organisasjonsutvikling innenfor strategisk HR, innovasjon og konflikthåndtering.

