

5. oktober 2009

Ledelse i aspik

Når lederne ikke kan lede organisasjonens arbeid er det ikke overraskende at Riksrevisjonen finner at det går dårlig.

- Det finnes ingen større skam for en mann av ære enn å skjøtte den stillingen som er betrodd ham etter assistentenes instruksjon.

Julius Frontinus: "Roms vannverk" ca år 90 e.Kr.

La det være sagt for å unngå misforståelse: Faglig dyktighet garanterer ikke evner som leder. Men nå skal det handle om det motsatte: Vranglæren om at en leder ikke har behov for faglig innsikt i det de ledede driver med.

Forestillingen om ledelse som en selvstendig, bransjeuavhengig profesjon vant frem fra slutten av 1960-tallet. Til Norge kom læren med Georg Kenning i en overdrevet, karikert form: "Det finns to mennesketyper, ledere og ikke-ledere. Er du en leder kan du lede hva som helst". Forutsatt naturligvis et kurs i ledeteknikker, helst hos Kenning. Utrolig nok fikk denne læren aksept og utbredelse i den grad at den ble dominerende i Norge, først i næringslivet og deretter i staten.

Læren om profesjonell ledelse ble utformet for næringslivet. Profesjonell antyder en særegen kvalitet, - men profesjonell i motsetning til hva? Amatørmessig? Kjernen i læren er at ledelse kan utøves gjennom et nokså enhetlig sett av metoder, sentrert i økonomi. Metodene vil i prinsipp være dekkende for enhver type virksomhet. Det profesjonelle man sikter til er beherskelsen av disse metodene. Som forklaringsbegrep ville *generisk* ledelse vært mer dekkende. Læren utnytter en forutsetning om at all næringsvirksomhets styrende formål er å oppnå best mulig lønnsomhet for eierne. Dermed har man også ett enkelt mål for lederens dyktighet. For å sikre at lederen forblir tro mot sitt oppdrag, knyttes lederen til eiernes interesser gjennom opsjonsavtaler, bonuser, osv. En grunnleggende begrensning for etterlevelsen av det rendyrkede avkastningskravet er at det ikke gir anvisninger om tidshorisonten for avkastningen, - neste tertial, eller om to år? – eller fem? Problemene rundt tidshorisonten og det rendyrkede avkastningskravet forøvrig skal vi ikke overse, men først noen kvalitative sider ved profesjonell ledelse.

Ledelsens stab vil typisk organiseres etter generell tematikk: strategi, teknologi, "human resources", kommunikasjon, miljø, osv, - foruten naturligvis økonomi som den sentrale stabsfunksjonen. Den profesjonelle leder vil ha en *transaksjonsorientert* (i motsetning til innovasjonsorientert) tilnærming til oppgaven. Gevinster skal nås gjennom omstruktureringer og omorganiseringer med tilhørende "ledelsesprosesser", "visjoner" og "levende strategidokumenter". De underliggende materielle forutsetningene, dvs. bedriftens produkter og tjenester, og fagkunnskapen bak disse betraktes som innsatsfaktorer knyttet til

organisasjonens lavere nivåer. De figurerer i den profesjonelle lederens bevissthet først og fremst ved sine kostnader.

Profesjonell ledelse kan ha sin styrke i noen sammenhenger. Den kan eksempelvis gi resultater i et rent holdingselskap med stor avstand til underliggende virksomheter, eller i en fase for å rette opp en ressurssterk men skakkjørt bedrift. Begrensningen ligger i langtidsvirkningene av ledelsesmodellens fortrenkning av det materielle grunnlaget for virksomheten. En profesjonelle leder knytter seg til virtuelle speilinger av bedriften i PowerPoint-ark, men isolerer seg fra den fysiske virkeligheten i organisasjonen. Dette slår hardt inn når prinsippene anvendes i en vanlig bedrift. Lederens mangel på fagkunnskap hindrer egne vurderinger av kvalitet, og av muligheter og risiko knyttet til markedsutviklingen, ny teknologi og nye produkter. Kommunikasjonen med de nærmeste vil skje i lederens sinnbilde, helst gjennom budsjetter og budsjettoppfølging. Lederen er jo ikke i stand til å formulere de avgjørende faglige spørsmålene, langt mindre å forstå betydningen av svarene. For å beskytte seg mot følgene av denne begrensningen vil den profesjonelle lederen delegerer økonomisk resultatansvar til ledere for grupper/divisjoner under seg. I en større bedrift med en gjennomført profesjonell ledelseskultur kan dette skje i flere nivåer. Men tross denne organiseringen kan lederens kunnskapsløshet gi utslag i usikkerhet i sak og i forholdet til medarbeiderne. For å bøte på det sender man bud på overdådig betalte konsulenter. De får rollen som lederens betrodde samtalepartnere og rådgivere. Slik polstrer lederen sin posisjon, ikke minst i forhold til styret. Men til tross for omfattende "forankringsprosesser" innad, kan engasjement og medansvar hos medarbeiderne svekkes ved opplevelsen av at initiativet for endringer og – ofte – nedbemanninger kommer utenfra. Den interne fagkunnskapen som tidligere ble ansett som kjernen i bedriftens identitet og fremtidsutsikter, oppleves å bli vurdert som en markedstilgjengelig innsatsfaktor underordnet bedriftens "brand", logo og mer eller mindre vilkårlig fastsatte økonomiske resultatkrav. Med nedvurdering av fagkunnskapen følger naturligvis også en nedvurdering av fagfolkene, de utførende, de som "lever for å levere" som det heter i en av de mer påklistrede visjonene. Slik isolerer den profesjonelle lederen seg ytterligere fra virksomhetens materielle virkelighet, og blir sittende med kommanderte resultatkrav, konsulentrapporter, reorganiseringer og kostnadskutt som rammen for bedriftens utvikling. Og fornyelsen? Vel, det må vel finnes gode nyskappingsbedrifter å få kjøpt? – eller som vil kjøpe oss for markedsandelens skyld? I pengeøkonomien finns det alltid svar.

Med inspirasjon fra næringslivet, og særlig fra konsulentbransjen, fikk forestillingen om profesjonell ledelse innpass i staten. Her var utviklingen mer indirekte. Forholdet er jo at statlig virksomhet bare unntaksvis har økonomisk resultat på en entydig bunnlinje som formål. Vanligvis er formålet sammensatt av noen direkte målbare størrelser og andre mer diffuse, kvalitative forhold. Det gjelder for alle de store etatene som politiet, forsvaret, veiforvaltningen, kystforvaltningen, universitetene og sykehusene. Et bærende element i omstillingen av offentlig virksomhet til næringslivets prinsipper (Den nye staten, New Public Management) var derfor innføringen av *målstyring* og dens tilhørende *styringsparametere*. Prinsippet her er at all virksomhets mål og resultater kan uttrykkes i et sett av tallfestbare størrelser som samlet gir grunnlag for overordnet styring og kontroll. Styringsparametrene skal fylle samme funksjon som resultatregnskapet i en næringsbedrift, og tillate styring og ledelse uten faglig innsikt i virksomheten. Det er fundamentale problemer med dette "tellekant"-prinsippet, blant annet at det ikke ivaretar den funksjonen som balansen har i et bedriftsregnskap, men disse forholdene skal vi ikke gå inn på her. Poenget er at

målstyringen åpner for, nettopp, profesjonell ledelse i offentlig virksomhet.

Et praktisk problem gjensto. I staten er det en formelt forankret kultur for å knytte faglige kvalifikasjonskrav til stillingene i strukturen, og spesielt for de høyere stillingene i embetsverket og etatene. Løsningen på dette problemet fant man på det språklige plan, ved innføringen av begrepet *realkompetanse*. Begrepet er ikke entydig definert, men omfatter ledererfaring og "bred samfunnsinnsikt". I praksis passer definisjonen for bakgrunn i politiske verv og stillinger (statsråd, statssekretær, organisasjonsarbeid), men også for profesjonelle ledere etter næringslivets målestokk. Det tradisjonelle kvalifikasjonsbegrepet (faglig relevant utdanning, erfaring og ansvar) er blitt omdøpt til *formalkompetanse*. Selve ordvalget har preg av newspeak, - realkompetanse godtgjør språklig en mer reell og derfor viktigere kvalifikasjon enn fagkompetanse, som bare er en formalitet. Med realkompetanse i bunnen var det klart for profesjonelle ledere i statlig virksomhet, også for ledelsen av fagetater. Vi har ennå til gode å se en statssekretær eller en bedriftsrådgiver uten militær bakgrunn bli utnevnt til forsvarssjef, men i forvaltningene ellers finns eksemplene tett. Vi har en veidirektør uten høyere utdanning eller veibakgrunn, en kystdirektør uten maritim bakgrunn, en nyutnevnt sjef for Politiets sikkerhetstjeneste uten politibakgrunn, og jernbanesystemet drives av en flokk ledere uten jernbanefaglig utdanning eller erfaring. Lederne selv opplever naturligvis ikke fraværet av faglig innsikt som tyngende. Vi gjør alle helst det vi gjør best, og lederne kan i stor grad innrette sin funksjon slik de best kan fylle den, og delegere eller overse det øvrige. Konsulenthjelp benyttes også i rikelighet.

Men til tross for styringsparametere, hektiske styringsprosesser, konsulenter og eksterne granskere reiser spørsmålene seg på det materielle plan: Hvor tilfredsstillende er oppfølgingen av tunnelbyggingen? – vedlikeholdet av veiene og broene? – status for jernbaneanleggene og togdriften? – vedlikeholdet av offentlige bygninger? – leveringssikkerheten i kraft- og telesystemene? – fornyelsen av vann- og kloakknettene? – osv. I perspektiv av de siste 20 årene har utviklingen på mange områder vært negativ, med økende gap mellom mål og midler, mellom styringsprosessene og virkeligheten. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med fagkunnskapens reduserte posisjon og gjennomslag. Selv om det er flere elementer i dette bildet, har forestillingen om ledelse isolert fra virksomhetens materielle innhold utvilsomt vært en sterk drivkraft. 