

LEDELSE OG STYRING I OFFENTLIG SEKTOR

Tom Colbjørnsen  
Professor  
Handelshøyskolen BI

Notat til Produktivitetskommisjonen  
27. mai 2015

## INNHOLD

	SIDE	
Kapittel 1	Innledning: Handlingsrom og ansvar	3
Kapittel 2	Ledelse og styring i statsforvaltningen	6
2.1	Måstyring, demokrati og byråkrati	6
2.2	Omstilling, innovasjon og statens lederprinsipper	10
2.3	Partssamarbeidet i staten	14
Kapittel 3	Daglig leders handlingsrom i statlige sektorselskap og helseforetak	17
3.1	Om undersøkelsen	17
3.2	Daglig leders handlingsrom	18
3.3	Handlingsrom og kontekst	18
3.4	Hva sier resultatene?	20

## KAPITTEL 1 INNLEDNING: HANDLINGSROM OG ANSVAR

Formålet med dette notatet er å belyse om statlige ledere, og spesielt statlige toppledere, har tilstrekkelig handlingsrom til å forvalte det ansvaret som følger med stillingene. Notatet inneholder to hoveddeler.

- Ledelse og styring i statsforvaltningen.
  - Målstyring, demokrati og byråkrati
  - Omstilling, innovasjon og statens lederprinsipper
  - Partssamarbeidets rolle
- Daglige lederes handlingsrom i statlig eide sektorselskaper og helseforetak<sup>1</sup>.
  - Kontekstens betydning for topplederens handlingsrom
  - Topplederes handlingsrom i ulike selskapstyper

Den første delen av notatet omhandler lederes handlingsrom i forvaltningsstyrte virksomheter. Statsforvaltningen kjennetegnes blant annet av en uavbrutt instruksjons- og rapporteringslinje mellom statsråd, departement og underliggende enheter. I notatets andre del diskuteres daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper som er organisert som egne rettssubjekter, og som driver for egen regning og under eget navn. En statsråd kan påvirke selskapene gjennom eierstyring i form av vedtak på selskapenes generalforsamling/foretaksmøte.

Aller først utdypes forholdet mellom lederes handlingsrom og ansvar.

### HANDLINGSROM OG ANSVAR

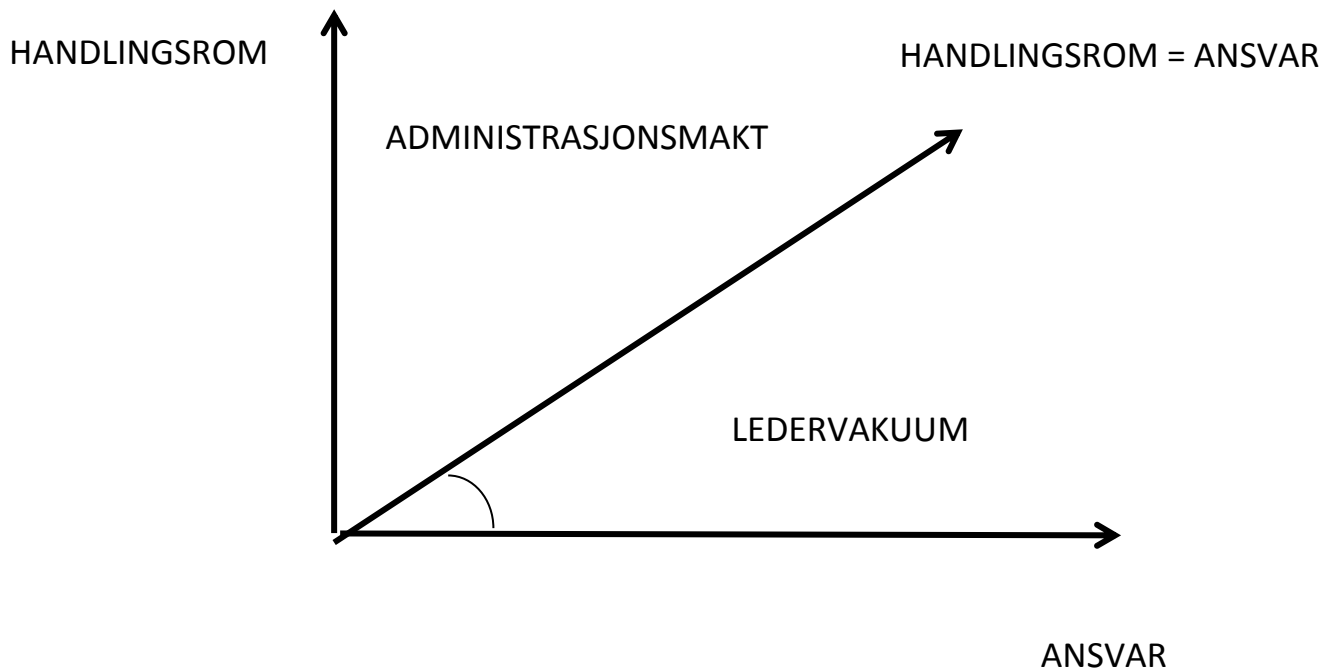
Lederes handlingsrom består av de beslutninger en leder har myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre. Myndigheten bestemmes hovedsakelig av formelle ordninger, slik som stillingsbeskrivelser, lover, instruksjoner, og vedtak i overordnede organer. Autoriteten avgjøres av hvilke beslutninger omgivelsene aksepterer eller avfinder seg med at lederen treffer.

En leders ansvar består av forpliktelsen til å ivareta lederstillingens mandat og oppdrag. Forpliktelsen har både en handlings- og en konsekvensdimensjon. Ledere har både ansvar for å treffe beslutninger, og for konsekvensene av dem. Forholdet mellom handlingsrom og ansvar er illustrert i figur 1.

Ideelt sett skal lederes ansvar overlappe med handlingsrommet, slik dette er illustrert med 45 – graderslinjen i figuren. Dersom ansvaret er større enn handlingsrommet oppstår det et ledervakuum, der viktige beslutninger verken tas eller gjennomføres. Ledervakuumet gjør det mulig for uformelle ledere å øve stor innflytelse, ofte med støtte i sin faglige tyngde. Uformelle ledere er imidlertid vanskelige å ansvarliggjøre, og de kan derfor fristes til å prioritere sine egne agendaer på bekostning av virksomhetens overordnede mål. Ansvarlige ledere må svare for konsekvensene av uformelle lederes beslutninger.

---

<sup>1</sup> Denne delen av notatet bygger på en rapport fra et forskningsprosjekt i regi av Arbeidsgiverforeningen Spekter. Se Tom Colbjørnsen (2015) *Daglige lederes handlingsrom i statlige sektorselskaper og helseforetak*. Oslo: Under utgivelse.



Figur 1 Forholdet mellom lederes handlingsrom og ansvar

Motstykket til ledervakuum er administrasjonsmakt, og henspeler på situasjoner hvor ledere har større handlingsrom enn ansvar. Uttrykket er hentet fra litteraturen om god selskapsledelse («corporate governance»). Ledelsen («administrasjonen») kan benytte sin unike tilgang til informasjon til å overtale styret til å fatte vedtak som på sikt viser seg å være mer til fordel for ledelsens egne agendaer, enn for selskapets formål. Administrasjonsmakt gir ledelsen uforholdsmessig stor innflytelse på den overordnede forvaltningen av selskapet, og pulveriserer ansvarsdelingen mellom styret og ledelsen.

I statsforvaltningen vil en eventuell administrasjonsmakt manifestere seg som «embetsmannsstyre». Embetsverket kan gi faglige innspill som påvirker statsrådets beslutninger, uten at statsråden alltid har mulighet til å vurdere den faglige gehalten i innspillene. Statsråden må uansett ta det fulle politiske og konstitusjonelle ansvaret for sine beslutninger, og kan ikke skyve embetsverket foran seg.

Det finnes eksempler på embetsutøvelse som har gitt embetsverket uforholdsmessig stor innflytelse. Som hovedregel er imidlertid embetsverket lojale overfor departementenes politisk ledelse. Bruken av eksterne utredningsmiljøer gir statsrådene tilgang til «second opinions».

Ledervakuum er sannsynligvis et større problem enn administrasjonsmakt i statsforvaltningen. Statlige ledere har tradisjonelt hatt en sterk forankring i det faglige. Kandidatenes faglige meritter tillegges stor betydning ved rekruttering til lederstillinger, og lederes autoritet hos

sine medarbeidere avhenger av faglig dyktighet. Andre lederoppgaver, som å sette mål, stille krav, og gi tilbakemeldinger på andre ting enn det faglige, har vært mer perifert. Statens lederprinsipper har tradisjonelt lagt større vekt på hvordan ledere kan legge til rette for medarbeidernes faglige virksomhet, enn på hvordan de kan utøve makt og myndighet for å gjennomføre vedtak og omstillinger som møter motstand. Mye av lederskapsutøvelsen har også vært reaktiv, og blitt mer styrt av sakene i innkurven, enn av proaktiv kreativitet.

Ledervakuumet i statsforvaltningen kan ha gitt faglig sterke enkeltpersoner og grupper stort handlingsrom. Uformelle ledere har en del steder stått i spissen for subkulturer som har voktet på sine faglige og organisatoriske revirer. De har ofte motsatt seg å bli ledet, av frykt for å få redusert sin faglige autonomi. Sammen med tillitsvalgte kan uformelle ledere og subkulturer være sterke motkrefter mot omstillinger og innovasjoner.

Statsforvaltningen er ikke alene om slike utfordringer. I private virksomheter finnes også uformelle ledere, subkulturer og tillitsvalgte som vektlegger egne agendaer mer enn virksomhetens mål. Forskjellen er imidlertid at mange private virksomheter er eksponert for konkurranse. Utagerende uformelt lederskap kan true arbeidsplassene. Dette disiplinierer medarbeidernes private agendaer.

Faren for administrasjonsstyre er større i private selskaper enn i staten. I faglitteraturen er man opptatt av at styret og eiere kan ha vanskeligheter med å hindre at ledere, og spesielt konsernsjefer, beriker seg på bekostning av selskapets formål. Toppsjefene kan for eksempel benytte sitt informasjonsovertak til å få styret med på å investere i oppkjøp og fusjoner som øker deres egen status og lønn på bekostning av selskapets verdi.

Eierne forsøker å forebygge administrasjonsmakt på ulike måter. Små og spredte eiere, og eiere som kun har finansielle motiver, kan «stemme med føttene», og selge seg ut. Internasjonalt har det imidlertid vært en økende tendens til at finansielle eiere bruker generalforsamlinger og «letters to management» til å styre administrasjonen<sup>2</sup>.

Såkalte aksjonæraktivister er en ny type investorer som forsøker å mobilisere eiere til å bruke sin stemmerett til å få administrasjonen til å foreta sosialt ansvarlige investeringer. Andre aktivister kan være mer opptatt av å realisere kortsiktige gevinster, og plage administrasjonen med «kvartalstyranni».

Eiere med industrielle motiver søker ofte styreplass for å kunne styre ledelsen. Faren for administrasjonsmakt begrenses også av børsregler, offentlige regelverk, medier, «Non Governmental Organisations» (NGOs), og selskapenes egne internrevisjoner og «compliance officers».

---

<sup>2</sup> I perioden 1. januar til 10. mai 2015 stemte det norske oljefondet nei til foreslåtte styrekandidater 838 ganger. Stemmegivningen tok særlig sikte på å unngå at daglig leder samtidig skulle være medlem av selskapets styre. En slik dobbeltrolle ville svekket styrets muligheter til å kontrollere daglig leder (Dagens Næringsliv 20. mai 2015).

## KAPITTEL 2 LEDELSE OG STYRING I STATSFORVALTNINGEN

Dette kapitlet belyser tre temaer:

- Gir statens praktisering av målstyring statlige ledere det tilsiktede handlingsrom?
- Er statens lederprinsipper en velegnet plattform for å skape fortløpende forbedringer og innovasjoner?
- Hvordan påvirker partssamarbeidet statlige lederes muligheter til å gjennomføre omstillinger?

### 2.1 Målstyring, demokrati og byråkrati

Målstyring har vært statens overordnede styringsprinsipp siden 1990 – tallet. Tankegangen bak systemet var opprinnelig inspirert av en amerikansk managementfilosofi som kalles «management by objectives».

Formålet med målstyring er å bidra til at beslutningene tas på det nivået hvor tilgangen på relevant informasjon og kompetanse er størst. I tillegg til at dette skal gjøre beslutningene mest mulig informerte, skal det også motivere beslutningstakerne gjennom å gi flere anledning til å medvirke. Målstyring er både en styringsfilosofi og en motivasjonsfilosofi.

Sentrale enheter har normalt best tilgang til informasjon og kompetanse om virksomhetens omgivelser og strategiske utfordringer, og er dermed best egnet til å beslutte overordnede mål og prioriteringer. Sagt med en enkel metafor: Utsikten er bedre på toppen enn lengre nede. Underordnede instanser befinner seg nærmere det operative feltet. De har best tilgang til kompetanse og informasjon om hvordan ulike virkemidler fungerer, og skal gis handlefrihet til å utnytte dette fortrinnet.

Målstyring er enkelt i prinsippet, men krevende i praksis. Tre forutsetninger ser ut til å være særlig viktige for at målstyring skal fungere etter hensikten.

- Målene skal ligge fast i planperioden, slik at lokale enheter har anledning til å planlegge og utvikle driften.

Forutsigbarhet er nødvendig for å fordele oppgaver og å høste spesialiseringsgevinster. Endrete prioriteringer midt i en planperiode kan føre til endrete bemanningsplaner og stadige skifter mellom ulike oppgaver. Dette skaper omstillingskostnader, og fører til at tillærte ferdigheter går tapt.

Eksempelvis må lokale NAV – kontorer ofte innrette seg etter nye prioriteringer i løpet av budsjettåret<sup>3</sup>. Endringer kommer både fra NAV sentralt og fra departementet. I 2014 ble NAV pålagt å forsterke innsatsen overfor unge arbeidssøkere, og spesielt unge med nedsatt arbeidsevne. Da året nærmet seg slutten ble det klart at det ble vanskelig å oppfylle departementets krav til tiltak

<sup>3</sup> NAV – eksemplene er hentet fra Tom Colbjørnsen (2015) *Stort ansvar, nok myndighet? NAV – kontorenes muligheter til å drive effektiv arbeidsrettet bistand*. Utredning til Arbeids- og sosialdepartementet. Se særlig side 11-12, og 38-41.

overfor denne gruppen. Kontorene ble bedt om å omprioritere ressursene for å forsterke innsatsen. Andre prioriterte oppgaver måtte settes til side. Problemet var ikke så mye at NAV – kontorene ble eksponert for endringer, men at nye krav kom brått på organisasjonen, og svekket muligheten for effektiv planlegging av ressursbruken.

- Sentrale prioriteringer skal begrense styringsmålenes antall og bredde.

Et stort antall mål beslaglegger mye beslutningskapasitet. Tid og ressurser som kunne vært brukt til mer produktive formål bindes opp til detaljert avvikskontroll og rapportering. Ledelsen vil ofte mangle relevant kompetanse på alle ansvarsområdene. Organisasjonens faglige ressurser spres over et bredt spekter av aktiviteter, i stedet for å konsentreres om prioriterte områder.

Mange fagområder preges av stordriftsfordeler. Et stort fagmiljø gjør det mulig å ha spisskompetanse på ulike sider ved et saksområde. Mange mål reduserer derimot mulighetene til å spesialisere seg. Det blir færre repetisjoner, og vanskeligere å komme høyt på læringskurven. Det kan også oppstå målforskyvninger - ansatte prioriterer de målene som er lettest å måle, og minst tidkrevende å rapportere. Uforholdsmessig mange mål gjør sentrale og lokale enheters roller uklare, og hindrer at avgjørelser tas der informasjonstilgangen er størst.

Departementets tildelingsbrev til NAV for 2014 inneholdt 16 styringsparametere og rapporteringskrav. Lokale mål kom i tillegg. Et NAV – kontor i en middels stor norsk by endte opp med å måtte forholde seg til 23 styringsmål. Med så mange mål tvinges lokale kontorer til å foreta egne prioriteringer. Lokale prioriteringer kan imidlertid summere seg på måter som underminerer nasjonale mål, slik at sentrale instanser kan bli tvunget til å gripe inn i beslutninger som angår daglig drift. Slike inngrep bryter med målstyringens prinsipper for arbeidsdeling mellom sentrale og lokale enheter.

- Styringsmål skal formuleres som resultatmål, og ikke som aktivitetsmål.

Et aktivitetsmål er en forventning fra overordnet til underordnet instans om å utføre bestemte aktiviteter innen en viss tidsperiode. For eksempel kan et sykehus bli gitt et mål om å opprette minst ett prostatacenter i løpet av kommende år.

Et resultatmål er en forventning om å produsere bestemte konsekvenser, for eksempel ved at et sykehus får et mål om å gjøre en bestemt andel av prostatapasientene friske.

Aktivitetsmål binder ressurser til forhåndsbestemte aktiviteter, mens resultatmål gir ledelsen handlingsrom til å bruke ressursene på en måte som de selv mener er best egnet til å skape ønskede konsekvenser. Aktivitetsmål griper inn i daglige beslutninger, og underminerer målstyringens prinsipp om at lokale enheter har best forutsetninger for å velge virkemidler. Ansvarsdelingen mellom overordnet og

underordnet instans pulveriseres, og det blir uklart om det er lederen eller dennes overordnede som er reelt ansvarlig.

Lokale NAV – kontorers målekort domineres av aktivitetsmål. På det ovenfor nevnte NAV – kontoret var 18 av totalt 23 mål aktivitetsmål. På denne måten kan NAV sentralt legge et sterkt trykk på NAV – kontorenes valg av virkemidler. Eksempelvis forventes det at NAV – kontorene skal eksponere minst 30 prosent av arbeidssøkerne for såkalt jobbmatch. Dette betyr at veileder skal trekke ut relevante ledige jobber fra stillingsregisteret, og matche jobbenes krav mot brukernes CV og jobbønsker. Mange arbeidssøkere vil ha nytte av et slikt tiltak. Spørsmålet er allikevel om det bør pålegges NAV – kontorene som et aktivitetskrav, eller om NAV – kontorets medarbeidere selv bør avgjøre når, og i hvor stort omfang, det er optimalt å benytte det.

Målstyringens utfordringer er langt fra unike for offentlig sektor. Mange av utfordringene nevnt over finnes også i private bedrifter<sup>4</sup>. De fleste virksomheter som styrer ved hjelp av mål må forholde seg til målforskjvninger, uklare sammenhenger mellom mål og midler, vansker med å finne valide måleindikatorer, vansker med å prioritere, og overdreven bruk av aktivitetsmål. Når målstyring allikevel brukes hyppig skyldes det både at slike utfordringer kan reduseres gjennom administrative forantaltninger, og at det er vanskelig å finne et alternativt system som gir like gode muligheter for å kombinere overordnet styring med lokal autonomi, uten å skape minst like store utfordringer som målstyring.

Det mest spesielle med målstyring i offentlig sektor er den nære tilknytningen til politiske prosesser. Målstyringen skal ikke bare bygge bro mellom sentrale og lokale enheter internt i statsforvaltningen, men også kombinere en demokratisk og byråkratisk styringslogikk. Overordnede mål fastlegges gjennom politiske prosesser i Stortinget, og iverksettes gjennom byråkratiske mekanismer i forvaltningen.

Demokratiet baserer seg på folkesuvernitetsprinsippet. Politikere må forholde seg til folkemeningens daglige uttrykk, selv om de ikke behøver å innrette seg etter alle dens fasetter. Demokratiets dagsorden er skiftende, og formes i økende grad utenfor politiske organer. Den parlamentariske styringskjeden lekker. Politikken blir mer uforutsigbar, og mer knyttet til spektakulære enkeltsaker.

Byråkratiet bygger på kompetanse og god saksbehandlingsskikk. Faglige vurderinger, skriftlig dokumentasjon, habile saksbehandlere og klageadgang skal gi likeverdig behandling på rettsstatens grunn. Byråkratiets dagsorden krever forutsigbarhet. Politiske vedtak tar tid å forberede og iverksette. Nye folk må ansettes og nye prosjekter etableres. Resultatene viser seg ofte først etter en stund. Dersom politiske prioriteringer stadig endres kan handlingsrommet bli for lite til å gjennomføre vedtak.

Mål opprettes ofte som svar på politisk press. Jo større engasjement en sak skaper på Stortinget og i det offentlige rom, jo mer kan statsråden se behov for å opprette et mål som

---

<sup>4</sup> Dette fremgår blant annet av faglitteraturen om «Balanced Scorecards» og «Strategy Maps». Se for eksempel Robert S. Kaplan og David P. Norton (2004) *Strategy Maps*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.



skal kunne rydde opp i sakskomplekset. Nye mål kan fungere som et uttrykk for politisk handlekraft. Det gjelder eksempelvis på helseområdet. Sykehusdrift står høyt på velgernes og medienes dagsorden. Sykehusledere tar ofte beslutninger som skaper debatt i det offentlige rom. Tilbudet og kvaliteten på helsetjenester opptar folk, og fører ofte til politisk mobilisering. Det er vanskelig for folkevalgte politikere å henvise detaljerte driftsspørsmål til helseforvaltning og helseforetak.

Politiske og demokratiske hensyn fører til at forvaltningen må være innstilt på å håndtere flere mål enn det som ville vært ideelt ut fra hensynet til styringseffektivitet alene. Mange mål ser ut til å være prisen staten må betale for å anvende målstyring som et virkemiddel til å gjennomføre politiske beslutninger. Antallet mål kan imidlertid komme ut av kontroll, og bli uforholdsmessig stort. Spesialisthelsetjenesten måtte i 2013 forholde seg til 141 mål og rapporteringskrav, samtidig som det i departementets oppdragsbrev stod at «for øvrig gjelder alle andre mål og protokoller». Det oppstod etter hvert bred enighet om at en sanering var nødvendig. Departementet startet derfor arbeidet med å redusere antallet mål. Etter to år, i 2015, var antallet styringskrav redusert til 16, og antallet tilleggs mål til 33.

Ulempene med mange mål kan håndteres på flere måter. Styringsdokumenter og rapporteringsformer forenkles gjerne over tid. Mye avhenger av tilgangen på adekvate IKT – systemer. Medarbeiderne utvikler sine egne standardiserte rutiner etter hvert som de tilpasser seg målstyringens logikk. Departementenes oppdragsbrev er i ferd med å bli betraktelig kortere. Departementene og politisk ledelse kan også være åpne for å føre en dialog med lokale enheter om å nedprioritere mindre viktige mål. Noen mål og krav er ufravikelige, noen kan håndteres med mer langsiktige handlingsplaner, mens andre i praksis ikke vil bli fulgt opp, og kan legges mer eller mindre stilltiende til side.

Andelen aktivitetsmål kan øke som resultat av en selvforsterkende prosess. Prosessen starter gjerne med at Riksrevisjonen kritiserer forvaltningen for avvik fra aktivitetsmål. Slik kritikk er godt mediestoff. Stortinget følger opp med spørsmål, interpellasjoner og høringer. Statsråder kan håndtere kritikken ved å utforme flere og mer detaljerte aktivitetsmål, og eksponere underliggende enheter for tettere oppfølging. Detaljert aktivitetsstyring, Riksrevisjonens kritikk, Stortingets oppfølging, og mediedrevet press forsterker hverandre.

Selv om målene hadde blitt både færre og mer resultatorienterte, er det begrenset hvor forutsigbare de kan bli, så lenge de skal tilpasses en mer omskiftelig politisk dagsorden. For eksempel kan en statsråd, som svar på politisk press og kritikk i det offentlige rom, brått finne det nødvendig å pålegge forvaltningen å gjennomføre ressurskrevende aktiviteter midtveis i budsjettåret, noen ganger uten å gi tilleggsbevilgning. Statlige lederes handlingsrom påvirkes ikke bare av nye mål fra det ene året til det neste, men også av nye aktivitetskrav som dukker uventet opp i løpet av budsjettåret.

Tverrpolitiske forlik kan gjøre mål mer forutsigbare. For eksempel er Statnett i ferd med å iverksette en mangeårig investeringsplan for å bygge ut neste generasjons strømnnett. Store beløp er involvert. Samtlige partier på Stortinget støtter prosjektet, noe som reduserer den politiske risikoen knyttet til fremtidig finansiering. Mulighetene til å forankre mål i brede politiske forlik varierer imidlertid fra sak til sak. Det er sannsynligvis lettere for de folkevalgte

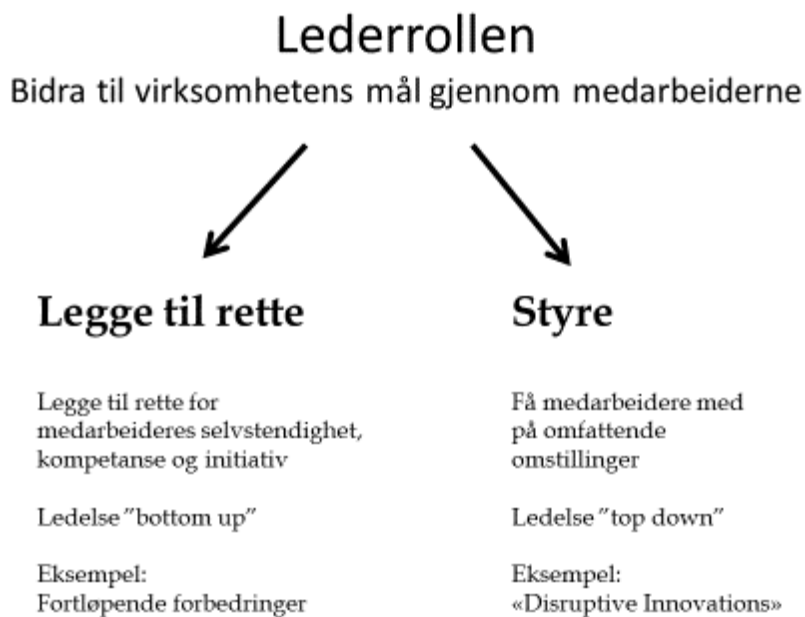
å samles om å støtte Statnetts investeringsplan for å bygge ut fornybar energi, enn å inngå politiske forlik om dimensjonering av det regionale sykehustilbudet.

Det er konstitusjonelle grenser for hvor mye et sittende Storting kan forplikte et senere Storting. Forlik må basere seg på avtaler som krever tillit mellom partiene. Politiske forlik er imidlertid som krittstreker. De kan lett flyttes på. Nye politiske situasjoner kan gjøre det attraktivt å bryte ut av forliket. Partiene har små muligheter til å sanksjonere hverandre. Den sterkeste sanksjonen består i å ekskludere de som bryter ut fra å delta i fremtidig samarbeid. Partier og fraksjoner som får ord på seg for å være upålitelige risikerer å bli politisk isolerte.

Handlingsregelen for innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi, og overføring av formue til fremtidige generasjoner, er et forlik som hittil har motstått forsøk på endringer. Det til tross for at det ofte fremkommer forslag om å prioritere politiske særinteresser på bekostning av oljefondets langsiktige avkastning<sup>5</sup>.

## 2.2 Omstilling, innovasjon og statens lederprinsipper

Ledelse defineres ofte som å bidra til virksomhetens mål gjennom medarbeiderne. Definisjonen innebærer at ledelse har to dimensjoner. Det handler både om å legge til rette, og om å styre, slik dette er illustrert i figur 2.



Figur 2 Lederrollens to dimensjoner

Virksomheten trenger medarbeidernes aktive medvirkning for å lykkes, Dette gjelder ikke minst i kunnskapsorganisasjoner som statsforvaltningen. Ledere må derfor legge til rette for medarbeideres initiativ, kompetanse og faglige skjønn. Imidlertid kreves det også sentrale rammer, insentiver og styring, slik at medarbeidernes initiativ kan forenes med

<sup>5</sup> Dag Dyrdal: *Oljefondet som politisk aktivist*. Dagens Næringsliv 27. mai 2015.

virksomhetens mål. Ledelse krever også styring for å få medarbeiderne til å bidra til mål og endringer som de i utgangspunktet kan være mot. Vektingen av tilrettelegging og styring vil imidlertid variere, avhengig av virksomhetens og oppgavens karakter.

Følgende eksempel, som er basert på sykehusenes akuttberedskap 22. juli 2011, viser hvordan lederrollens to dimensjoner kommer til uttrykk.

22. juli – kommisjonen fremhevet sykehusenes akuttberedskap som et av få lyspunkter i en rapport som ellers feller en hard dom over offentlig forvaltning. Blant annet får Oslo Universitetssykehus (OUS) mye anerkjennelse<sup>6</sup>. Overlevelseshastene var høye, og viste at den medisinske behandlingen var av høy internasjonal kvalitet.

22. juli – kommisjonen pekte på betydningen av medarbeidernes mobilisering, handlingsvilje og faglige dyktighet. Det store antallet skadde krevde evne til å improvisere. Ledelsen på stedet hadde faglig kompetanse og handlefrihet. Mange helsearbeidere stilte frivillig opp uten å bli innkalt. Deres yrkesetikk tilsa at når liv og helse var truet, så skulle egeninteresse og revirkamp legges til side, til fordel for redningsarbeidet.

Lokal tilrettelegging og faglig styring var imidlertid bare én del av historien. Det trengtes også sentrale føringer. Situasjonen kunne ellers lett endt i kaos. Roller, myndighet og ansvar var klarlagt på forhånd. Alle som var en del av den akuttmedisinske verdikjeden hadde øvd og trent på forhånd. Feil som hadde dukket opp under treningen var blitt registrert og tilrettelagt for å lære av erfaring.

Kort sagt: Sykehusets akuttberedskap hadde funnet frem til et vellykket samspill mellom sentral styring og lokal handlekraft, mellom "top down" og "bottom up", og en optimal stramhet i relasjonen mellom sentrale og lokale nivåer.

Produktivitetsfremmende omstillinger kan ta form av både fortløpende forbedringer og disruptive innovasjoner.

- Fortløpende forbedringer skjer ved å perfeksjonere måten eksisterende oppgaver utføres på. Mekanismen er «læring ved gjøring».
- Disruptive innovasjoner foregår ved å adoptere nyskapende teknologi og arbeidsformer. Mekanismen er «læring ved overføring».

Fortløpende forbedringer handler om å utføre eksisterende oppgaver enklere, smartere, raskere og billigere. LEAN er en fellesnevner for tiltak som reduserer unødig bruk av tid og ressurser. Metoden oppstod i bilindustrien, men benyttes i dag også i offentlig forvaltning, blant annet i regjeringens program for å fjerne tidstyver. Andre metoder er total kvalitetsledelse og «Business Process Reengineering».

Ideer til forbedringer kommer ikke bare fra overordnede ledere eller eksterne konsulenter, men aller mest fra medarbeidere som har kompetanse og handlefrihet til å håndtere

---

<sup>6</sup> NOU 2012:14, Rapport fra 22. juli - kommisjonen, s. 174 – 175, 192 – 193, 206 – 208, 452 – 453.

uventede situasjoner og oppgaver på nye måter, gjerne i dialog med brukere og kunder, der dette er naturlig. Medarbeidere som medvirker aktivt i forbedringsarbeid er ikke bare mer motiverte til å foreslå endringer, men også til å gjennomføre dem.

Ledelse av fortløpende forbedringsarbeid består i å legge til rette for kompetanseutvikling, og i å veilede og motivere medarbeiderne til å ta selvstendige avgjørelser når nye utfordringer dukker opp. Mislykkede initiativ ses på som en kilde til læring, og ikke som et utgangspunkt for å forsterke kontrollen. Nulltoleranse for feil er lite forenlig med fortløpende forbedringer. Normen for akseptable feil vil imidlertid variere, avhengig av hvor alvorlige konsekvenser feil vil ha, særlig for liv og helse. Risikostyring er en del av forbedringsarbeidet.

Disruptive innovasjoner medfører fundamentale endringer i teknologi, forretningsmodeller og tilgjengelighet. Tradisjonelle løsninger fortrenses: Forelesninger erstattes av «flipped learning», nettaviser erstatter papiraviser, og streaming erstatter platebutikker og «lineært TV».

I motsetning til fortløpende forbedringer, som gjerne initieres av medarbeiderne selv, kan disruptive innovasjoner oppleves som truende. Erfaring opparbeidet gjennom mange år kan brått vise seg irrelevant. Arbeidsoppgaver som tidligere har gitt status og sikker jobb, kan bli avlegs. Mange medarbeidere må «kill their darlings»<sup>7</sup>, og yter ofte motstand, i det minste i startfasen.

Det er ikke å vente at medarbeidere, som kan ha mye å tape, skal medvirke like positivt til disruptive innovasjoner, som til fortløpende forbedringer i sin egen arbeidssituasjon. Ledelse gjennom å legge til rette er derfor ikke tilstrekkelig. Disruptive innovasjoner krever også styring «top down». Tydelige mål må utformes, og omsettes i forventninger til medarbeiderne. Resultatene må følges opp. Styring utelukker ikke involvering av medarbeidere, men selve målet om å gjennomføre disruptive innovasjoner egner seg dårlig for forhandlinger. Til det stikker ofte interessekonfliktene for dypt.

Statens lederprinsipper, slik disse presenteres i den lederplattformen som regjeringen la frem i 2008, betoner tilrettelegging sterkere enn styring. Statens ledere skal praktisere en støttende og involverende ledelsesform, og legge til rette for kreative læringsmiljøer og reell medbestemmelse<sup>8</sup>. Ledere har ansvar for å delegere, skape god dialog, drive faglig veiledning, gi personlig tilbakemelding, og sørge for godt organiserte arbeidsprosesser. Plattformen stiller ingen krav til medarbeiderskap<sup>9</sup>. Statens medarbeidere antas i utgangspunktet å være motiverte til å arbeide for virksomhetenes beste. Dersom de ikke lykkes, er det fordi ledelsen ikke har lagt forholdene godt nok til rette.

Statens lederprinsipper egner seg til å fremme fortløpende forbedringer. Lederplattformen tillegger imidlertid også statens ledere en viktig rolle som pådrivere i mer omfattende

---

<sup>7</sup> Formuleringen tilhører Professor Clayton M. Christensen ved Harvard Business School, som har skrevet en rekke bøker om disruptive innovasjoner. Se for eksempel C. M. Christensen (1998) *The Innovator's Dilemma*. Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press.

<sup>8</sup> Regjeringen (2008) *Plattform for ledelse i staten*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

<sup>9</sup> Se for eksempel Freddy Hällsten m.fl. (2008) *Medarbeiderskap: Fra ord til handling*. Oslo: Universitetsforlaget

omstillinger. Staten skal produsere mer velferd med mindre administrasjon. Den skal bli mer åpen, tilgjengelig og brukerrettet. Innbyggerne skal få mer valgfrihet og medbestemmelse. Effektiviteten og kostnadskontrollen skal bli bedre. En så omfattende fornyelse krever store endringer, og kan få mange enkeltpersoner og grupper til å se sine posisjoner som truet. Ledelsen vil møte motkrefter, og må regne med å måtte bruke mye tid på involverende prosesser, og på å forankre omstillingene i organisasjonen. Det er imidlertid grunn til å spørre om dette er nok. Omfattende omstillinger fører ofte til dyptgående interessekonflikter som vanskelig lar seg håndtere bare gjennom dialog og forankring. Det gjelder for eksempel konflikter som oppstår når virksomhet flyttes, avdelinger legges ned, oppgaver nedprioriteres, eller administrative funksjoner «outsources».

Intessekonflikter aktualiserer bruk av arbeidsgivers styringsrett, dvs. arbeidsgivers rett til å lede og organisere arbeidet, og inngå og avslutte arbeidsavtaler. Styringsretten er ulovfestet rett. Den innskrenkes av lover, avtaler og rettspraksis. Dersom styringsretten har en saklig begrunnelse, og anvendes med respekt for gjeldende prosessregler, gir den allikevel ledere et betydelig handlingsrom. Statens lederprinsipper forholder seg imidlertid ikke til arbeidsgivers styringsrett. Staten overlater i stedet konfliktløsning til det organiserte partssamarbeidet, som vil bli nærmere diskutert i neste avsnitt.

I 2014 ble lederplattformen utfylt med, med ikke erstattet av, en lederplakat<sup>10</sup>. Grunnen var at lederplattformen fra 2008 var blitt noen år gammel. Plakaten er gjengitt i figur 3.

Lederplakaten tar utgangspunkt i at statlige ledere «mission» er å legge til rette for og gjennomføre politiske vedtak. Mens lederplattformen var medarbeiderorientert, er lederplakaten oppdragsorientert. Med fare for å forenkle kan det sies at lederplattformen legger til grunn at statlige ledere er til for medarbeiderne, mens lederplakaten mener at de er til for politikerne.

Lederplakaten starter «top down». Oppdraget omformes til mål, strategier, og krav til medarbeiderne. Ansvar og roller gjøres tydelige. Etter hvert involveres medarbeiderne, samtidig som organisasjonen utvikles fortløpende for å tilpasses oppgavene. Plakaten har et eget punkt om ledelsens ansvar for å fremme effektiv samhandling mellom ulike avdelinger og etater. Silotenkning og ansvarspulverisering skal ikke komme i veien for oppdrag som krever bidrag fra flere instanser.

Ledere har det endelige ansvaret for å levere resultater i henhold til oppdragsgivers forventninger. Ledelsen skal svare både for måten oppdragene er utført på, og for kvaliteten på resultatene. Statlige ledere konsekvensansvar skal bli tydeligere.

---

<sup>10</sup> [www.regjeringen.no/lederplakat](http://www.regjeringen.no/lederplakat)



Figur 3 Statens lederplakat 2014

Sammenlignet med den tidligere lederplattformen åpner lederplakaten i større grad for å styre «top down». Lederplakaten er dermed mer relevant enn lederplattformen for å gjennomføre omfattende innovasjoner og omstillinger. Plakaten har imidlertid til felles med den tidligere plattformen at den ikke sier noe om hvilke virkemidler statens ledere kan ty til når de møter sterke motkrefter. Verken lederplattform eller lederplakat gir statlige ledere holdepunkter for å mestre dyptgående interessekonflikter. Slike spørsmål skal statlige ledere håndtere med utgangspunkt i Hovedavtalen i staten<sup>11</sup>.

### 2.3 Partssamarbeidet i staten.

Hovedavtalen mellom staten og de fire hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden regulerer forholdet mellom ledelse, medarbeidere og tillitsvalgte. Avtalen omfatter departementene og deres underliggende etater og institusjoner. Partssamarbeidet i andre statlige virksomheter reguleres i egne hovedavtaler. For eksempel har Arbeidsgiverforeningen Spekter og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden egne hovedavtaler for sektorselskap og helseforetak. De ulike hovedavtalene skiller seg noe fra hverandre. Spekter-avtalene overlater blant annet til lokale parter å finne fram til egne samarbeids- og medvirkningsordninger. De grunnleggende premisene for kollektivt

<sup>11</sup> Hovedavtalen i staten 2013 – 2015. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

samarbeid mellom partene, som ofte kalles for «den norske modellen», er imidlertid sammenfallende på tvers av sektorer.

Hovedavtalen i staten er et uttrykk for den kollektive måten å organisere forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere på som er typisk for store deler av norsk arbeidsliv. 84 prosent av arbeidstakerne i statlig sektor er fagorganiserte, og med unntak av 300 ledere, får alle statens medarbeidere sin lønn fastlagt gjennom tariffavtale<sup>12</sup>. Mange av temaene som oppstår i forholdet mellom en leder og vedkommendes medarbeidere håndteres innen rammen av partssamarbeidets regler.

Hovedavtalen i staten legger følgende premisser for partssamarbeidet:

- Partene er likeverdige, og har felles ansvar for å utvikle en god, åpen og løsningsorientert samarbeidskultur. Staten har gått langt i å erstatte arbeidsgivers styringsrett med forhandlinger. Eksempelvis gir hovedavtalen ansatte forhandlingsrett i alle spørsmål som medfører endringer i organisasjonskartet av en viss varighet (§13). I forhandlinger møtes ledelse og tillitsvalgte som likeverdige parter, og ikke som overordnede og underordnede. Blir man ikke enige går tvisten først til meglings, og ved fortsatt uenighet til en partssammensatt nemnd. Ledelsens muligheter til å ha det avgjørende ordet er sterkt beskåret.
- Partene skal vise vilje til å finne felles løsninger, selv om de har ulike roller og interesser. Samarbeidet bygger på en konsensusnorm. I praksis kan det bety at ledelsens handlingsrom begrenses til beslutninger som de tillitsvalgte er enige i. Konsensusnormen er kjernen i den norske modellen, og den omfatter også en forventning om å opptre på måter som sikrer partssamarbeidets videre eksistens. Enigheten skal ikke bare omfatte hva som kan gjøres, men også hva partene ikke kan gjøre. Partssamarbeidet er ikke bare en arena for å utvikle samlende løsninger, men også for å vokte på egne særinteresser, og utøve de facto vetorett mot forslag man er uenige i.

Statens konsensusmodell er inspirert av avtaleverket i privat sektor. Private virksomheter skiller seg imidlertid fra staten ved at de som oftest er eksponert for konkurranse. Trusselen om svekket konkurransekraft og tapte arbeidsplasser disiplinere partene fra å presse sine særinteresser for langt<sup>13</sup>. Statsforvaltningen er skjermet fra denne mekanismen, og er mer sårbar for at konsensusnormen kan gjøre det legitimt å blokkere omstillinger som man ikke ser viktigheten av for egen del.

- Tillitsvalgte skal ha reell medbestemmelse i saker som angår arbeidsforholdene. Formuleringen kan motivere tillitsvalgte til å forsøke å være med å bestemme saker som hører til ledelsens ansvarsområde. Tillitsvalgte kan forvente å få bestemme på lik linje med ledelsen. Dette vil i så fall gjøre de tillitsvalgte til uformelle ledere som

<sup>12</sup> Se Kristine Nergaard (2014) *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2013*. Oslo: FAFO. For sammenligningens skyld kan det nevnes at 37% av ansatte i privat sektor er fagorganiserte, og 56% av disse får helt eller delvis sin lønn i henhold til tariffavtale.

<sup>13</sup> Tidligere leder av Fellesforbundet i LO, Kjell Bjørndalen, sa det en gang slik: «Vi forhandler ikke medlemmene våre ut på gata».

ikke kan ansvarliggjøres, qua ledere. De kan forfølge egne særinteresser uten å måtte ta ansvar for konsekvensene, i det minste så lenge de ikke setter arbeidsplasser over styr. Det blir uklart hvem som egentlig bestemmer, og mye tid kan gå med til interne maktkamper.

Partssamarbeidet i staten definerer ledelse som et samarbeidsprosjekt der ledere og tillitsvalgte skal møtes som likeverdige parter. Arbeidsgivers styringsrett er lite tematisert. Hovedavtalen legger i stedet til grunn at konflikter skal forebygges og løses innen rammen av en støttende og involverende lederstil, med vekt på å legge til rette for kreative læringsmiljøer og reell medbestemmelse. En slik lederstil kan stimulere til fortløpende forbedringer i det daglige arbeidet. Den er neppe like velegent til å gi ledere den styringsautoriteten som de trenger til å gjennomføre omstillinger og innovasjoner som møter sterk motstand fra tillitsvalgte og andre særinteresser.



## KAPITTEL 3 DAGLIG LEDERS HANDLINGSROM I STATLIG EIDE SEKTORSELSKAP OG HELSEFORETAK

### 1.1 Om undersøkelsen

Dette kapitlet beskriver handlingsrommet til daglige ledere i statlig eide sektorselskaper og helseforetak, slik det fortøner seg sett fra de daglige ledernes egne ståsteder. Beskrivelsene baserer seg på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i regi av Arbeidsgiverforeningen Spekter i november 2014<sup>14</sup>. Daglig leders ansvar i disse selskapene har mye til felles med topplederens ansvar i rent kommersielle aksjeselskaper. Selskapene er organisert som egne rettssubjekter. Eierstyring skjer gjennom vedtak på generalforsamling, og ikke gjennom instruksjon av selskapenes ledelse, slik statsråder kunne gjøre da mange av de samme selskapene var integrert i statsforvaltningen.

Statsselskapene og helseforetakene skiller seg fra kommersielle selskaper gjennom å ha ansvar for spesifikke samfunnsoppdrag. Samfunnsoppdraget er formalisert i vedtekter eller særlover, og er en essensiell del av selskapenes formål. Kombinasjonen av samfunnsoppdrag og helstatlig eierskap knytter sektorselskapene og helseforetakene tettere til politiske prosesser enn det som er vanlig for kommersielle selskaper.

Tabell 1 viser hvilke selskapstyper som inngår i undersøkelsen. Klassifikasjonen av selskaper følger inndelingen i regjeringens eierskapsmelding<sup>15</sup>. I tillegg er lokale helseforetak inkludert. Undersøkelsens målgruppe er selskapene i kategori 3 og 4, samt helseforetakene. Kategori 1- og 2 – selskapene ble inkludert for å ha et bredere sammenligningsgrunnlag. Undersøkelsens populasjon består av toppsjefene i 70 selskaper. 48 av dem besvarte spørreskjemaet. I fortsettelsen vil kategori 1- og 2 – selskapene omtales som forretningsorienterte selskaper, mens kategori 3- og 4 – selskapene omtales som sektorselskaper.

<u>Selskapskategori</u>	<u>Populasjon</u>	<u>Utvalg</u>
Kategori 1: Virksomheter med forretningsmessige mål	7	4
Kategori 2: Virksomheter med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor	8	2
Kategori 3: Virksomheter med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål	10	9
Kategori 4: Virksomheter med sektorpolitiske mål	25	16
Lokale helseforetak	20	17
<b>Totalt</b>	<b>70</b>	<b>48</b>

Tabell 1 Fordeling av selskapstyper i populasjon og utvalg.

<sup>14</sup> Undersøkelsen er rapportert i Tom Colbjørnsen (2015) *Daglige leders handlingsrom i statlige sektorselskap og helseforetak*. Under utgivelse. Dette kapitlet bygger på denne rapporten.

<sup>15</sup> Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.

## 1.2 Daglige lederes handlingsrom

Handlingsrommet ble kartlagt ved hjelp av tre empiriske indikatorer:

- *Forutsigbarhet*. Gjør selskapets situasjon og inntektskilder det mulig for daglig leder å planlegge på 3 – 5 års sikt?  
Helseforetak: 41% Sektorselskap: 57% Forretningsorienterte selskaper: 67%
- *Konsensuspress*. Møter daglig leder sterke interne forventninger om å vente med å bestemme til alle er blitt enige?  
Helseforetak: 35% Sektorselskap: 9% Forretningsorienterte selskaper: 17%
- *Endringsmotstand*. Støter daglig leder på interne motkrefter når vedkommende vil forandre på ting?  
Helseforetak: 65% Sektorselskaper: 47% Forretningsorienterte selskaper: 50%

En gjennomsnittsberegning basert på samtlige tre empiriske indikatorer viser at andelen toppsjefer som gir uttrykk for å ha et akseptabelt handlingsrom er som følger:

- Helseforetak: 47%
- Sektorselskap: 67%
- Forretningsorienterte selskaper: 67%

Resultatene viser at helseforetakene skiller seg ut. Færre daglige ledere i helseforetakene har et akseptabelt handlingsrom, sammenlignet med daglige ledere i de øvrige selskapstypene.

## 1.3 Handlingsrom og kontekst

Undersøkelsens overordnede problemstilling er å studere hvordan daglige lederes handlingsrom påvirkes av den konteksten lederskapet utøves innenfor. Figur 4 viser den modellen som er lagt til grunn.

Resultatene viser at handlingsrommet påvirkes mest av selskapets eksponering i det offentlige rom, tillitsvalgtes motmakt, motkulturer i selskapene, og mellomledere som er mer opptatt av egen enhet enn av selskapet som helhet.

«Det offentlige rom» befolkes av mange ulike aktører som forfekter sine synspunkter og interesser. Politikere og medier er mest merkbare i toppsjefenes hverdag, og helseforetakene er mer eksponerte enn andre. Offentlig oppmerksomhet om selskapet innsnevrer imidlertid daglige lederes handlingsrom også i andre selskaper enn helseforetakene.

Daglige ledere har et ambivalent forhold til tillitsvalgte. De erfarer dem både som medspillere og motmakt. Alt i alt er det langt flere toppsjefer som opplever de tillitsvalgte som konstruktive medspillere, enn som obstruerende motkrefter. Handlingsrommet

begrenses imidlertid mer av å ha tillitsvalgte som motmakt, enn det utvides av å ha dem som medspillere.

Motkulturer består av ansatte som bruker sin faglige makt til å motsette seg endringer. 20 prosent av toppsjefene eksponeres for slike kulturer i sine selskaper. Motkulturer fungerer uavhengig av fagforeninger, og øker konsensuspresset og endringsmotstanden. Det samme gjør ledere som suboptimaliserer, og som motsetter seg beslutninger og endringer som ikke tjener eget virksomhetsområde.



Figur 4 Lederskapets kontekst og daglige lederes handlingsrom

Nesten 75 prosent av de daglige lederne mener staten opptrer i samsvar med allmenne prinsipper for god eierstyring, Helseforetakene er unntaket. 60 prosent av selskapene blir fulgt tett opp på økonomiske resultater, mens 45 prosent eksponeres for uformell eierstyring i form av signaler og uformelle sonderinger. På disse to områdene er forskjellene mellom selskapstyper mindre.

De daglige lederne er svært tilfredse med samarbeidet med sine styrever. Samstemtheten er stor på dette området – i gjennomsnitt er 88 prosent fornøyde med styresamarbeidet. Blant annet har styrene etter hvert fått medlemmer med en kompetanse som svarer godt til selskapenes virksomhetsområder. Undersøkelsen fanger imidlertid først og fremst opp situasjoner hvor samarbeidet med styret fungerer godt. Den sier lite om hva som ville bli konsekvensene dersom samarbeidet skulle begynne å halte, eller skjære seg totalt.

#### 1.4 Hva sier resultatene?

Undersøkelsen er en tverrsnittsstudie gjennomført på ett tidspunkt. Det er lagt vekt på å beskrive lederes handlingsrom i hele bredden av statlige sektorselskaper og helseforetak. Data gjør det ikke mulig å gå i dybden på enkeltelskaper.

Et gjennomgående funn er at flere av helseforetakenes toppsjefer har mindre handlingsrom enn de øvrige lederne i undersøkelsen. Helseforetakene er også mer eksponert for omgivelser som begrenser handlingsrommet. En mulig tolkning av resultatene kan være at sykehusene egner seg dårligere for organisering i selvstendige selskaper, enn tilfellet er for de statlige sektorselskapene. Grunnen kunne være at helse skiller seg ut som den mest ømtålelige og politisk sensitive statlige tjenesten, og dermed vil måtte underlegges en mer omfattende og direkte politisk styring.

En slik tolkning av resultatene er imidlertid ikke den eneste mulige.

Forskjellen mellom helseforetakene og sektorselskapene utelukker ikke at flere av helseforetakenes toppsjefer har et større handlingsrom i dag, enn de hadde da de var underlagt fylkeskommunal styring. Det er fullt mulig at innføring av foretaksmodellen har ført til at stadig flere sykehusledere har fått et akseptabelt handlingsrom, selv om det fortsatt gjenstår en del før dette gjelder en like stor andel av lederne som i de øvrige sektorselskapene.

De fleste statlige sektorselskapene ble omdannet fra forvaltningsbedrifter til selvstendige selskaper på midten av 1990 – tallet. De har hatt lengre tid på å konsolidere seg organisatorisk og kulturelt enn helseforetakene, som gjennomgikk samme endring først i 2002. Omstilling fra forvaltningsbedrift til selvstendig selskap tar lang tid. Styringssystemer, ledelsesformer og organisasjonskulturer skal endres og konsolideres. Ny kompetanse skal utvikles og komme på plass. Når færre helseforetaksledere har et akseptabelt handlingsrom enn lederne i de øvrige lederne kan det skyldes at helseforetakene har hatt kortere tid på seg, og ikke nødvendigvis at sykehustjenester egner seg dårligere for foretaksorganisering enn ander statlige tjenester.