
Forord

Statskonsult har lederskapsutvikling som ett av sine satsingsområder. Arbeidet på området består i å bidra til en politikk på feltet, å levere premisser for en strategisk satsing, å forberede og gjennomføre åpne utviklingsprogrammer for ulike målgrupper, og å være operatører i forbindelse med interne programmer for ledergrupper i departementer og direktorater. I tillegg til dette er en viktig oppgave å sørge for dokumentasjon av det som skjer, og av erfaringer som høstes.

I temaheftet *Lederskap og utvikling. Erfaringer med lederskapsutvikling* i staten har vi samlet noen av de viktigste erfaringene som er gjort i løpet av 1990-tallet, spesielt fra utviklingsarbeid i sentralforvaltningen. Heftet gir en kort oversikt over tiltak som er gjennomført, og som danner grunnlag for erfaringsoppsummeringen.

Dette notatet er et supplement til temaheftet. Notatet rommer ti fordypningsstemaer for dem som ønsker å sette seg grundigere inn i hva som har vært tenkt, gjort og erfart på feltet lederskapsutvikling i de senere årene. Materialet finnes også på våre Internettsider.

Notatet er ett av produktene fra prosjektet *Lederskapsutvikling i departementene*. Prosjektgruppen har bestått av seniorrådgiverne Johannes Ulltveit-Moe (leder), Nanna Frogg og Bitten Kallerud. Disse tre har samarbeidet om å innhente underlagsmateriale og utvikle det faglige innholdet. Andre, både nåværende og tidligere medarbeidere i Statskonsult, har også deltatt i arbeidet.

Ikke minst har mange ansatte i departementene levert viktige bidrag til prosessen: Gruppen av departementsråder, mange ekspedisjonssjefer og andre ledere, foruten stabspersoner med ansvar for utviklingstiltak i departementene. Kontakt med mange direktoratsledere og andre ledere utenfor sentraladministrasjonen har gitt nyttige perspektiver til arbeidet. Vi takker for konstruktiv medvirkning.

Notatet er skrevet av Johannes Ulltveit-Moe.

Statskonsult håper at notatet kan bli til nytte og inspirasjon for lederskapsutviklingen både i departementene og i øvrige deler av forvaltningen. For dem som ønsker mer konkrete ideer, viser vi til temaheftet *Ledere som vil vekst. Lederskapsutvikling i praksis*.

Oslo, november 2000

Michel Midré

Innledning

I omkring ti år har Statskonsult hatt lederskapsutvikling som et viktig arbeidsfelt.

Innsatsen har for det første bestått i programmer for ulike ledergrupper, både toppledere, mellomledere og nye ledere. Dette dreier seg om åpne tilbud hvor enkeltledere kan melde seg på. Tilbudene går under samlebetegnelsen lederutvikling.

For det andre har Statskonsult vært involvert i forberedelse og gjennomføring av tiltak for etablerte ledergrupper i departementer og direktorater. Slike tiltak går inn under kategorien ledelsesutvikling.

Et tredje element har bestått i å gjennomtenke grunnlaget for denne satsingen og bidra til å utvikle en strategi når det gjelder lederskapsutvikling i staten. Dette har skjedd i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

For det fjerde har Statskonsult hatt som ambisjon å sørge for dokumentasjon av det som har skjedd, og av de erfaringene som er gjort på feltet.

En kortfattet oversikt over tiltak som er blitt gjennomført i departementene, og en oppsummering av viktige erfaringer finnes i temaheftet *Lederskap og utvikling. Erfaringer med lederskapsutvikling i staten*. Med grunnlag i den erfaringsbaserte læringen rommer temaheftet en rekke anbefalinger.

Praktiske konsekvenser av disse anbefalingene er trukket i et annet temahefte: *Ledere som vil vekst. Lederskapsutvikling i praksis*. Her gir vi konkrete råd til hvordan en virksomhet kan gå frem når den ønsker å satse på utvikling av lederskapet.

Dette notatet inneholder utfyllende stoff om sentrale temaer som kort er berørt i temaheftet *Lederskap og utvikling. Erfaringer med lederskapsutvikling i staten*. Stikkordet for notatet er med andre ord fordypning. Tilsvarende fremstillinger finnes ikke andre steder. Temaheftet og notatet er laget av flere grunner:

- For det første for å synliggjøre historien. På vei mot ukjent fremtid er det viktig å kjenne røttene og vite noe om hva som har skjedd tidligere, hvilke tanker som har vært tenkt, og hvilken praksis som har utfoldet seg. Særlig er dette viktig i en tid med til dels stor rotasjon både blant ledere og øvrige ansatte i forvaltningen. Å spre kunnskap og bearbeidet erfaring om lederskapsutviklingen som har foregått er viktig både for departementene, for andre deler av forvaltningen, og for fagmiljøer som arbeider med utviklingstiltak
- For det andre er slike dokumenter viktige for å bygge kompetanse på feltet. Det er høstet betydelig erfaring gjennom arbeidet på 1990-tallet, men

mange av dem som er erfaringsbærere har gått over i annet arbeid. Statskonsult har sett det som viktig å få oppsummert noen av disse erfaringene før det er for sent, og å legge til rette for kunnskapsoverføring til nye medarbeidere både i departementene og i andre deler av forvaltningen. Ved å oppsummere læringserfaringer fra mange enkeltpersoner og gjøre dem tilgjengelige for andre, gis det muligheter for kompetanseoppbygging på organisasjonsnivå.

- En tredje grunn er å skape en plattform for videre innsats. Ved å dokumentere erfaringer som er høstet, legges et bedre grunnlag for å gå videre på en gjennomtenkt og strategisk måte. Det blir lettere å ta stilling til hvilke tiltak som gir størst uttelling i et utviklingsperspektiv, og til å foreta bevisste prioriteringer på denne bakgrunnen. Dokumentasjonen kan bidra til at det blir foretatt mer bevisste veivalg i forvaltningspolitikken, i de enkelte virksomhetene i forvaltningen, og i de aktuelle målgruppene av ledere.
- En fjerde begrunnelse er å fremme motivasjon for fortsatt utviklingsarbeid. Dokumentene er primært skrevet for ledere og andre som er opptatt av utviklingsrettet arbeid i forvaltningen. Spesielt har vi i tankene linjeledere og personalledere som er opptatt av hvordan lederskapet fungerer, og av hva som kan gjøres for at det kan bli bedre. Staber som har ansvar for å tilrettelegge for utviklingsrettede tiltak og fremme kompetanseoppbygging, er også en viktig målgruppe.

Ti hovedtemaer blir utdypet i notatet:

Fordypningstema 1: Ledelse og lederopplæring i staten før 1990

Her gis en fremstilling av tenkning og praksis når det gjelder utviklingsrettet arbeid overfor ledere i perioden fra andre verdenskrig og frem til slutten av 1980-årene. Fremstillingen bygger på offentlige betenkninger, utredninger og meldinger. Denne delen inneholder også en oversikt over instanser som hadde en rolle i lederopplæringen, og over viktige tiltak som ble gjennomført. Fordypningstema 1 utgjør et bakteppe for det som har vært tenkt og gjort på 1990-tallet.

Fordypningstema 2: Lederpolitikk i staten – Statskonsults forslag fra 1991 og hva som har skjedd

Etter avtale med Arbeids- og administrasjonsdepartementet satte Statskonsult i 1990 i gang et arbeid med å gjennomtenke lederpolitikken i staten. I begynnelsen av 1991 presenterte Statskonsult et forslag til satsing med 26 konkrete forslag til tiltak. Fordypningsdelen gir en oversikt over de ulike tiltakene og hva som har vært gjort med dem frem til slutten av 1999.

Fordypningstema 3: Viktige politiske dokumenter om lederskap

Her tar vi for oss hva som er sagt om lederskap og utvikling av lederskap i stortingsmeldingen om forvaltnings- og personalpolitikken fra 1991–92, Arbeids- og administrasjonsdepartementets omstillingsplan fra 1992, og i de forvaltningspolitiske redegjørelsene i Stortinget i 1994, 1996 og 1999.

Fordypningstema 4: Strategidokumenter

Her presenteres hovedtanker i de to strategidokumentene om leder- og ledelsesutvikling i staten fra henholdsvis 1992 og 1998, og i Statskonsults strategi på feltet lederskapsutvikling.

Fordypningstema 5: Lederutvikling i departementene på 1990-tallet

Her gir vi en oversikt over individrettede programmer og tiltak som er blitt gjennomført internt i departementene på 1990-tallet, eller som ledere i departementene har deltatt i utenfor departementene.

Fordypningstema 6: Ledelsesutvikling i departementene på 1990-tallet

Her gis en oversikt over tiltak som har vært gjennomført for å fremme utvikling i etablerte ledergrupper på ulike nivåer, både toppledergrupper, avdelingsledergrupper og grupper på alle nivåer.

Fordypningstema 7: Drivkrefter og motkrefter i lederskapsutviklingen

Her oppsummeres noen av erfaringene med å få igangsatt og gjennomført ulike tiltak og programmer for lederskapsutvikling. Denne delen gir svar på følgende hovedspørsmål: Hvilke faktorer utløser arbeid med lederskapsutvikling? Hva er de viktigste suksessfaktorene? Hva skaper vanskeligheter?

Fordypningstema 8: Topplederprogrammet

Topplederprogrammet er stikkord for en større satsing som startet i 1991, og som rettet seg mot toppledere i forvaltningen. Satsingen baserte seg på det forslaget til lederpolitikk som er presentert i fordypningstema 2. Her gis en oversikt over konkrete tiltak og den filosofien som lå til grunn for satsingen. Det blir også gitt en oppsummering av noen av de erfaringene som er høstet med topplederprogrammet. Noen av tiltakene i programmet blir nærmere beskrevet i det neste fordypningstemaet.

Fordypningstema 9: Statskonsults bidrag til lederskapsutvikling overfor viktige målgrupper

Her presenteres Statskonsults bidrag i forhold til departementsråder, lederutviklingsprogrammene for ekspedisjonssjefer og utviklingsprogrammer for andre målgrupper (mellomledere, nye ledere osv.).

Fordypningstema 10: Dokumentasjon om lederskap

Her gis en kort presentasjon av bøker, rapporter og temahefter om lederskap som Statskonsult har utgitt på 1990-tallet.

Følgende forkortelser er brukt:

SMK: Statsministerens kontor
AAD: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
BFD: Barne- og familiedepartementet
FIN: Finans- og tolldepartementet
FID: Fiskeridepartementet
FD: Forsvarsdepartementet
JD: Justisdepartementet
KUF: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
KRD: Kommunal- og regionaldepartementet
KD: Kulturdepartementet
LD: Landbruksdepartementet
MD: Miljøverndepartementet
NHD: Nærings- og handelsdepartementet
OED: Olje- og energidepartementet
SD: Samferdselsdepartementet
SHD: Sosial- og helsedepartementet
UD: Utenriksdepartementet
Statskonsult: Direktoratet for forvaltningsutvikling

FORDYPNINGSTEMA 1

LEDELSE OG LEDEROPPLÆRING I STATEN FØR 1990

Tenkning og praksis på feltet lederskapsutvikling på 1990-tallet må ses i sammenheng med det som skjedde i årene forut. Også før 1990 foregikk det atskillig teoretisk refleksjon og praktisk innsats for å utvikle lederskapet i staten. Her er det ikke mulig å gi en fullstendig fremstilling av det som skjedde, men å trekke frem noe av det som har vært skrevet og gjort i etterkrigstiden frem mot 1990.

Fremstillingen består av to deler:

1. Utdrag av sentrale synspunkter i utvalgte offentlige dokumenter.
2. Kort redegjørelse for noen av opplæringstiltakene som har vært rettet mot ledere, både i etatene, felles for hele statsforvaltningen og eksterne tilbud. I denne delen gir vi også en kort presentasjon av en del instanser som har hatt betydning på feltet både teoretisk og praktisk.

Offentlige dokumenter

Blant offentlige dokumenter vil vi her gi størst plass for utredninger som er avgitt av offisielle utvalg eller komiteer i 1970- og 1980-årene. Vi vil også ta med glimt fra enkelte stortingsdokumenter. Dokumentene som vil bli mest omtalt er følgende:

- Betenkning om lederopplæring i Norge (1970)
- Innstilling fra 1971 om behovet for lederopplæringstiltak i statsforvaltningen
- NOU 1972:7 Forvaltningsutdanning
- NOU 1973:20 Lederopplæring
- NOU 1981:22 Ledelse, samarbeid og administrasjon; samfunnsutvikling og opplæringsbehov

Før vi presenterer viktige synspunkter fra disse utredningene, vil vi minne om at det finnes relevant materiale også fra etterkrigsperioden frem til slutten av 1960-årene. Allerede **rasjonaliseringskomiteen av 1945** lanserte tanken om en felles forvaltningsutdanning. Forslaget ble støttet blant annet av lønnskomiteen av 1946. Av særlig interesse i denne sammenhengen er utredningen fra **opplæringskomiteen av 1956**. Utredningen pekte på generelle krav til statlig ansatte, og fremholdt at kravene øker med høyere stillingsplassering (f.eks. vedrørende krav til modenhet og vurderingsevne). Komiteen mente dette måtte få konsekvenser for lederopplæringen. Dette ble også uttalt i St.meld. nr. 49 (1960–61).

I utredningen ble det foreslått en rekke tiltak for å bedre statstjenestemenns kvalifikasjoner, for eksempel å opprette en egen juridisk-administrativ embetseksamen som kunne kvalifisere for statlig saksbehandlararbeid. Andre forslag var kurs for nyansatte saksbehandlere, introduksjonsprogrammer for nyansatte, ulike etteropplæringstiltak osv. Lederopplæring ses som en egen satsing, med denne begrunnelsen: *"Effektiviteten i arbeidet i statsforvaltningen er i stor utstrekning avhengig av effektiv arbeidsledelse. Å arbeide for å bedre ledernes kvalifikasjoner gjennom opplæring er derfor en viktig oppgave."* Opplæringskomiteen mente det var et særlig behov for faglig/teknisk og administrativ lederopplæring, inkludert opplæring i arbeidsledelse. Den mente også at Rasjonaliseringsdirektoratets kursvirksomhet kunne danne et godt utgangspunkt for den videre satsingen, men at det burde skje et viss utvidelse.

Komiteen mente det kunne være *"vanskelig å få toppledere i sentraladministrasjonen til å delta på slike kurs. For denne gruppen bør det derfor arrangeres korte konferanser, foredrag og diskusjonsmøter o l, og ledere i denne gruppen bør i stor utstrekning brukes som forelesere og kursledere på andre kurs som legges opp."*

I 1964 ble det oppnevnt en komité til å utrede behovet for utdanning av tjenestemenn i kommunene: **kommunalutdanningskomiteen**. Denne komitéen foreslo å opprette en felles forvaltningsskole for utdanning av tjenestemenn til saksbehandler- og lederstillinger i kommune- og statsadministrasjonen. Denne skolen, Norges forvaltningsskole, skulle tilby en grunnutdanning, en videregående spesialutdanning, og en særskilt lederutdanning. Skolen skulle avløse kommunallinjen ved Norges kommunal- og sosialskole. Lederutdanningen skulle være en felles utdanning for tjenestemenn som aspirerer til ledende stillinger i alle grener av kommune- og statsadministrasjonen. Skolen skulle også gi etterutdanning og kurstilbud for ledere.

Statens lønnskomité av 1964 understreket at *"administrativ tilrettelegging, effektiv ledelse og personalforvaltning betyr forholdsvis mer i statsforvaltningen enn for eksempel i industriell virksomhet, idet personalet er den viktigste faktor og den eneste som kan påvirkes vesentlig i forbindelse med effektiviserings tiltakene. Etter hvert som vårt industrielle miljø utvikler seg, vil effektiv ledelse og personalforvaltning bli et sterkere krav også fra de ansatte, idet det også er avgjørende for deres arbeidsmessige trivsel og framgang. Ledermiljøet i staten kommer derfor til å spille en helt avgjørende rolle."* Også lønnskomiteen av 1971 hadde synspunkter på opplæringsvirksomhetens plass i en større personalpolitisk sammenheng, inkludert tiltak for ledere. Tilsvarende synspunkter finnes i senere stortingsmeldinger – se for eksempel St.meld. nr. 102 (1973–74) om den sentrale opplæringsvirksomhet m.v. i statsadministrasjonen og St.meld. nr. 95 (1976–77) om statens personalpolitikk. Under Stortingets behandling av disse og de andre meldingene blir også behovet for lederopplæring understreket.

Betenkning om lederopplæring i Norge

Lederopplæringsrådet avgav i 1970 en betenkning til Kirke- og undervisningsdepartementet om lederopplæring i Norge. Betenkningen inneholder en skisse av utviklingen når det gjelder lederopplæringen etter 1945 i Norge, men også ellers i Europa. Den viser til at en vesentlig del av kurstilbudene i administrasjon og ledelse ute i Europa er forankret i universitets- og høyskolemiljøer. Betenkningen inneholder en oversikt over eksisterende lederopplæringstiltak på nasjonalt plan og konkluderer med et generelt utformet mønster for den videre utviklingen.

Hovedtrekk i dette mønsteret er å

1. etablere et generelt studium i ledelse for unge akademikere som tar sikte på lederoppgaver
2. utvikle et bredere lederopplæringsmiljø i distriktene både for privat og offentlig virksomhet
3. arrangere kortere kurs i lederdisipliner i distriktene for ledere i offentlig og privat sektor
4. sørge for at det i slutfasen av all yrkesutdanning og videregående studier inngår undervisning om arbeidsforhold, arbeidsledelse og bedriftsledelse
5. internasjonalisere lederopplæringen for en del virksomheter
6. fortsette topplederkurs for de øverste lederne i næringsliv og offentlig forvaltning
7. fortsette, og i større utstrekning drive med lederkurs for mellom- og avdelingsledere

For å få dette til understreker rådet betydningen av samarbeid: "*I den fremtidige videreutvikling av lederopplæringen vil det fortsatt være nødvendig med et stadig mer intimt samarbeid mellom bedrifter, offentlig administrasjon, bransjeorganisasjoner, frittstående institusjoner, høyskoler og universiteter.*" Rådet viser til at mange av disse instansene har gjort "*et særdeles verdifullt arbeid i lederopplæringen og bidratt til å danne et ledermiljø i næringsliv og offentlig forvaltning.*" Etter rådets oppfatning utgjør dette noen av de mest verdifulle ressurser for den videre utviklingen av lederopplæringen.

Rådet påpeker at lederopplæringen ikke bare må konsentrere seg om snevre, tekniske, økonomiske og organisasjonsmessige problemer og bygge på en oppfatning av at "*arbeidskraften er en produksjonsfaktor som kan tilpasses enhver teknisk og økonomisk situasjon, og etter ledelsens bestemmelse.*" Rådet avviser en slik teknokratisk tilnærming: "*Ledelsen blir i stadig høyere grad avhengig av reelt medarbeiderskap og medbestemmelse. Beslutninger blir mer en prosess enn separate enkeltmannsbeslutninger. Effektiv ledelse krever kunnskaper, innsikt og aksept fra de mange som deltar ...*"

Innstilling fra 1971 om behovet for lederopplæringstiltak i statsforvaltningen

I 1970 oppnevnte lederopplæringsrådet i Norge og opplæringsrådet for statsforvaltningen et eget utvalg til å vurdere behovet for lederopplæringstiltak i statsforvaltningen (det såkalte Hernes-utvalget, etter lederen Alf Hernes). Utvalget fremla sin innstilling i august 1971. Dette dokumentet la viktige føringer for det videre arbeidet på feltet.

Utvalget fremholdt at statlige ledere må ha evner og egenskaper som går ut over de alminnelige kravene som stilles til offentlige tjenestemenn. Spesielt nevnes at lederne må ha evne til analytisk tenkning, ha en åpen og kritisk innstilling overfor det tilvante, og besitte spesiell innsikt i mellommenneskelige forhold. De må dessuten ha et samfunnsmessig engasjement som gjør at de ser sitt arbeid i en større sosial sammenheng. Videre understrekes nødvendigheten av at lederne utvikler holdninger og lederskap som er på høyde med de kravene som følger av demokratiseringsprosessen i skole, næringsliv og samfunnet for øvrig, og av de endringene i verdisystemer som finner sted, blant annet gjennom generasjonsskifte.

Etter utvalgets mening forelå det et behov for lederopplæring både før lederposisjon inntas, og med jevne mellomrom etter hvert som vedkommende leder høster erfaringer. Utvalget mente at ledere burde gjennomgå et visst lederopplæringsprogram, avhengig av den kompetansen de på forhånd måtte ha ervervet seg. Utvalget konstaterte at svært få av de øverste lederne i statsforvaltningen har deltatt i noen form for lederopplæring. Målsettingen med lederopplæring for disse lederne må være å gi dem mulighet til å sammenholde egne erfaringer med nyere administrasjons- og organisasjonsteori når det gjelder personalledelse og løsning av konflikter. Utvalget la til grunn at utøving av moderne lederskap er en egen kompetanse.

Ut fra denne situasjonsvurderingen foreslo utvalget en rekke konkrete tiltak. En vesentlig del av lederopplæringstilbudet burde, ifølge utvalget, være atferds- og holdningsorientert, gi innsikt og trening i gruppearbeid og gruppeledelse, i å treffe beslutninger og i å se problemene i en større sammenheng (systemtenkning).

Utvalget presiserte at lederopplæringstiltak av kurs/seminartypen må betraktes som et supplement til den lederutviklingen som finner sted innen det enkelte forvaltningsorganet. Utvalget understreket sterkt at lederopplæringen i statsforvaltningen bør ha sin faglige forankring i universitets-/høgskolemiljø. Men det ble også poengtert at opplæringen må være deltakerorientert.

Målsettingen for de ulike opplæringstiltakene var oppsummert i fire punkter:

1. Gi lederne økt innsikt i og forståelse for menneskelig atferd i sosial sammenheng med vekt på ledersituasjonen
2. Utvikle evnen til å se tingene i større sammenheng under utførelsen av lederfunksjoner (relasjonene: individ – organisasjon – samfunn – teknologi – verdier osv.)
3. Påvirke ledernes innstilling i retning av større åpenhet for forandringer i samarbeids- og organisasjonsformer og skape forståelse for verdien av evnen til å fornye seg
4. Gi kunnskaper og ferdigheter i relevante fagområder, med spesiell vekt på det som angår statsforvaltningen

Utvalget pekte på at en opplæring som skal fremme målsettingen under punktene 1, 2 og 3 ovenfor, får en helt annen karakter og et helt annet innhold enn den som tar sikte på konkret kunnskapsformidling. Den vil først og fremst måtte være holdningsskapende og som sådan også klart verdiorienterende.

Utvalget framholdt at lederopplæringstilbudene også må omfatte faglig orientert stoff, og peker på hvilke fagområder opplæringen bør omfatte. Den rene kunnskapsformidlingen skulle fortsatt bli ivaretatt av Opplæringsseksjonen.

Utvalget foreslo å opprette et eget institutt for administrasjon og ledelse i samarbeid med Universitetet i Oslo, og et sentralt organ som skal arbeide med lederopplæringsspørsmål innen statsforvaltningen. Instituttet skal dekke behovet for den atferds- og holdningsorienterte lederopplæringen innenfor statsforvaltningen (punktene 1–3 i målsettingen). Instituttets tilbud innen området administrasjon og ledelse forutsettes å ta sikte på dem som har tilfredsstillende bakgrunn og praksis fra lederfunksjoner innenfor offentlig og privat virksomhet. Utvalget anbefalte å gjøre forsøk med lederopplæringstilbud ved enkelte distriktshøgskoler.

NOU 1972:7 Forvaltningsutdanning

Denne utredningen ble laget av et utvalg som Kirke- og undervisningsdepartementet oppnevnte i 1969 til å utrede spørsmål om utdanning av tjenestemenn til forvaltningen (det såkalte Kran-utvalget, etter lederen Olaf Kran).

Utvalget understreket den nære sammenheng det må være mellom lederutvikling og organisasjonsutvikling, og konstaterte at *"effekten av ekstern lederopplæring ... viser seg ofte å være minimal. Institusjonene er som regel ikke innstilt på å la idéer og den atferd en person har tilegnet seg på lederkurs, få anledning til å påvirke organisasjonen i særlig grad. Det eksisterende organisasjonsmiljø synes ... å virke "avlærende" på dem som vender tilbake fra*

lederkurs," og de vender stort sett "tilbake til gammel praksis og vane." På denne bakgrunnen mente utvalget at lederopplæringen måtte settes inn i en organisasjonsmessig kontekst.

I utredningen formuleres forskjellen mellom lederutvikling og organisasjonsutvikling slik: I lederutviklingstiltak tar en sikte på å utvikle ledere i en lærings situasjon som ofte er løsrevet fra hans daglige arbeidssituasjon. I organisasjonsutvikling er oppmerksomheten rettet mot det samspill som foregår mellom mennesker og grupper i arbeidssituasjonen, og tar sikte på å bedre dette blant annet ved å skape "selvbærende" læringsmiljø.

Ut fra dette mente utvalget at det måtte være en sammenheng mellom den eksterne lederopplæringen og de interne tiltakene i forvaltningsorganisasjonen med sikte på å fremme organisasjonsutvikling. Utvalget foreslo en forvaltningsutdanning i tre trinn, hvorav det siste omfatter utvikling av ledere. Utvalget foreslo i denne sammenhengen å opprette en Statens forvaltningshøgskole i Oslo. Det ble pekt på statens spesielle lederopplæringsbehov og målsetningsproblemer, og at disse best kunne håndteres ved å opprette en egen institusjon for lederopplæring i staten. Skolen skulle gi ledertrening av ti måneders varighet og aktivt bistå med organisasjonsutvikling i forvaltningen. Varigheten på ti måneder blir blant annet begrunnet på denne måten: "*Når en ser på de kortvarige kurs i lederskap som tilbys, blir en ikke umiddelbart overbevist om at man i tilstrekkelig grad har akseptert det faktum at det tar tid å påvirke menneskers holdninger og atferdsmønstre. Dette er dog et primært formål med undervisningen.*"

Forvaltningshøgskolen skulle ha som mål å dyktiggjøre elevene i å utøve lederfunksjoner ved å

- gi dem økt innsikt og forståelse for hva som bestemmer menneskets atferd i sosial sammenheng med spesielt henblikk på ledersituasjonen
- påvirke deres innstillinger i retning av større grad av åpenhet og mottakelighet for forandringer og skape forståelse for verdien av evnen til å fornye seg
- skape interesse for lederfunksjonen og for det å følge med i det som skjer på dette området i forskning og praksis
- gi økede kunnskaper og ferdigheter i relevante fag og fagområder med spesiell vekt på det som angår statsforvaltningen og hovedsektorene av statens virkefelt
- utvikle elevenes innsikt i de samfunnsmessige funksjoner den offentlige administrasjon skal utøve, slik at de senere kan se sitt arbeid og stilling i et videst mulig perspektiv

NOU 1973:20 Lederopplæring

Denne offentlige utredningen ble utarbeidet av lederopplæringsrådet og er en *Innstilling om organiseringen av lederopplæringen i Norge*. Den bygger på betenkningen av 1970 (se ovenfor). Høringen hadde dokumentert at universiteter og høyskoler hadde vist tilbakeholdenhet med å skulle gjennomføre lederopplæringsoppgaver, selv om de fortsatt var innstilt på å bidra faglig både innen undervisning og forskning. Ut fra dette ble det konkludert med at lederopplæringen bør skje ved selvstendige institutter i randsonen av universiteter og høyskoler.

Konkret ble det foreslått å opprette tre institutter: Et nasjonalt institutt i tilknytning til Universitetet i Oslo som både skal ta seg av lederopplæringsoppgaver i Oslo-området og en rekke nasjonale oppgaver (bl.a. kanalisering av midler til forskning i ledelse og administrasjon), et institutt i tilknytning til Universitetet i Trondheim (med Administrativ Etterutdanning), og et institutt i tilknytning til det akademiske miljøet i Bergen (Administrativt forskningsfond, AFF). Disse instituttene var ikke tenkt å gjøre den lederopplæringen som iverksettes av næringslivets organisasjoner og private institusjoner overflødig. Men lederopplæringsrådet mente at grunnleggende lederopplæring på de ulike kompetanseområdene bør skje ved offentlige eller halvoffentlige institutter.

I et eget kapittel i denne utredningen drøftes ulike sider ved begreper som ledelse, lederskap og lederopplæring. Ledelse dreier seg om "*at arbeidsfordeling og spesialisering gjøres på en hensiktsmessig måte sett både fra produksjonsmessige og menneskelige krav og behov.*" Lederes oppgave er å "*kunne fange opp impulser fra ulike grupper innenfor organisasjonen og fra det ytre miljø, og stimulere til aktiv medvirkning og utvikling på alle plan i organisasjonen.*" De må utøve lederskap som er på høyde med de kravene som følger av demokratiseringsprosessen og av endringer i verdisystemene.

"Lederens personlige egenskaper er av stor betydning, men hvilke egenskaper som er avgjørende vil avhenge bl a av de omstendigheter han skal arbeide under." Faktorer som kommer inn i bildet er de underordnede og deres innstillinger, organisasjonens særpreg, og det sosiale, politiske og økonomiske miljøet. Teoretiske studier kan være til nytte i en gitt lederstilling, "*men det er kun gjennom praktisk virksomhet i en konkret arbeidssituasjon at en person kan utvikle seg til leder.*" Dette legger også føringer for lederopplæringen: Man må i stigende grad "*gå ut i organisasjonene for å lære lederskapsproblemene ut fra organisasjonens og lederens spesielle forutsetninger*", og man må "*legge opp til en lærings situasjon der evne til fleksibilitet og revurdering blir det viktigste.*" Utredningen sluttet seg til de konkrete læringsmålene som Hernes-utvalget hadde satt opp.

For å oppfylle læringsmålene er det nødvendig med en lederopplæring som både gir prosess trening og formidler kunnskap. Den kunnskapsorienterte delen skal gi lederne forskningsbasert viten og innsikt i "*hvordan komplekse systemer*

fungerer, og sørge for å treffe beslutninger på et så rasjonelt grunnlag som mulig." Den prosessorienterte delen av lederopplæringen har ikke som primær hensikt å lære lederen noe nytt, men "å vise ham hvordan han selv kan lære å lære." Siktemålet er å fremme lederens kreativitet og bringe ham inn i en prosess "i retning av kontinuerlig nyvurdering og restrukturering av problemer og muligheter ... Lederopplæringens pedagogiske problem er å kombinere disse to strategier på en for deltakerne utbytterik måte."

Ifølge utredningen er lederutvikling *"et begrep som dekker hele den utvikling som skjer med en leder eller med en gruppe av ledere i en arbeidssituasjon, og som er resultatet både av opplærings- og treningstiltak og av det faglige samarbeidet i bedriften."* (Dette tilsvarer begrepet lederskapsutvikling som er brukt ellers i dette dokumentet.) Lederutviklingen rommer med andre ord både lederopplæring og ledertrening. Med lederopplæring menes *"meddelelse av kunnskaper, ferdigheter og innstillinger når det gjelder lederskap,"* mens ledertrening er aktiviteter som tar sikte på *"praktisk øvelse i bruk av nye kunnskaper og innsikt."*

På denne bakgrunn mente rådet at kurs og seminarlignende opplæringstiltak må ses som et supplement til den lederutvikling som må finne sted innen den enkelte bedrift eller organisasjon. Videre ble det understreket at essensen i ethvert forsøk på lederopplæring er *"integrasjon av de kunnskaper, ferdigheter og holdninger som erverves med de arbeidsoppgaver og det organisasjonsmiljø som møter deltakeren når han vender "hjem" igjen."* Selv om denne overgangen i noen grad kan avhjelpest med å bruke eksempler og øvelsesproblemer, er det vesentlig å utvikle et naturlig, sammenhengende studie- og arbeidsmiljø der både lederopplæringsinstitusjonene og brukerorganisasjonene deltar. *"Deltakerne må kunne pendle mellom det å gjøre noe praktisk og det å få anledning til å reflektere over hva som skjer, som et kontinuerlig studium mot videre selvutvikling."*

I utredningen kom det også fram synspunkter på det faglige innholdet i lederopplæringen:

- Kunnskap innen grunnleggende disipliner
- Funksjonell fagkunnskap
- Beslutningsteori og informasjonsbehandling
- Analyse av organisasjoner som system
- Innovasjons- og utviklingsdynamikk
- Holdningsklarhet og emosjonell modenhet
- Problemløsningsferdigheter
- Organisasjonsteft og samfunnsbevissthet

Av konkrete tiltak ble det i utredningen foreslått at det ble etablert et fulltids 1–2-årig studium i ledelse og administrasjon, ulike og differensierte

etterutdanningskurs av 4–12 ukers varighet, foruten kortere funksjonsorienterte etterutdanningskurs av 1–4 ukers varighet.

NOU 1981:22 Ledelse, samarbeid og administrasjon – samfunnsutvikling og opplæringsbehov

Denne utredningen ble avgitt til KUD fra lederopplæringsrådet i Norge. Utvalget var på en særlig måte opptatt av at ledelsesopplæringen relateres til samfunnsutviklingen og det finmaskede nett av styringslinjer som finnes i samfunnet. Ledelse, samarbeid og administrasjon utgjør til sammen en mangesidig samfunnsfunksjon. Det politiske og strategiske aspektet ved lederskapet får en sentral betydning.

I utredningen ble det drøftet blant annet hvor i en organisasjon ledelsesopplæringen skal settes inn:

"Er midtsjiktet den mest utsatte personalgruppen, der den ligger i brytningspunktet mellom avgjørelser tatt på høyere nivåer av fagfolk med stort autoritetsvern på den ene siden, og grunnplanet hvor endringer slår ut og skaper misnøye på den andre? Skal det heller satses på topplederne, og på rekruttene som streber i den retningen? Eller må ledelsesopplæringen i større grad skje på tvers av nivåer og profesjonsgrupper, for å favne helheten i det organisatoriske fellesskapet, eksempelvis gjennom større bruk av gruppeorientert aktivisering, opplæring og utvikling?"

Temaet lederkrise ble drøftet i et eget kapittel. Lederkrise defineres som en form for stress som inntreffer når lederen ikke mestrer oppgaven han eller hun forventes å utføre. Uansett årsak til en slik krise og omfanget av den, ble det i utredningen hevdet at den er et hovedangrepsmål for ledelsesopplæringen.

Opplæringen skal med andre ord bidra til at ledere kan håndtere forventningene til lederoppgaven. "*Lederens evne til å avveie forventninger, til å velge hva han vil ta hensyn til, og til å kunne forsvare dette valget overfor seg selv og andre, er et av de kritiske punktene i lederutviklingen.*" Sannsynligheten for at ledere kan innfri legitime forventninger er å øke deres kvalifikasjoner og evner, for eksempel til å omgås medarbeidere, handle i prosesser av samarbeid og konflikt, ha problem- og oppgaveforståelse foruten selvinnsikt, kunne tenke kritisk og nytt, kunne igangsette og fullføre omorganisering, og til å kunne vurdere oppnådde resultater.

I utredningen ble det hevdet at ledelsesopplæringen fremover vil måtte spres over hele spekteret av utdanningstyper. Det må sondres mellom generell og spesiell ledelsesopplæring. Den generelle omfatter grunnleggende kunnskapsbehov som gjelder uansett hvor man er plassert, mens "*det spesielle behovet går ut på å kunne kople denne generelle kunnskapen sammen med de spesifikke utfordringer som skiller den ene oppgaven fra den andre*". Videre poengteres det at ledelsesopplæringen må forholde seg til det omfattende

spørsmål om motivasjonsfaktorer, både de samfunnsbestemte, organisasjonsbestemte og personbestemte faktorene.

Utredningen tok også for seg forholdet mellom kvalifikasjon og motivasjon, og pekte på at det kan være enkelt å tilby ledelsesopplæring til kandidater hvor kvalifikasjonen og motivasjonen allerede står godt til hverandre. Annerledes er situasjonen hvis kvalifikasjonen er mangelfull og motivasjonen lav eller skjev – da vil forsøk på ledelsesopplæring neppe falle heldig ut. *"... selv om ledelsesopplæring også er å gjøre gode ledere bedre, er den i høyere grad å skulle unngå at dårligere blir verre. Dette peker på det oppsøkende elementet i ledelsesopplæringen".*

I utredningen ble det beskrevet en utvikling hvor ledelse vil bli mindre rutinepreget og i større grad preget av ikkeprogrammerbare oppgaver. Evne til problemanalyse, skønnsvurdering og beslutningstaking vil derfor bli mer etterspurt. Utdanning i metode og teknikk må settes i en større forståelsesramme, og det er nødvendig å legge økt vekt på å koble skønnsmessig og metodisk evne. Det blir også stadig viktigere å koble ulike typer ledelsesopplæring med de konkrete situasjoner som ledelses- og samarbeidsprosessene består i. Konkret innebærer dette økt bruk av treningsprogrammer, case-undervisning og utnytting av kandidatenes egne erfaringer. Men det medfører også styrking *"av gruppeorientert ledelsesopplæring, til forskjell fra den mer individuelt orienterte formen."*

Siktemålet med ledelsesopplæringen sammenfattes i utredningen *"til å være utviklingen av egeninnsikt, av evne til å plassere seg i lys av organisasjonsenhetens og samfunnets skiftende krav, av evne til å avklare hva et problem består i, for så å finne løsninger på det, og av evnen til å oppsøke og innhente kunnskap på egenhånd. Kort sagt består lederutviklingen i å skulle stimulere evnen til ikke å la seg forvirre under situasjoner med skiftende krav, men å holde hodet over vannet. Det er i praksis å motvirke lederkrise. I en sum vil det bety å stimulere utradisjonelle løsninger gjennom utvikling av ukonvensjonelle ledertyper."*

Stortingsmeldinger

Flere stortingsmeldinger har kommet med synspunkter på nødvendigheten av lederopplæring i statsforvaltningen. Tanken om en egen statlig lederopplæring ble fremmet blant annet i St.meld. nr. 66 (1967–68): *"Departementet ser det slik at staten ... bør søke å utvikle sin egen lederopplæring basert på statsforvaltningens spesifikke behov, men at en samtidig bør samarbeide med og høste erfaringer av den tilsvarende lederopplæring i det private næringsliv på de fagområder der det kan påvises felles eller nær beslektede problemer. Spørsmålet om å utvikle gode og effektive ledere i statsadministrasjonen må anses for å være så viktig for hele effektiviteten og kvaliteten i statsforvaltningens virksomhet, at arbeidet med å søke og løse lederopplæringsproblemene i tiden framover bør gis høy prioritet."*

Behovet ble også understreket i St.meld. nr. 59 (1968–69) om personaladministrasjonen og den sentrale opplæringsvirksomhet m.v. i statsadministrasjonen. Der heter det blant annet: *"Innen ledergruppen er det i dag et stort og akkumulert behov for opplæring. Dette henger sammen med hele den administrative utvikling som har ført til at lederfunksjonene i det moderne samfunn er langt mer krevende enn de var for bare få tiår siden. Spørsmålet om å utvikle gode og effektive ledere i statsadministrasjonen er viktig for effektiviteten og kvaliteten i statsforvaltningens virksomhet."*

St.meld. nr. 95 (1975–76) om statens personalpolitikk, har et eget avsnitt om opplæring av ledere. I meldingen blir det pekt på at oppmerksomheten for lederskapet er flyttet fra ensidig fokusering på lederens person og *"til forholdet mellom lederen og den gruppe han leder"*. Et annet trekk som fremholdes er utviklingen fra lederteknikker til lederholdninger, *"... i erkjennelse av at lederteknikk som en form for manipulering har begrenset verdi og i etisk henseende kan være tvilsom"*. Men det understrekes at lederproblemer ikke begrenser seg til sosialpsykologiske spørsmål. Ledere må ha evne til å kunne se sitt fag og sine oppgaver i en større samfunnsmessig og politisk sammenheng, og jo høyere en stilling er plassert, jo sterkere er dette kravet. Betydningen av å kunne se over fag- og sektorgrenser blir understreket.

I meldingen blir det fremholdt at det må legges betydelig vekt på lederegenskaper ved forfremmelse til arbeidslederstillinger, og at det i større grad må settes i verk kurs i arbeidsledelse. Alle som ansettes i en arbeidslederstilling bør ha *"plikt til å gå gjennom et lederkurs, slik at de i alle fall vet hva som kreves av dem i arbeidslederrollen."*

Instanser og tiltak for lederopplæring m.v.

Ansvar for den statlige lederopplæringen har i det aktuelle tidsrommet vært delt på ulike departementer. Som allerede nevnt har Kirke- og undervisningsdepartementet hatt en rolle og tatt initiativ når det gjelder opplæringsspørsmål som berører utdanningspolitikken. Men ellers har departementer med ansvar for lønns- og personalpolitikken spilt en viktig rolle: Lønns- og prisdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Deres respektive rolle vil komme noe tydeligere frem i fortsettelsen.

Opplæringsrådet for statsforvaltningen

Opplæringsrådet for statsforvaltningen ble opprettet i 1961 og var et rådgivende organ for staten i spørsmål vedrørende opplæring i statsforvaltningen. Rådet skulle bidra til en opplæringsvirksomhet som fylte behovet til enhver tid, og skulle foreslå tiltak som mest effektivt kunne løses sentralt (i stedet for å overlates til den interne etatsopplæringen). Det skulle også fremme forslag om tiltak som kunne utvikle og stimulere interessen for opplæringsvirksomhet i hele statsadministrasjonen i takt med utviklingen.

Om lederopplæringen mente rådet at den "*ikke kan ses isolert fra det miljø lederen skal virke i. Kunnskapsorienterte kursopplegg med deltakere fra ledersjiktet i forskjellige institusjoner kan bare bli ett av flere tiltak som vil kreves i en administrativ utviklingsprosess.*" Rådet mente opplæringen må møte det stadig økende kunnskapsbehovet, men at det også "*blir stadig mer påtrengende at man orienterer seg på nytt i verdier, holdninger og innstillinger f.eks. ved utvikling av nye organisasjons- og samarbeidsformer.*" Videre understreket rådet at utviklingstiltak for ledere "*må ses i sammenheng med andre tiltak for administrativ utvikling av statsforvaltningen.*" Rådet var en pådriver i arbeidet med å få etablert ulike opplæringstiltak.

Meldinger fra dette rådet ble videreformidlet til Stortinget dels av Lønns- og prisdepartementet (St.meld. nr. 76 (1964–65) og St.meld. nr. 59 (1968–69)), og dels av Forbruker- og administrasjonsdepartementet (St.meld. nr. 102 (1973–74)).

Lederopplæringsrådet

Lederopplæringsrådet i Norge ble oppnevnt av Kirke- og undervisningsdepartementet i 1968. Både offentlig og privat sektor var representert. Formålet var å fremme forslag om tiltak for en systematisk lederopplæring for så vel næringslivets som for den offentlige forvaltnings behov. Dette svarte til en utbredt tanke om samarbeid mellom sektorene. Helt i starten utarbeidet rådet en *Betenkning om lederopplæring* (presentert ovenfor). I denne betenkningen gav rådet uttrykk for forventninger om utviklingen og hvilke konsekvenser dette ville få for lederopplæringen. Både lederopplæringsrådet og opplæringsrådet for statsforvaltningen (som etter hvert ble avvirket) var pådrivere for å få opprettet en egen forvaltningshøgskole.

En stipendiatorordning i ledelse og administrasjon var noe av det første lederopplæringsrådet tok initiativ til. Hensikten var å stimulere til utdanning av lærere/forskere i ledelse og administrasjon. Bakgrunnen var at det var registrert en tydelig mangel på kvalifiserte lærerkrefter, og at rekruttering var avgjørende for videre utbygging av lederopplæringen. Denne ordningen ble videreført av AAD etter at lederopplæringsrådet ble nedlagt og senere overført til Statskonsult. Stipendordningen i sin tidligere form er nå avvirket, men andre stipendmuligheter har vokst frem etter hvert, blant annet som et resultat av de årlige lønnsforhandlingene.

LOS-senteret i tilknytning til Universitetet i Bergen ble etablert i 1987. Det har drevet forskning og utredningsarbeid vedrørende en rekke temaer av relevans for lederskapsutviklingen i Norge, også innenfor statlig sektor.

Den operative gjennomføringen av opplæringstiltak for ledere kan inndeles i tre hovedgrupper:

- Opplæring som foregår i de enkelte etatene (etatsintern opplæring)
- Sentral opplæring

-
- Opplæringstilbud fra offentlige og private institusjoner

Etatsintern opplæring

Den etatsinterne opplæringen har lange tradisjoner innenfor statsforvaltningen. Store statlige virksomheter har hatt egne, varierte tilbud for ulike målgrupper. Etatsopplæringen var også i det aktuelle tidsrommet svært uensartet både med hensyn til opptakskrav, omfang, varighet og form. Noen etater hadde et trinnvis opplegg som etter hvert kunne gi kompetanse for de høyeste stillingene, mens andre hadde en grunnopplæring som kvalifiserte for lavere og midlere stillinger. Noen etater hadde en opplæring av 4–5-års varighet, mens andre vektla supplerende, kortvarige tilbud i form av kurs, seminarer osv. En del av etatene hadde egne kurstilbud og andre opplæringstiltak for ledere. I departementene var det forholdsvis lite av dette, selv om det en rekke steder, og etter hvert i økende grad, ble avholdt temamøter, kurs og seminarer for ledere. Først på slutten av 1980-tallet finnes eksempler på mer omfattende programmer med alle ledernivåene som målgruppe.

Sentral opplæring

Mens etatsopplæringen har lange tradisjoner, er den sentrale opplæringen av nyere dato. Den tok til i begynnelsen av 1960-årene. Statens personaldirektoratet med dets opplæringsenhet spilte her en nøkkelrolle. Direktoratet var en avdeling i departementet til det ble avviklet omkring 1990.

Opplæringsseksjonen hadde som oppgave å forberede og sette i verk de opplæringstiltakene som mest hensiktsmessig kunne foregå sentralt. Tiltakene varierte fra noen dager og opp til ett år. Kurs og seminarer utgjorde en vesentlig del av porteføljen. De fleste av de kortere kursene ble holdt på internat. Flesteparten av tilbudene var etterutdanningstiltak. Lederopplæring var en viktig del av virksomheten. Vekten var lagt på å formidle kunnskap, mindre på prosess, selv om dette fikk en større plass etter hvert. Opplæringsrådet understreket i 1973 at *"lederopplæringen fremover i større grad bør inngå som et integrert ledd i annet administrativt utviklingsarbeid i offentlig forvaltning."* Statens rasjonaliseringsdirektorat (senere Statskonsult), som ble opprettet rett etter krigen, drev også en viss kursvirksomhet.

For ledere med spesielt ansvar for personalforvaltning i staten ble det igangsatt et eget program i personaladministrasjon på begynnelsen av 1970-tallet, som ble gjennomført en rekke ganger. I mange år arrangerte opplæringsseksjonen distriktskonferanser i ledelse og administrasjon for ledergruppen i den offentlige administrasjonen i fylkene. Fellesopplæring i data og systemering fikk etter hvert stor plass.

Opplæringsseksjonen utgjorde en del av Statens personaldirektorat frem til enheten ble overført til Statskonsult på begynnelsen av 1990-tallet. Kursvirksomheten ble videreført av avdeling for kompetanseutvikling (senere avdeling for kompetanseutvikling og internasjonalisering).

Statens forvaltningshøgskole må nevnes spesielt. Vi har tidligere sett at flere instanser i første halvdel av 1970-tallet foreslo en styrking av lederopplæringen i staten. I statsbudsjettet for 1975/76 ble det foreslått budsjettmidler til Statens forvaltningshøgskole. Skolen skulle tilby ledertrening for erfarne byråkrater på seniornivå. Kran-utvalget hadde foreslått et årlig opplegg av ti måneders varighet, men dette ble redusert. Forvaltningshøgskolen ble avviklet i 1992. I løpet av tiden den eksisterte, gjennomgikk programmet løpende forandring både faglig og metodisk, i takt med utviklingen og aktuelle behov som meldte seg.

Ved starten 1. november 1976 bestod opplæringen av tre deler, hver på seks uker. Den første delen gjaldt utviklingen av forvaltningens administrative struktur i relasjon til mål, problemer og oppgaver i dagens samfunn. Den andre delen gjaldt organisatoriske, administrative og menneskelige prosesser sett i forhold til forvaltningsenhetens oppgaver og struktur. Den tredje delen omfattet utøvelsen av offentlig politikk, med planlegging, styringsformer og måloppnåelser i et samfunnsmessig perspektiv. Parallelt med denne opplæringen skulle deltakerne i femmånedersperioden arbeide med konkrete utviklingsorienterte oppgaver.

I 1991 var hovedopplegget følgende: Programmet bestod av et fulltidsstudium på ca. tre måneder, og deretter gikk deltakerne tilbake til sine ordinære stillinger. Der skulle de videreføre arbeidet med en utviklingsoppgave for egen virksomhet i tillegg til de daglige lederoppgavene. Programmet ble avsluttet med en oppfølgingskonferanse der deltakernes erfaringer og læring både fra tremånedersopplegget og fra arbeidsperioden ble drøftet.

Den eksterne opplæringen

Størstedelen av grunnutdanningen til tjeneste i departementene skjedde også i denne perioden ved offentlige universiteter og høgskoler. Gradvis fikk spørsmål knyttet til lederskap en viss plass i denne utdanningen. Når det gjaldt etter- og videreutdanning for ledere, benyttet både sentraladministrasjonen og andre deler av forvaltningen seg av eksterne tilbud. Dette var kurstilbud i ledelse og administrasjon forankret i universitets- og høgskolemiljøer. Eksempler på slike tilbud var Norges Handelshøyskoles ettårige utdanning i personaladministrasjon, andre kurs fra Handelshøyskolens kursvirksomhet, Administrativt forskningsfonds program for lederutvikling, og tilbud fra Norges Tekniske Høgskole (administrativ etterutdanningsseminar i industriell administrasjon).

Tilbud fra andre institusjoner og fra konsulentselskaper ble også til en viss grad benyttet, men samlede oversikter over omfanget finnes ikke. Mens ledere fra næringslivet i stor grad benyttet seg av forskjellige lederopplæringstilbud i USA og Europa, var dette i liten utstrekning tilfelle for ledere i det offentlige. Oppsummerende kan vi si at tenkningen på feltet frem til 1990 hadde et individuelt fokus: Det gjaldt å sørge for at den enkelte leder ble opplært til best mulig lederskap. Å drive utvikling av eksisterende ledergrupper var lite fremme i bevisstheten.

FORDYPNINGSTEMA 2

LEDERPOLITIKK FOR STATEN – STATSKONSULTS FORSLAG FRA 1991 OG HVA SOM HAR SKJEDD

Spalten til venstre i tabellen nedenfor gir en oppsummering av forslag som Statskonsult fremmet overfor AAD 26. januar 1991. På slutten av hvert punkt har vi angitt hvem som har ansvaret, departementet (AAD) eller Statskonsult. Spalten til høyre rommer kommentarer og oversikt over hva som har skjedd med forslagene frem til høsten 1999.

FORSLAG TIL TILTAK	KOMMENTARER OG STATUS
1. Det tas initiativ til å få gjennomført de forslag til oppmykning av rammevilkår for forvaltningsorganmodellen som er foreslått i Hermansen-utvalget (NOU 1989:5 <i>En bedre organisert stat</i>) (AAD)	I dette forslaget lå en avvikling blant annet av det generelle stillingshjemmelsystemet, slik at ledere kunne ha bedre muligheter til å styre personalressursene i virksomheten. Stillingshjemmelsystemet er blitt avvirket gjennom vedtak i Stortinget, og forvaltningsorganene er gitt større lokal handlefrihet i spørsmålet om lønnsfastsettelse. På 1990-tallet har det skjedd en vurdering av bruk av styrer for ulike forvaltningsorganer
2. Det innhentes erfaringer med målstyring i offentlig forvaltning (Statskonsult)	Statskonsult mente at ledere med resultatansvar måtte få større myndighet spesielt når det gjaldt budsjettspørsmål, personalspørsmål, lønsspørsmål og spørsmål om organisasjonsutforming, og på den måten sikres bedre samsvar mellom deres formelle ansvar og deres fullmakter og virkemidler. Statskonsult har gjennom forskjellige undersøkelser innhentet erfaringer med målstyringskonseptet. Hovedfokuset har ikke vært på lederrollen og lederes ansvar, kompetansekrav og fullmakter, slik forslaget gikk ut på, men gjennom blant annet lederutviklingsprogrammet for ekspedisjonssjefer er det avdekket barrierer for god ledelse basert på fullmakter og ansvar. I 1999 avsluttet Statskonsult et større arbeid som dokumenterte og analyserte erfaringer knyttet til bruk av målstyringsteknikken både i norske statlige virksomheter, og i andre lands statsforvaltning, inkludert en oppsummering av forskningsresultater rundt temaet

<p>3. Det tas initiativ til å gjøre det obligatorisk for etatene å lage en gjennomarbeidet kravspesifikasjon hver gang de utlyser en ledig lederstilling (AAD)</p>	<p>Så langt vi kjenner til er det vanlig å foreta en gjennomgang av kravspesifikasjonene når en lederstilling skal utlyses, men det er ikke innført som noe obligatorisk krav</p>
<p>4. Det etableres et rådgivningstilbud når det gjelder hvordan kravspesifikasjoner, stillingsbeskrivelser og kontraktsforhold kan utarbeides. Det utarbeides en kort brosjyre (Statskonsult)</p>	<p>Ved etableringen av toppledergruppen i Statskonsult fra 1992 ble det også etablert et forum som kunne bistå virksomhetene på dette området. Det ble ikke laget en brosjyre om dette, men derimot et veiledningshefte om lederrekruttering, hvor spørsmål knyttet til kravspesifikasjoner og stillingsbeskrivelser ble drøftet, se punkt 6</p>
<p>5. Det utarbeides en oversikt over konsulentfirmaer som arbeider med lederrekruttering (Statskonsult)</p>	<p>En slik oversikt ble utarbeidet i form av et veiledningshefte: <i>Rekruttering. En oversikt over firmaer som yter rekrutteringshjelp i offentlig sektor</i> (1992)</p>
<p>6. Det utarbeides en kort veiledning om rekruttering (Statskonsult)</p>	<p>Heftet <i>Lederrekruttering – prosessen steg for steg</i> ble utgitt første gang av AAD og Statskonsult i fellesskap i 1992. Veiledningsheftet er senere kommet i ny og bearbeidet utgave og utgitt av Statskonsult (1999)</p>

<p>7. Det gjøres en vurdering av om staten bør bygge opp et eget konsulentmiljø for rekruttering og ansettelser, om statens kompetanse bør koordineres bedre, eller om det primært bør satse på private konsulentfirmaer (Statskonsult)</p>	<p>For å høste erfaring påtok Statskonsult seg, i en kortere periode midt på 1990-tallet, å yte en viss bistand i forbindelse med rekruttering av toppledere i departementer og ytre etater. Denne praksisen ble det slutt på, blant annet ut fra en erkjennelse av at det å rekruttere ledere og samtidig skulle delta i utviklingsarbeid i forhold til ledere, kunne medføre visse rollekonflikter. Konklusjonen ble i hvert fall at det ikke skulle opprettes noe eget konsulentmiljø for rekruttering og ansettelser. Statskonsult har allikevel hele tiden gitt råd og veiledning på mer generelt grunnlag i forbindelse med lederrekruttering. – Statlige virksomheter benytter seg i forholdsvis stor utstrekning av private rekrutteringsfirmaer, spesielt i forbindelse med rekruttering til toppstillinger. Statskonsult har ment at en slik ekstern bistand kan representere et verdifullt supplement, og delvis også kritisk korrektiv, til rent interne rekrutteringsprosesser. Noen virksomheter har vært ganske bevisste på å bygge opp intern kompetanse på feltet, men det foreligger utvilsomt behov for ytterligere profesjonalisering</p>
<p>8. Det gjøres en vurdering av om staten bør etablere og ajourføre en sentral oversikt over lederkandidater som kan være aktuelle for toppstillinger (Statskonsult)</p>	<p>Selv om Statskonsult har vurdert dette spørsmålet, er det ikke fremmet konkret forslag om et sentralt kandidatregister for topplederstillinger. I regi av AAD er det derimot etablert et eget register over kvinnelige lederkandidater (1999)</p>
<p>9. Det tas initiativ for å endre offentlighetsloven, forvaltningsloven eller forskriftene til disse, slik at det blir mulig å bevare konfidensialitet for søkere under ansettelsesprosedyrene. Både faglige, etiske, organisatoriske og økonomiske sider bør vurderes (AAD)</p>	<p>Spørsmålet om endringer i lovverket slik at søkere til lederstillinger kan sikres konfidensialitet, er blitt drøftet i flere sammenhenger. På 1990-tallet har Stortinget tre ganger vurdert spørsmålet om innsynsretten i søkerlister skal være begrenset. Justisdepartementet har oppsummert synspunktene for og imot i St.meld. nr. 32 (1997–98) <i>Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen</i>. To hovedargumenter nevnes som begrunnelse for å begrense innsynsretten: Hensynet til potensielle søkere, ikke minst fra det private næringsliv, og ønsket om å sikre forvaltningen best mulige søkere. Regjeringen påpeker at det mangler håndfast dokumentasjon på at dagens praksis medfører skadevirkninger. Regjeringen nøyer seg med å redegjøre for situasjonen og har ikke tatt stilling til om offentlighetsprinsippet bør innskrenkes på dette området. Konklusjonen etter behandlingen i Stortinget er at større grad av konfidensialitet kan benyttes i visse tilfeller</p>

<p>10. Alle nyansatte toppledere skal undertegne en ansettelseskontrakt. AAD utformer en veiledende standardkontrakt (AAD)</p>	<p>Dette forslaget reflekterer ikke i tilstrekkelig grad forskjellen i forvaltningen på embetsmenn og statstjenestemenn. Etter utnevnelsen, og som en bekreftelse på at de tiltrer embetet, må embetsmenn underskrive en lojalitetserklæring (ofte kalt embetseden). Dette er noe annet enn en ansettelseskontrakt. For ledere som er omfattet av lederkontraksordningen, har AAD utarbeidet forslag til veiledende standardkontrakt. Mange virksomheter bruker generelle arbeidsavtaler som også undertegnes av ledere som bekreftelse på at de tar stillingen</p>
<p>11. Det settes i gang et forsknings- og utviklingsprosjekt om lederroller og ledelsesfunksjoner blant toppledere i statsforvaltningen (Statskonsult)</p>	<p>I forskjellige miljøer utenom Statskonsult er det igangsatt eller gjennomført forskningsprosjekter som også omfatter toppledere i forvaltningen, blant annet i rammen av det såkalte LOS-programmet og i NFRs forskningsprosjekt <i>Offentlig sektor i endring</i>, spesielt innenfor temaområdet organiseringen av offentlig sektor (fra 1998). AFFs store lederundersøkelse 1999 omfatter også offentlige ledere på ulike nivåer. Ulike prosjekter i Statskonsult har bidradd til å kaste lys over og frembringe informasjon om topplederes rolle og funksjon. Dokumentasjon finnes i bøkene <i>Embetsmannen – og hennes roller</i>, <i>Ledere som lykkes</i>, og <i>Toppleder og kvinne</i></p>
<p>12. Det gjøres vedtak om at systematiske, skriftlige ledervurderinger av toppledere skal foretas minst én gang per år (AAD)</p>	<p>I forbindelse med kontraktsordningen som ble innført for de øverste lederne i forvaltningen fra 1991, ligger det innebygget en forpliktelse til å foreta slike vurderinger av lederne. I forbindelse med gjennomføringen av årlige kontraktsamtaler nedfelles vurderingen skriftlig. Det er overlatt til de enkelte departementene å foreta evalueringer av andre ledere, og dette har skjedd i mange av departementene</p>
<p>13. Det utarbeides en veiledning om ledervurderinger (Statskonsult)</p>	<p>I 1992 utarbeidet Statskonsult i samarbeid med AAD et eget hefte om dette: <i>Lederkontrakter – en veiledning om resultatoppfølging og lederansvar i staten</i></p>
<p>14. Det utvikles en rådgivningstjeneste overfor ledere og etater i hvordan ledervurderinger konkret kan foretas (Statskonsult)</p>	<p>Toppledergruppen, faggruppen for ledelsesutvikling og avdeling for lederskapsutvikling i Statskonsult har gitt rådgivning på dette området. Statskonsult har samarbeidet med AAD i forbindelse med en tverrdepartemental gruppe som arbeider med å videreutvikle lederkontraksordningen på grunnlag av erfaringer både fra departementene og ytre etater. I 1999 ble det tatt initiativ til forsøk med ulike opplegg for lederevalueringer</p>

<p>15. Det etableres et omfattende og avansert lederutviklingsprogram for ledere på høyt nivå i offentlig virksomhet (Statskonsult)</p>	<p>Forslaget innebar opprettelse av et felles utviklingsprogram med deltakere både fra stat, fylkeskommuner og kommuner. Forslaget forutsatte at dette først ble gjenstand for en grundig utredning av både omfang, innhold og pedagogisk form. En slik utredning er ikke blitt gjennomført på landsbasis, men Statskonsult har deltatt i forbindelse med utviklingen av et slikt program på fylkesplan. Derimot er det planlagt og gjennomført flere utviklingsprogrammer for statlige ledere, både i form av ledelsesutviklingstiltak i en del departementer og programtilbud for grupper av ledere (spesielt for ekspedisjonssjefer, men også for mellomledere og nye ledere). En rekke virksomheter har på eget initiativ gjennomført ulike utviklingstiltak for forskjellige grupper av ledere, jamfør presentasjoner i temaheftet</p>
<p>16. Det etableres et eget lederutviklingsprogram for nyutnevnte etatssjefer (Statskonsult og AAD)</p>	<p>Dette er blant de forslagene fra 1991 som ikke er blitt fulgt opp</p>
<p>17. Det settes i gang en evaluering av eksisterende lederutviklingstiltak (Statskonsult og AAD)</p>	<p>Da notatet ble oversendt departementet i 1991, eksisterte fortsatt Statens forvaltningshøgskole. En evaluering av dette tilbudet ble gjennomført i 1991/92. Til tross for at vurderingen av Forvaltningshøgskolen var god, var en av konklusjonene at den beslagla forholdsvis store ressurser som kom et forholdsvis lite antall ledere til gode. Det ble derfor vedtatt å nedlegge Forvaltningshøgskolen og i stedet satse på tiltak som kunne komme til nytte for flere ledere. Dette førte blant annet til etableringen av Mellomlederopplæringen i staten (MLO) og Ny i lederjobben (NILE). Etter fem års virksomhet ble MLO evaluert i 1998. Senere kom et eget lederutviklingsprogram for ekspedisjonssjefer (LUPEKS)</p>
<p>18. Det settes i gang en kartlegging av utviklingsbehov hos ledere på høyt nivå i staten (Statskonsult)</p>	<p>Statskonsult har gjennom forskjellige undersøkelser søkt å kartlegge statlige lederes situasjon og hvilke utviklingsbehov som foreligger. I løpet av 1990-tallet er nesten halvparten av alle ekspedisjonssjefene intervjuet blant annet om dette. Data fra disse intervjuene dannet en viktig del av grunnlaget for den konkrete utformingen av lederutviklingsprogrammene som ble gjennomført for ekspedisjonssjefer 1995–98. I 1992 og 1996 ble det gjennomført en intervjuundersøkelse blant til sammen drøyt 20 ledere i ytre etater, oppsummert i rapporten <i>Direktoratsledere. Om lederskap i statlig forvaltning</i> (1997:2)</p>

<p>19. Det tas initiativ til at det gjøres obligatorisk for den enkelte institusjon å utarbeide utviklingsplaner (AAD)</p>	<p>Det foreligger i dag klare føringer på at alle statlige virksomheter skal utarbeide planer for kompetanseutvikling, jamfør <i>Strategisk plan for kompetanseutvikling i staten 1997–98</i> (p-0844). Det er forutsatt at disse planene også skal omfatte lederne. For å hjelpe virksomhetene i dette arbeidet har Statskonsult utgitt et eget veiledningshefte: <i>Kompetanseutvikling – et lederansvar</i> (1998, 2. utgave 1999)</p>
<p>20. Det etableres et eget tilbud om personlig rådgivning gjennom konsulenter som har tilstrekkelige faglige og fagetiske forutsetninger (Statskonsult)</p>	<p>Et formalisert tilbud om bistand overfor ledere i form av personlig rådgivning, er ikke blitt etablert. Flere konsulenter i Statskonsult har bistått ledere som har ønsket en samtalepart i ulike, og ofte vanskelige situasjoner</p>
<p>21. Det etableres flere møteplasser for ledere (Statskonsult og AAD)</p>	<p>Da forslaget ble fremmet i 1991 var Statens topplederkonferanse allerede et innarbeidet forum for ledere på høyt nivå i staten. Det fantes også andre møtesteder for ledere. Forslaget innebar å etablere flere treffsteder, og disse måtte være avgrenset til klare målgrupper, ha klare formål og være styrt og strukturert. I tråd med denne anbefalingen tok Statskonsult høsten 1991 initiativ til å etablere et forum hvor ekspedisjonssjefen i departementenes administrasjonsavdeling kunne møtes regelmessig. Nå holdes det møter for denne målgruppen etter behov. I forlengelsen av ekspedisjonssjefsprogrammene og andre utviklingsprogrammer er det blitt dannet en rekke nettverk av mer uformell karakter. Mange statlige ledere deltar også i nettverk som er etablert på ikke-statlig initiativ (f.eks. av AFF)</p>
<p>22. Det arrangeres seminar- og møteserier for toppledere om aktuelle tema og om sentrale ledelsesspørsmål (Statskonsult)</p>	<p>Både AAD og Statskonsult arrangerer regelmessige møter og konferanser med temaer som har interesse for statlige ledere. Dette har pågått på hele 1990-tallet. Mange av kursene som Statskonsult arrangerer, har ledere som målgruppe. Noen blir spesielt lagt opp for ledere på høyt nivå i forvaltningen</p>
<p>23. Det utarbeides et rådgivningstilbud om karriereplanlegging (Statskonsult og AAD)</p>	<p>Et formalisert rådgivningstilbud er ikke blitt etablert, men uformell og sporadisk rådgivning med hensyn til karriereplanlegging har funnet sted i hele perioden. I en periode midt på 1990-tallet ble det etablert en utvekslingsordning mellom ledere i offentlig og privat virksomhet. Hensikten var å bygge bro, gi mulighet for erfaringsutvidelse og bidra til mobilitet mellom staten og næringslivet. Ordningen ble avvirket, blant annet fordi den var ganske tung å administrere</p>

<p>24. Det innhentes erfaringer med bruk av åremålskontrakter i staten (Statskonsult)</p>	<p>I forbindelse med at Stortinget behandlet spørsmålet om innføring av åremålsordning for embetsmenn i 1992, ble det gjennomført en undersøkelse. 8. mai samme år ble det vedtatt å endre Grunnloven slik at embetsmenn, utenom dommere, kunne tilsettes på åremål under forutsetning av spesifikk lovhjemmel. Noen systematisk gjennomført innhenting av erfaring med åremålsordning er ikke blitt gjennomført</p>
<p>25. Etablering av et rådgivningstilbud overfor den enkelte leder i forbindelse med spørsmål om alternative karriereveier, nedtrapping, omplassering, pensjonsordninger osv. (AAD og Statskonsult)</p>	<p>Så langt vi kjenner til er det ikke blitt etablert et organisert rådgivningstilbud. Men AAD og Statens pensjonskasse m.fl. har gjennom forskjellige informasjonstiltak bidradd til å gi ledere råd om hvilke senkarrieremuligheter som foreligger. Forslaget om å samarbeide med private konsulenter som har spesialisert seg på dette, er bare gjennomført i begrenset grad</p>
<p>26. Etablering av et rådgivningstilbud overfor arbeidsgiver i forbindelse med spørsmål om omplassering, oppsigelser osv. (AAD og Statskonsult)</p>	<p>Også dette tiltaket er blitt fulgt opp, i hvert fall delvis, i og med utarbeidelsen av et veiledningshefte for arbeidsgivere om hvordan de skal forholde seg, når de blir stilt overfor situasjoner der det er manglende samsvar mellom krav og forventninger som stilles til en underordnet leder: <i>Når ledere ikke strekker til. Oppfølging av ledere i offentlig forvaltning som ikke innfrir kravene</i> (1997)</p>

FORDYPNINGSTEMA 3

VIKTIGE POLITISKE DOKUMENTER OM LEDERSKAP

St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

Denne stortingsmeldingen har et eget kapittel (kap 8) om personal- og ledelsespolitikk, der hovedmålet for denne politikken blir definert slik: "*Å bidra aktivt til at statsforvaltningen og den enkelte virksomhet lykkes i å nå de pålagte mål, gjennom at ledere og ansatte har riktig kompetanse og gjør en god jobb.*"

Underkapitlet om ledelsespolitikk (8.6) kobler innledningsvis **utvikling av styringssystemer og ledelsesfunksjoner**, med målsettingen å sikre en bedre ressursutnyttelse på alle nivåer i staten. God forvaltningsledelse blir sett i sammenheng med mål- og resultatstyringen og en effektiv regel- og budsjettstyring. Det presiseres at krav til ledernes arbeidsgiverfunksjoner og ansvar som personalledere, forutsetter en klargjøring av lederrollen og ledelsesfunksjoner på de ulike beslutningsnivåene.

Topplederens spesielle ansvar som strateger og som pådrivere for å realisere statens forvaltningspolitikk og personal- og ledelsespolitikk, blir understreket. Det gjelder også mellomledernes og førstelinjeledernes viktige rolle for å få til gode arbeidsprosesser og produkter til beste for brukerne. Samarbeid og lagånd gjennom teamorganisering anbefales for å understøtte omstilling av virksomhetene og utvikling av medarbeiderne.

Uansett nivå står det i meldingen at "*noen felles overordnede ledelsesprinsipper*" i staten bør omfatte alle som innehar et lederansvar. Disse oppsummeres i følgende seks hovedpunkter:

En leder i staten har ansvar for å

- nå oppsatte mål som kommer brukerne til gode, og som er i samsvar med politiske og administrative beslutninger
- bidra til forbedring, fornyelse og omstilling med sikte på å nå langsiktige mål for forvaltningen
- utvikle selvstendighet, ansvarsfølelse og kompetanse hos medarbeidere
- representere arbeidsgiver og utøve god personalledelse
- ivareta hensynet til likestilling
- utvikle seg selv som leder

Disse ledelsesprinsippene med kommentarer ble utgitt i et eget hefte av AAD i 1992.

Med grunnlag i disse prinsippene blir det stilt krav om at den enkelte leder må ha evne til helhetstenkning og strategisk utvikling, personalledelse og å utøve samarbeid og god kommunikasjon, og til problemløsning basert på høy faglig kompetanse.

I meldingen blir det fremholdt at ledelseskulturen vil variere avhengig av virksomhetstype, ytelse og geografi, og at det derfor må være rom for mangfold i utøvelse av lederroller og for utviklingen av ledelsesfunksjonene i virksomhetene. Utviklingsinnsatsen skal omfatte både lokale og sentrale tiltak og omfatte klargjøring av ansvar og lederroller, mer profesjonell lederutvelgelse, flere kvinner til ledende stillinger, lederopplæring og resultatoppfølging.

Det poengteres også at toppledelsen i den enkelte virksomheten har et særlig ansvar for å styrke ledelsesfunksjonen og virksomhetens totale ledelseskompetanse. Topplederne anbefales særlig å satse på utvikling av lederteamene og la dette inngå som en naturlig del av virksomhetens ledelsesutvikling og lederopplæring. Ved rekruttering av medlemmer til lederteamet bør det legges vekt på gjensidig utfyllende kompetanse.

I tillegg til det systemiske perspektivet på lederskapet og dets utvikling som er nevnt ovenfor, redegjøres det i meldingen for det som kalles spesielle lederpolitiske virkemidler innen rekruttering, utvikling og oppfølging av lederne.

Innen **lederutvelgelse og rekruttering** sies det at staten skal legge mer vekt på offensive utlysninger av lederstillinger, og om nødvendig også gå aktivt ut i markedet for å finne egnede kandidater. Samtidig anses det viktig å tilrettelegge for en bevisst utnyttelse av ledelsespotensialet i virksomheten, blant annet gjennom karriereplanlegging og ved å skape konkurransedyktige forhold for interne lederkandidater. Det skal vurderes om bruken av lederkontrakter ved tilsetning av ledere bør utvides til å omfatte alle lederstillinger i staten, og på den måten legge til rette for en systematisk oppfølging og utvikling av lederen. Når stillinger er ledige, må det foretas en grundig stillingsvurdering, slik at det kan bli best mulig samsvar mellom de kravene som stilles, og kandidatens formelle og personlige kvalifikasjoner. Å velge ledere som skaper en funksjonell og sterk organisasjon blir definert som én av toppledernes primæroppgaver. Rekrutteringsarbeid må derfor ses på som en viktig investering i virksomhetens utvikling og målrealisering.

Når det gjelder **lederopplæringen**, skal den fremme verdier og utvikle lederferdigheter. I meldingen blir det slått fast at målet er å gi alle ledere innen statlige virksomheter tilbud om lederopplæring på ulike trinn i karrieren, tilpasset de utfordringer og problemer de møter. Lederne skal få tilbud om

målrettet opplæring for å bedre offentlig service og tjenesteyting, for å sikre resultatrettet og økonomisk drift, personalutvikling, bruk av ny teknologi og forandringsledelse. For å sikre dette skal den enkelte virksomhet i staten utarbeide en handlingsplan i kompetanseutvikling som også omfatter lederne.

Det overordnede målet med lederopplæringsprogrammene bør, ifølge meldingen, være å sette lederne i best mulig stand til å utøve lederrollen på sitt nivå. Videre skal lederopplæringen kunne bidra til å øke formalkompetansen hos lederen og være en støtte og inspirasjon i jobben. Mer spesifikt skal opplæringen gi kunnskap om og trening i¹

- offentlig sektors omfang, innhold og verdiforankring
- statens ledelsesprinsipper og etiske retningslinjer
- klargjøring av egen lederrolle og ledelsesfunksjon
- utvalgte lederverktøy som bl.a. personalpolitiske virkemidler, mål- og resultatstyringsmetoder, teamorganisering og metoder for omstilling og utvikling
- anvendelse av atferdsmessig læring i lederrollen
- informasjon

Av konkrete tiltak nevner meldingen et opplæringstilbud for nye ledere, ordninger som gjør at ledere kan delta i utviklingsprogrammer ved utenlandske og innenlandske universiteter og høyskoler, og utvekslingsordninger mellom statlig og privat sektor og på nordisk plan. For å motvirke den tilstivningsprosessen som ofte melder seg i midt- og senkarrieren, anbefales alternative arbeids- og belønningsmønstre som gir fleksibilitet, og som motiverer for jobbrotasjon og videreutvikling.

Med hensyn til oppfølging av ledere, trekkes resultatvurdering frem som et virkemiddel. Ved aktivt å følge opp ledere i forhold til statens ledelsesprinsipper, på forhånd avtalte resultatkrav og dokumenterte resultater, styrkes ledelsesfunksjonene. Systematisk resultatoppfølging skal også virke som en positiv støtte til lederen, og gi større legitimitet i lederrollen. Dette kan skje gjennom regelmessige samtaler med nærmeste overordnede, som vurderer lederen i forhold til resultatoppnåelse og lederatferd i en bestemt periode. I den forbindelsen bør også medarbeidernes vurdering av lederen inngå. En veiledning i resultatoppfølging av ledere vil bli utarbeidet.²

Til sist i meldingen blir spørsmål om **ledermobilitet og seniorpolitikk** behandlet. Ambisjonen er å legge til rette for at eldre ledere kan trappe ned og

¹ De fleste av disse temaene er blitt tatt opp i de større lederutviklingsprogrammene som er blitt gjennomført på 1990-tallet på sentralt hold i forvaltningen, f.eks. Statskonsults Lederutviklingsprogram for ekspedisjonssjefer (LUPEKS), og tilbudet til mellomledere – Mellomlederopplæringen i staten (MLO).

² En veiledning ble laget av AAD og Statskonsult i 1992: Lederkontrakter. En veiledning om resultatoppfølging og lederansvar i staten.

gå over i andre typer stillinger hvor deres kunnskaper, ferdigheter og erfaringer gjennom et langt liv kan utnyttes. Seniorpolitikken vil også kunne bidra til å skape større mobilitet i det statlige lederskapet. En slik ordning vil også være et positivt alternativ til tidligere pensjonering.

Stortingskomiteens innstilling til meldingen

Forbruker- og administrasjonskomiteen i Stortinget behandlet meldingen høsten 1992 (Innst. S. nr. 63 (1992–93)). Innstillingen rommer en rekke særmerknader fra de ulike partiene i Stortinget, men også en del felles kommentarer.

Komiteen er enig med Regjeringen i at personal- og ledelsespolitikken er avgjørende for at statsforvaltningen og den enkelte virksomhet kan *"lykkes i å nå de pålagte mål, gjennom at ledere og ansatte har riktig kompetanse og gjør en god jobb."*

Komiteen påpeker samlet at personal- og ledelsespolitikken er en viktig endrings- og omstillingsfaktor. *"Personalpolitikken er blitt stadig viktigere som støttefunksjon for forvaltningsutvikling og samfunnspåvirkning. I denne sammenheng er lederens rolle viktig for å utvikle medarbeiderens ressurser slik at disse kan brukes bedre for å nå virksomhetens mål."*

Komiteen understreker videre at lederne i staten i større grad må engasjere seg i personalarbeidet for blant annet å *"kunne konkurrere på arbeidsmarkedet generelt og også om de mest etterspurte fag- og utdanningsgruppene."* Komiteen legger også stor vekt på kompetanseutvikling generelt og på *"å bygge opp lederkompetanse og faglig kompetanse med muligheter for både administrativ og faglig karriere for de ansatte."* Med andre ord ønsker komiteen at det i større grad legges til rette for et dobbelt karriereløp, faglig og ledelsesmessig.

Komiteen fremhever også betydningen av at statlige virksomheter og deres ledere viser oppmerksomhet ikke bare ved de fysiske forhold ved arbeidsmiljøet, men også på faktorer som *"tilrettelegging av arbeidet, mellommenneskelige forhold og andre sider ved det psykososiale arbeidsmiljøet."* De ansattes medvirkning skal fortsatt ha en viktig plass. Etisk bevisstgjøring fremholdes også som en viktig faktor: *"Som forvalter av samfunnets felles verdier, har alle statsansatte et særlig ansvar for å opptre på en etisk forsvarlig måte."*

Komiteen har en positiv vurdering av rotasjonsordningen som muliggjør at statsansatte, i perioder på inntil to år kan arbeide i andre statlige virksomheter, og av rammeavtalen med Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) om utveksling av ledere mellom statlige virksomheter og private bedrifter. (Denne ordningen varte noen år, men er nå avvirket.)

Komiteen er videre enig om at det bør være en del av politikken å få inn flere lærlinger og å integrere yrkeshemmede, og å legge forholdene til rette slik at begge kjønn kan få muligheter til å ivareta omsorgsforpliktelser i hjemmet og ikke taper karrieremuligheter av den grunn.

Når det gjelder tiltak og virkemidler, er det imidlertid uenighet i komiteen. Sosialistisk Venstreparti går imot det nye lederlønnssystemet og er skeptisk til en videreutvikling av prestasjonslønnssystemet innen offentlig forvaltning. Fremskrittspartiet er imot virkemidler som kjønnskvoltering, og mener det er behov for langt mer differensiert og delegert lønnspolitikk, slik at lønnsfastsettelsen i større grad skjer "*gjennom et etatsmessig og geografisk desentralisert system.*" Også Høyre ønsker "*større lokal fleksibilitet i lønns- og arbeidsvilkårene.*" Hele komiteen, med unntak av Fremskrittspartiet, mener at hovedregelen fortsatt bør være at statens arbeidstakere skal få sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i tariffavtaler, og at en del av lønnsdannelsen skal skje ved lokale forhandlinger. Flertallet ønsker også stimulerings tiltak for blant annet å øke kvinneandelen, spesielt i topplerersjiktet. Fremskrittspartiet fremmet som ett av sine forslag å be Regjeringen "*avskaffe alle kollektive ledelsesformer*".

AADs omstillingsplan 1992

Arbeids- og administrasjonsdepartementet utgav i 1992 en omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene. Denne planen drar opp departementets forvaltningspolitiske retningslinjer og tiltak. Planen setter opp tre overordnede mål for statlige virksomheter:

- God politisk styring
- Brukerrettede virksomheter
- Effektiv ressursbruk

For å få til dette må statlige virksomheter bli mer mål- og resultatrettet, mer omstillingsdyktige og bedre på samspill innad, med kommunal og privat sektor og det internasjonale samfunn. Innsatsen foreslås konsentrert om seks innsatsområder, og ett av dem er *En helhetlig ledelsespolitikk.*

Den helhetlige ledelsespolitikken blir først og fremst koblet sammen med resultatansvaret: Det gjelder å ha ledere som "*er villige til å gå i spissen og påta seg resultatansvar.*" Det helhetlige i ledelsespolitikken går ut på å "*utvikle ledelsesfunksjonene, avklare lederroller, rekruttere, ansette, utvikle, belønne og skape mobilitetsordninger for ledere i staten.*"

I planen blir det understreket at staten må få et mer bevisst forhold til hva slags ledere den trenger, og viser i den forbindelsen til behovet for ledere som kan lede omstillingsprosesser, være gode personalledere, som er brukerorienterte, ressursbevisste, og kan samarbeide på tvers av sektorer. "*Strategisk og målstyrt*

ledelse som mobiliserer menneskelige, økonomiske og tekniske ressurser må prege forvaltningen og den enkeltes lederansvar."

For å få til dette kan tiltakene inndeles i to hovedgrupper:

- Tiltak for å understøtte lederansvar og ledelsesutvikling
- Tiltak for likestilling

For å utvikle ledelsesfunksjonene og virksomhetenes totale ledelseskompetanse, poengteres det at topplederne har et særskilt ansvar, og det anbefales at de enkelte virksomhetene utvikler handlingsplaner for ledelse og ledelsesutvikling basert på statens overordnede verdier og ledelsesprinsipper. Det nevnes også at statlige ledere kan hente impulser fra det private næringsliv med vektlegging på resultater og fra det frivillige organisasjonsliv med dets evne til å skape engasjement og støtte i befolkningen.

De konkrete tiltakene som AAD ønsker å få gjennomført i samarbeid med fagdepartementene, Statskonsult og andre organisasjoner og institusjoner, er nærmere omtalt under følgende punkter:

Profesjonell rekruttering

Det er viktig å unngå feilansettelser. Derfor bør det lages mer gjennomarbeidede kravspesifikasjoner hver gang en lederstilling er ledig, der *"lederkompetanse må tillegges vel så stor vekt som faglig kompetanse."*

Utvikling, rådgivning, vurdering og erfaringsutveksling

Det påpekes at mye godt utviklingsarbeid skjer i virksomhetene, men det er for lite erfaringsutveksling på tvers av etatsgrensene. "Det bør derfor etableres flere møteplasser for ledere." Det slås også fast at mange ledere savner et støtteapparat, og at ordninger med personlig og faglig rådgivning kan bøte på dette. For å få til dette, står det i planen at *"Statskonsult bygger opp et eget kompetansesenter som kan gi råd og profesjonell bistand til virksomhetene, samt faglig og personlig rådgivning i forbindelse med utøvelse av egen lederrolle."* (Dette referer seg til gruppen som ble etablert for å arbeide med Statens topplederprogram.) Videre sies det at evaluering av ledere må foretas jevnlig og i full åpenhet mellom leder og overordnet.

Lederopplæring

"AAD vil utarbeide en rammeplan for lederopplæring av førstelinjeledere, mellomledere og toppledere tilpasset den enkeltes rolle og funksjon."

Eksisterende lederopplæringstilbud vil bli evaluert og videreutviklet, og nye tilbud vil komme (bl.a. for mellomledere i regi av Statskonsult, MLP). Når det gjelder kompetanseutvikling for ledere på alle nivåer, står det i planen at følgende vil bli prioritert:

- Etikk, ledelsesprinsipper og staten som verdiforvalter

-
- Hjelp til å fylle krav som mål- og resultatrettet lederskap stiller lederne overfor
 - Opplæring i nye krav til arbeidsledelse og personalansvar og arbeidsgiverrollen
 - Strategisk bruk av IT
 - Kunnskap om den internasjonale utviklingen
 - Kunnskap om sammenhenger mellom de ulike forvaltningsområder og forvaltningsnivåer for å gi et helhetlig perspektiv på tjenesteutviklingen

Oppfølging av nytt resultatbasert lønssystem for toppledere

Dette vil skje gjennom videre arbeid med den veiledende standardkontrakt for toppledere som var blitt laget, mer bevisst lederrekruttering, evaluering av lederkontraksordningen, foruten å vurdere hensiktsmessigheten av åremålsstillinger.

Mobilitet og senkarrierer

Det påpekes at økt mobilitet gir muligheter for å slippe til nye ledere og for å dra nytte av erfarne ledere i nye organisasjoner. AAD vil videreutvikle ordninger hvor dyktige medarbeidere kan få karriereopprykk uten lederansvar, men også slik at ledere som ønsker det, kan gå over i andre typer stillinger uten at dette skal bli ansett som et tilbakeskritt. *"Poenget er å skape nødvendig dynamikk i det statlige lederskap."*

Likestilling

AAD vil igangsette og gjennomføre prosjekter innen *kvinner til ledelse*, og ta initiativ som *"kan skape mer lik lønn mellom mann og kvinne for likeverdig arbeid."*

De forvaltningspolitiske redegjørelsene

På 1990-tallet har administrasjonsministeren gitt egne redegjørelser i Stortinget om forvaltningspolitikken tre ganger: 1994, 1996 og 1999. Nedenfor gir vi et kort utdrag av det som er nevnt om ledelse og lederskapsutvikling:

Forvaltningspolitisk redegjørelse ved statsråd Nils Totland 11. 01.94

Redegjørelsen anlegger både et systemisk og et personalt perspektiv på forvaltningsutviklingen. Den peker generelt på betydningen av å ha gode systemer og strukturer, men understreker samtidig at arbeidsformer og kommunikasjon innenfor systemene er viktige for å sikre effektivitet, god ressursutnyttelse og gode resultater. *"På mange områder må forvaltningen forbedre og endre den måten den fungerer på for å møte nye krav og utfordringer. Et av de aller viktigste områdene gjelder kommunikasjon og samhandling både mellom staten og kommunesektoren og innad i staten."*

Det poengteres at den menneskelige faktor er avgjørende for samhandling og resultater. *"Menneskene er viktigere enn systemene."* Den viktigste innsats-

faktoren i forvaltningen er menneskene som arbeider der, fremholder statsråden, og peker på at "*den staten som vi ønsker oss, krever mye av våre ledere og medarbeidere.*"

Det påpekes videre at "*Tradisjonelt har statlige ledere ofte vært "høytstående saksbehandlere". Fremdeles må lederne kunne sitt fag. Men en stat som skal omstille seg raskt, arbeide resultatorientert og bruke ressursene effektivt, må også stille krav til selve utførelsen av ledelsesoppgavene. Derfor må staten sørge for å ha ledere som er bevisst sitt spesielle ansvar, som er kompetente og målrettede, og som har en grunnleggende forståelse for offentlig forvaltning og det samfunnet vi lever i.*"

Videre ble det poengtert følgende:

"Administrasjonsdepartementet og Statskonsult legger derfor stor vekt på utvikling av lederne i staten. Det er utarbeidet et strategidokument for arbeidet med ledelses- og lederutvikling i staten for perioden 1993–95. Dette arbeidet skal støtte opp om og gi inspirasjon til lederne, og hjelpe dem til å bli den drivkraften og den inspirasjonen for sine medarbeidere som forvaltningen trenger. Lederne skal gis støtte, men samtidig skal det også stilles krav om å kunne påvise resultatforbedringer. Derfor ble det innført en ordning med lederkontrakter der kravene til lederne knyttes opp til lønn. Ordningen, som omfatter i underkant av 400 stillingsinnehavere, har virket i kort tid. Det vil bli lagt stor vekt på å følge med i resultatene av denne nyordningen."

Forvaltningspolitisk redegjørelse ved statsråd Nils Totland 27.02.96

Den forvaltningspolitiske redegjørelsen i 1996 har et eget punkt om ledelse i forvaltningen: En godt ledet forvaltning. Der står det blant annet:

"Den enkelte statlige leder står overfor en rekke utfordringer. Den tradisjonelle embetsmannsrollen med klart lovhjemlet ansvar og definert stillingsinstruks er i dag ikke lenger tilstrekkelig. Dette gjelder ikke minst når lederen opptrer som arbeidsgiver.

Lederne må beherske informasjon som et virkemiddel, og i den statlige informasjonspolitikk er det slått fast at informasjon er et linjeansvar og et lederansvar. Dette betyr at det er et lederansvar på alle nivåer å vurdere informasjon på linje med andre virkemidler for å nå de mål man har satt seg.

Den store bredden i offentlig sektor gjør det også viktig å påpeke statlige lederes helhetsansvar. Publikum etterspør tilgjengelighet og kvalitet, og er ikke spesielt opptatt av om det er en statlig eller kommunal etat som leverer tjenesten. Samtidig må vi holde fast ved at et hovedpunkt i lederansvaret er omstillingsutfordringene innenfor egen sektor. Her vil jeg spesielt peke på at uten en aktiv kommunikasjon mellom ledere, ansatte og deres organisasjoner er det ikke mulig å opparbeide tillit til nødvendige beslutninger. En vellykket

omstillingsprosess er avhengig av dette. Hovedavtalen i staten legger grunnlaget for den aktive medvirkning og medbestemmelse som er avgjørende nødvendig for gode resultater.

Regjeringen ønsker å være i forkant når det gjelder å føre en god arbeidsgiverpolitikk. Ikke minst vil jeg understreke forpliktelsen til å legge til rette for likestilling mellom kjønnene. Blant annet er det en oppgave å øke kvinneandelen blant statlige ledere, særlig på høyere nivå. Og for å oppnå reell likestilling i arbeidslivet har Regjeringen satset på at staten skal gå foran i arbeidet med likelønn ..."

Forvaltningspolitisk redegjørelse ved statsråd Laila Dåvøy 26.4.99

Den forvaltningspolitiske redegjørelsen i 1999 har et spesielt fokus på arbeidet med å rekruttere flere kvinner til statlige lederstillinger. Ambisjonen er å øke andelen fra 22 % i 1997 til 30 % i 2001. I redegjørelsen blir dette sett i sammenheng med behovet for økt og mer variert kompetanse innenfor forvaltningen:

"Regjeringens kompetansereform, som legger stor vekt på arbeidslivsbasert etter- og videreutdanning, vil bidra til å løfte kompetansenivået i samfunnet ytterligere. Vi må sørge for at reformen ivaretar og stimulerer til utvikling av realkompetanse – sånn at den enkelte kan anvende sin kompetanse på nye måter med nye oppgaver og samarbeidsrelasjoner. Jeg tror at det i økende grad framover vil bli stilt krav til den enkelte medarbeider om evne til å koble og anvende ervervet kunnskap. Det må også legges organisatorisk til rette for å skape gode læringsmiljøer og for at forvaltningen tar bedre i bruk hele samfunnets kompetansereservoar."

FORDYPNINGSTEMA 4

STRATEGIDOKUMENTER

Strategi for ledelsesutvikling og lederutvikling i staten 1993–95

Etter at faggruppen for ledelsesutvikling var blitt etablert i 1992, vokste det frem nær kontakt med arbeidsgiveravdelingen i AAD om ledelsesrelaterte spørsmål. I erkjennelsen av at det stod begrensede personalmessige og økonomiske ressurser til rådighet, ble det viktig å gjennomtenke hvilke satsinger som skulle prioriteres både fra departementets side og fra Statskonsult.

Et sentralt spørsmål i drøftingene var hvorvidt Forvaltningshøgskolen skulle videreføres, eller om ressursene skulle kanaliseres inn i tiltak som kunne komme flere ledere til gode. Det siste alternativet ble valgt, og nedfelte seg også i dokumentet *Strategi for ledelsesutvikling og lederutvikling i staten 1993–95*.³

Strategidokumentet inneholder en oversikt over utviklingstrekk og behov. Sentrale synspunkter for å begrunne behovet for lederskapsutvikling er hentet fra stortingsmeldingen om forvaltnings- og personalpolitikken og fra AADs omstillingsplan (se foregående fordypningstema).

Noe av det spesielle med strategien er den klare sontringen mellom ledelsesfunksjoner og lederroller på den ene side og lederne som personer på den annen side. I korrespondanse med denne sontringen skiller det mellom ledelsesutvikling og lederutvikling: mens ledelsesutviklingen dreier seg om utvikling av systemene for ledelse og styring i virksomhetene, retter lederutviklingen seg mot lederne som personer. Men det understrekes samtidig at disse to områdene henger nøye sammen, og at det derfor er viktig at innsatsen samordnes.

Et annet viktig poeng i strategien er sontringen mellom det ansvaret staten i egenskap av arbeidsgiver har for sine ledere, og det ansvaret den enkelte linjeleder har i sine virksomheter. Strategien understreker at hovedansvaret for ledelses- og lederutviklingen ligger i de enkelte virksomhetene. Topplederen har ansvar for å utvikle ledelsesfunksjonene og virksomhetens totale ledelseskompetanse. Topplederen må derfor involvere seg i ledelsesutviklingstiltakene i virksomheten, mens alle ledere har et selvstendig

³På side 11 heter det: "*Det tilbud som Statens forvaltningshøgskole har representert, endres og videreføres som en bredere satsing i form av mellomleder- og topplerertilbud. Tiltakene innenfor disse tilbudene vil ses i sammenheng med og kunne kombineres med etatsinterne ledelsesutviklingstiltak.*"

ansvar for å vurdere ledelsesfunksjonen i egen enhet og bidra til at lederutøvelsen kan bli bedre.

I oversikten over innsatsområder er det i tråd med dette skilt mellom det lokale ansvaret (dvs. virksomhetenes eget ansvar) og det sentrale ansvaret (som gjelder departementets og Statskonsults stabsrolle i utviklingsarbeidet). Innen ledelsesutviklingen består det sentrale ansvaret i å yte rådgivning og bistand (bl.a. når det gjelder behovsanalyser og ved gjennomføring av enkelte prioriterte tiltak). På feltet lederutvikling understrekes det at følgende målgrupper prioriteres i innsatsen: Nye ledere, mellomledere, øverste ledere og kvinner. Det poengteres at lederutvikling dreier seg om mer enn lederopplæring – opplæring er bare ett av flere virkemidler for utvikling. Innholdsmessig dreier lederutviklingen seg om kunnskapsmessig utvikling, ferdighetsmessig utvikling, holdningsmessig utvikling og emosjonell og atferdsmessig utvikling.

Ledelsesutvikling i staten 1998–2002

I forbindelse med Personallederkonferansen i staten i 1995 ble det innhentet synspunkter på strategidokumentet for perioden 1993–95. De aller fleste vurderte dokumentet som nyttig, og mente det var behov for en revidert utgave som videreførte de grunnleggende prinsippene i dokumentet. Samtidig ble det fremholdt at en revisjon måtte ta hensyn til erfaringer som var høstet med forskjellige lederskapsfremmende tiltak på ulike nivåer innenfor statsforvaltningen i de senere årene.

I tråd med disse anbefalingene ble det neste strategidokumentet utarbeidet: *Ledelsesutvikling i staten 1998–2002*, med undertittelen *Strategi for utvikling av ledere og ledelse*. Selv om Statskonsult spilte en sentral rolle i utarbeidelsen også av dette dokumentet, er det utgitt av departementet alene. Dokumentet er noe utvidet i forholdet til det første strategidokumentet og har også en annen disposisjon: Først defineres mål og krav i leder- og ledelsesutviklingen, dernest underbygges dette med et kapittel om utviklingstrekk og verdier. Videre gis en oversikt over lederne og deres situasjon i forvaltningen, deretter beskrives ansvar og innsatsområder, og til sist gis en oversikt over utviklingstiltakene som anbefales. En del av disse tiltakene er mer konkret beskrevet sammenlignet med dokumentet fra 1992.

Dokumentet fra 1998 kobler innsatsen for lederskapsutvikling sterkere til begrepet kompetanseutvikling. Det er lagt til grunn at kompetanseutvikling for ledere og andre ansatte vil være viktige elementer i videreutviklingen av en effektiv, brukervennlig, kvalitetsbevisst og velorganisert offentlig forvaltning. Det poengteres tydeligere at lederansvar og personalpolitisk resultatansvar er et vesentlig grunnlag for å nå de målene forvaltningen er pålagt. Departementet er klarere i hva slags tiltak det ønsker å prioritere: Tiltak som gir flere kvinner i lederstillinger, som styrker samspeilet på tvers av enheter og etater, styrker åpenhet og innsyn i forvaltningen, bidrar til å styrke det løpende

forbedringsarbeidet i staten, setter ledere bedre i stand til å håndtere krevende omstillinger og prosjekter, bidrar til å utvikle toppledelsen i staten, og sikrer dokumentasjon og evaluering av utviklingsarbeidet.

Fagstrategien for Statskonsult

Den nye organisasjonsstrukturen for Statskonsult fra 1. januar 1997 innebar at det ble opprettet en egen avdeling for lederskapsutvikling (LED). Som på de andre arbeidsområdene ble det utarbeidet en fagstrategi for området lederskapsutvikling.

Strategien angir hva som skal være Statskonsults mål på området: Vi skal bidra til å tydeliggjøre og utvikle styrings- og ledelsesfunksjonene i forvaltningen slik at de enkelte virksomheter best mulig kan møte kravene til å være mål- og resultatorientert, å være omstillingsdyktige, å stimulere læringsprosesser, og å være orientert mot samspill mellom nivåer og sektorer.

Et hovedtema dreier seg om kommunikasjon og samspill med sikte på å fremme team- eller lagbygging i ledergruppene i statlige virksomheter. Statskonsult vil bidra til at ledere i staten får best mulig kompetanse til å utøve sin rolle slik at de ut fra sine aktuelle lederoppgaver finner en balansert prioritering når det gjelder faglig ledelse, administrativ ledelse, personalledelse (forholdet til medarbeidere), strategisk og helhetlig ledelse og forandringsledelse. Lederutvikling i staten bør i stor grad dreie seg om å hjelpe ledere til å definere sin lederrolle, gjøre bevisste valg når de står i rollekonflikter eller rolleklarheter og gi dem mot og kraft til å være ledere.

I praksis betyr dette at strategien inndeler satsingsområdet lederskapsutvikling i to:

- Ledelsesutvikling (som sikter mot integrert og effektivt samspill blant lederne i statlige virksomheter)
- Lederutvikling (mer personlig og individrettet)

Dette svarer til todelingen i AADs strategidokument.

Fagstrategien slår fast at Statskonsult på dette feltet dels vil ta egne initiativ, og dels bistå statlige virksomheter som ønsker assistanse når det gjelder konkret lederskapsutvikling. Vi vil på selvstendig grunnlag foreta analyser og vurderinger av rammebetingelsene for statlig lederskap og arbeide aktivt for å få disse betingelsene endret i positiv retning. Vi vil bidra til utvikling og gjennomføring av strategier og retningslinjer for lederskapsutvikling for staten som helhet, og utvikle konkrete planer og programmer for ulike målgrupper. Dette vil skje med grunnlag i erfaringer fra forvaltningen og analyser av fremtidige utfordringer innen statlig lederskap. Statskonsult tar sikte på å være et ledelsesfaglig frontmiljø med særlig kompetanse innen offentlig forvaltning.

Innenfor ledelsesutviklingen ser vi vår rolle først og fremst som rådgiver når virksomheter skal avklare utviklingsbehov og arbeide med å utforme konkrete utviklingsplaner. Virksomheter som ønsker bistand i gjennomføringen av planene henvises generelt til konsulentmiljøene, men overfor utvalgte departementer og sektorer vil vi også delta som operatør. Statskonsult har også en rolle i å kartlegge, evaluere og lage veiledninger og annen form for dokumentasjon.

Innen lederutviklingen ønsker vi å bidra til at lederne i staten på en bedre måte kan møte de overordnede krav som stilles til dem. Målene for utviklingen av lederne som personer er å gi dem

- mer kunnskap (utvidede kunnskaper på felter som berører lederens arbeid, og som medfører fordypet forståelse og faglig dyktiggjøring)
- større selvforståelse (bedre innsikt i egen personlighet og de krefter i personligheten som virker inn på egen atferd, evne til å bearbeide egne holdninger overfor utfordringer og overfor samarbeidspartnere og medarbeidere)
- økte ferdigheter (bedre evne til å håndtere ulike oppgaver og funksjoner i den praktiske utøvelsen av lederskapet, blant annet ut fra en dypere forståelse for andre, nyansert innsikt i hvordan det formelle og uformelle lederskapet virker, og hvordan kommunikasjonen kan ivaretas på beste måte)

Behovet for opplæring og utvikling vil variere etter ledernivå, lederfunksjon og resultatområde. Statskonsult vil fortsatt gi tilbud om lederskolering for ledere på ulike nivåer i forvaltningen. Både nye ledere, mellomledere og toppledere hører med til målgruppen. Utvikling og gjennomføring av programmer for toppledere i sentralforvaltningen og i ytre etater vil bli prioritert. Vi vil bistå forvaltningen i å skape arenaer for erfaringsutveksling mellom toppledere, i å få flere kvinner inn i ledende stillinger i staten og å yte støtte til dem som allerede er det, og bidra til å stimulere senior-, rotasjons- og hospiteringsordninger for ledere i forvaltningen.

På feltet lederskapsutvikling vil Statskonsult bidra på alle de fire prioriterte produktområdene: skriftlige veiledninger, rådgivning, dokumentasjon, analyse og evaluering, foruten kompetanseutviklingstiltak. I disse tiltakene ønsker vi å integrere perspektiver knyttet til de andre strategiområdene: styring og resultatorientering, organisasjonsformer og omstilling, informasjonsteknologi og internasjonalisering.

FORDYPNINGSTEMA 5

LEDERUTVIKLING I DEPARTEMENTENE PÅ 1990-TALLET

Som påpekt ovenfor er det i strategiene for lederskapsutvikling i staten og i Statskonsult sondret mellom lederutvikling (individrettet) og ledelsesutvikling (kollektivt og systemisk). Tiltakene i departementene innenfor disse to hovedkategoriene blir presentert i dette og det følgende fordypningstemaet. Vi understreker at det ikke er skarpe grenser mellom de to kategoriene. Tiltak som igangsettes med sikte på å få en ledergruppe til å fungere bedre som team (ledelsesutvikling), bidrar gjerne også til utvikling for de enkelte lederne i vedkommende ledergruppe (lederutvikling).

Tiltakene for lederutvikling dreier seg dels om departementenes egne opplegg, og dels om bruk av eksterne tilbud.

Departementenes egne opplegg

Det dreier seg om lederutviklingstilbud som tar sikte på å styrke den enkeltes personlige lederutøvelse. Tilbudene kan ta sikte på dels å gi lederne kunnskap av betydning for lederskapet, dels å oppøve bedre ferdigheter, dels å bidra til å fremme ledernes selvforståelse, modning og holdninger, og dels å stimulere til sosial innsikt og relasjonell kompetanse. Også tiltak for grupper av ledere kan utnyttes av den enkelte leder til vekst og utvikling på disse områdene.

Tilbudene som departementene har kommet med overfor lederne har dels vært interne tiltak, og dels eksterne opplegg og programmer. Nedenfor finnes eksempler på interne tilbud:

Introduksjonsprogram for nye ledere

Det er nå satt i system i flere av de større departementene, for eksempel KRD og UD. I KRD er dette programmet til en viss grad menypreget og vil variere fra leder til leder. Programmet tilbys også medarbeidere som fungerer i en lederstilling over en lengre periode. I tillegg til det som står i programmet, får de nye lederne også tilbud om individuell veiledning innen tidsplanlegging og arbeidsorganisering og møteteknikk.

Intern lederopplæring

Det er åpne tiltak som enten retter seg mot ledere på alle nivåer i departementet, eller som er differensiert i forhold til spesielle grupper av ledere. KUFs lederskole kan stå som et eksempel på et mer differensiert opplegg. Internopplæringen i UD retter seg også mot flere målgrupper, inkludert ledere eller potensielle ledere. Med andre ord foregår det dels skoloring med henblikk på fremtidig lederskap, og dels skoloring av dem som allerede er i

lederstillinger. Ser vi sentralforvaltningen under ett, er det registrert lite av målrettet satsing internt på å finne og å utvikle gode lederemner.

Mellomlederopplæring

En intern opplæring som retter seg eksplisitt mot gruppen mellomledere, har forekommet i flere departementer, blant annet BFD, FIN, SD og SHD. Mellomledere brukes da gjerne som felles betegnelse på ledere på nivåene under ekspedisjonssjefene. BFD hadde et samlet opplegg for samtlige mellomledere i 1996–97. FINs program for mellomledere ble utviklet og gjennomført i samarbeid med et eksternt konsulentselskap. Omkring 55 av lederne har deltatt siden starten i 1997, fordelt på tre kull. Opplegget for mellomledere i SHD i 1994–95 omfattet omkring 25 avdelingsdirektører og noen underdirektører.

Mentorordning

Noen av de større departementene har laget lokale mentorordninger som er blitt tilbudt nye ledere. Dette gjelder for eksempel KR D. Antall deltakere har ikke vært stort, men erfaringene har vært gode. En arbeidsgruppe i UD har foreslått at det innføres en mentorordning. LD har gjennomført et mentorprogram for kvinner i landbrukssektoren i perioden 1997–98 med 16 deltakere fra departementet, underliggende etater og landbrukssamvirket. Målsettingen var å øke kvinneandelen i ledende stillinger i en mannsdominert sektor. Et nytt program ble startet opp høsten 1998 som et samarbeidsprosjekt mellom LD og Landbrukssamvirkets felleskontor.

Utvikling av individuelle handlingsplaner

I FIN hører det med til slutten av lederutviklingsprogrammet at deltakerne lager egne utviklingsplaner for en periode fremover. Kommunalavdelingen i KR D har dette som et stående tilbud til sine ledere, og det følges opp med bistand fra internkonsulenter i departementet.

Lederevaluering

Ikke mange departementer har hatt dette som et stående tilbud til lederne på 1990-tallet. Ganske mange ledere har allikevel latt seg evaluere av overordnede og medarbeidere i forbindelse med at de har deltatt i eksterne utviklingsprogrammer. Ledere på kontrakt er blitt gjenstand for vurdering, i det minste fra overordnede. Mange ledere har fått tilbakemeldinger om sitt lederskap gjennom arbeidsmiljøundersøkelser e.l. LD hadde i perioden 1996–98 et opplegg med ledersamlinger som blant annet resulterte i et sett av ledelsesprinsipper, og på dette grunnlaget er ledere i departementet blitt evaluert (første gang våren 1999). Oppfølgingen av ledervurderingen foregår dels individuelt (som innspill til medarbeidersamtale), og dels kollektivt i form av et kommunikasjons- og informasjonsprogram i tre moduler, og et oppsummeringsmøte for lederne. Hovedmålet for dette programmet har vært å øke bevisstheten om kommunikasjon og informasjon som lederoppgave og strategisk virkemiddel, og å gi lederne et verktøy for å håndtere kommunikasjons- og informasjonsutfordringene.

Ferdighetsorientert lederopplæring

Forvaltningen har gjennomført ulike reformer i det siste tiåret som har hatt konsekvenser for lederne. For å sette lederne bedre i stand til å håndtere disse, er det tilbudt felles kurs blant annet i regi av Statskonsult, men flere departementer har i tillegg laget egne tilbud til sine ledere. For å illustrere dette kan nevnes noen eksempler: Trening i å holde Plus-samtaler (FID), kurs i håndtering av vanskelige samtaler som ledd i innføringen av nytt system for vurdering av medarbeidere (FID), det nye økonomireglementet (LD), styring av etater med ny organisasjons- og tilknytningsform (AAD).

Prosjektlederopplæring

Opplæring i prosjektledelse har flere departementer tilrettelagt for selv (f.eks. SHD med 15 deltakere i 1997), eller de har sendt deltakere til eksterne tilbydere av slik opplæring, både Statskonsult og andre.

Departementenes deltakelse i eksterne tilbud

Nedenfor er det eksempler på eksterne tilbud som er benyttet:

Lederutviklingsprogram for ekspedisjonssjefer (LUPEKS)

40 av alle ekspedisjonssjefene deltok i dette programmet fra 1995–98.

Deltakerne fordeler seg slik på departementene (nåværende forkortelser brukt): AAD 1, BFD 2, FIN 5, FID 3, FD 1, JD 4, KR 6, KUF 3, KD 2, LD 2, MD 1, SD 2, SHD 4, UD 3. Av deltakerne har 11 vært kvinner.

Mellomlederopplæringen i staten (MLO)

Dette programmet som er i regi av Statskonsult, har siden starten i 1992 hatt ganske mange deltakerne fra departementene, selv om majoriteten har kommet fra direktorater og andre ytre etater. En oversikt for perioden 1992–97 viser at ca. 15 % av i alt 441 deltakere kommer fra departementene. For perioden 1992–2000 er det registrert 112 deltakerne fra departementene, de fleste på underdirektørnivå. Følgende departementer har vært de største brukerne av MLO: AAD, FIN, KR 6, KUF, KD, MD, NHD og SHD.

Ny i lederjobben (NILE)

I forhold til samlet deltakerantall er deltakelsen fra departementene i NILE noe høyere enn i MLO. Det foreligger statistikk for perioden 1996–2000, og av de 194 deltakerne kommer 32 fra departementene (tilsvarer omkring 16 %). De departementene som har hatt deltakere er i denne perioden er BFD, FD, FIN, FID, KD, KR 6, KUF, MD, NHD, SD og SHD. KR 6 har som uttalt ønske at alle nye ledere skal gjennomføre dette programmet, og omkring halvparten av de nye lederne i perioden 1995–99 har gjort det.

Solstrandprogrammet

Flere av departementene har hatt enkelte deltakere på AFFs Solstrandprogram. Ifølge tilgjengelige opplysninger gjelder dette FIN, KR D, LD og MD. KR D har hatt fem deltakere i programmet, mens det fra de andre departementene har vært én eller to. Deltakelsen fra departementene er imidlertid blitt mindre i de senere årene. Økonomien blir angitt som hovedårsaken.

Nettverk for ledere

På toppnivå i departementene møtes departementsrådene til regelmessige samlinger. Forumet brukes for uformelle drøftelser og kontakt. På lavere nivåer er det etablert flere ledernetverk med ulike formål, ofte med utgangspunkt i behovet for ha et faglig orientert forum, men også for å ha et uformelt treffsted for erfaringsutveksling. Slike nettverk består ofte av 4–6 ledere og kan være videreføringer av grupper som ble etablert i forbindelse med lederutviklingsprogrammer (gjelder noen av nettverkene blant ekspedisjonssjefene og blant deltakere på MLO). Varigheten av nettverkene varierer, og det samme gjelder møtehyppighet, formål, arbeidsform osv. Flere ledere i departementene deltar i nettverksgrupper som AFF har satt i gang.

Mentorprogrammer

Både NHO og Statskonsult har i løpet av 1990-tallet startet opp mentorprogrammer for kvinner. Flere kvinner i lederstillinger i statsforvaltningen har deltatt i disse programmene, noen også fra departementene.

Programmer i næringslivet

Flere av departementene har mye kontakt med næringslivet og har funnet det formålstjenlig å la noen av sine ledere delta i tiltak med forankring i privat sektor. Dette gjelder både NHD, OED og primærnæringsdepartementene. Shell-seminarene har hatt 10–15 deltakere fra nærings- og energidepartementene gjennom 1990-tallet.

Tilbud fra universiteter og høyskoler

Det er rapportert fra de fleste departementer at noen av lederne – og gode lederkandidater – har benyttet seg av lederutdanningstilbud fra universitets- og høyskolesystemet. Enkelte har tatt deler av eller hele BIs Master of Management programmer (ved Senter for lederutdanning). Et avgrenset tilbud fra Norges Handelshøyskole (Trening i vanskelige samtaler) er også blitt benyttet (AAD).

Partnerforum

Partnerforum er et fellestiltak mellom Universitetet i Oslo, BI og flere statlige virksomheter. Forumet behandler temaer av interesse for statlige ledere. Fire ganger årlig arrangeres fellesseminarer sammen med øvrige partnere. En gang årlig arrangeres et spesialseminar for AAD.

Andre tilbud

Flere departementer rapporterer at de har hatt deltakere på Forsvarets høgskole. Det har også vært deltakere ved andre institusjoner, for eksempel Senter for helseadministrasjon (én deltaker fra SHD), eller Norsk ledertrening (der SHD har hatt 15 deltakere i programmet Ledelse og mot 1998/99).

Internasjonale tilbud

Crossing the Boundaries har hatt deltakere fra flere departementer (f.eks. har SHD hatt med to deltakere). I 1999 meldte FIN, MD og UD på deltakere til det første Management Programme Europe (startet på nyåret 2000). Enkelte ledere har også gjennomført kurs og seminarer ved universiteter og institutter i ulike deler av verden. Eksempelvis gjelder dette ved INSEAD i Fontainebleau i Frankrike, AFFs internasjonale lederprogram i Frankrike, NATO Defence College i Roma, Civil Service College i England, og i USA (Stanford University (KUF), University of Minnesota (KUF), og Kennedy School of Government (tilknyttet Harvard University) i Boston). Sikker dokumentasjon på omfanget av denne deltakelsen har vi ikke.

Hospitering

Mellom NHO og statlig sektor ble det midt på 90-tallet etablert en utvekslingsordning, der offentlige ledere hospiterte noen måneder i en privat bedrift og vice versa. Ordningen viste seg tung å administrere og fikk dessuten liten oppslutning. Den opphørte som fast ordning etter kort tid. Vi er blitt fortalt at det senere har skjedd en viss utveksling på frivillig basis.

FORDYPNINGSTEMA 6

LEDELSESUTVIKLING I DEPARTEMENTENE PÅ 1990-TALLET

Opplegg for toppledergrupper

Topplederne innenfor embetsverket

Toppledergruppen i et departement omfatter departementsråden og alle ekspedisjonssjefene. Noen inkluderer også informasjonssjefen i dette forumet. Det materialet vi har fått inn viser at toppledergruppene én eller to ganger i året gjerne avholder et seminar eller lignende for grundigere drøftinger av felles utfordringer. Disse samlingene får oftest et faglig og/eller strategisk preg. I flere tilfeller har dette også utløst diskusjoner om forhold som har med lederskapet mer allment å gjøre.

De fleste departementene har gått lenger enn dette og har hatt tiltak hvor arbeid med eget og kollektivt lederskap har vært hovedinnholdet. Flertallet av departementene har hatt opplegg som de selv har definert som topplederprogram. Der hvor dette er blitt gjort, har det sjelden blitt gjennomført mer enn én eller høyst to ganger i løpet av tiårsperioden. Noen departementer har koblet arbeid med lederskapet til tiltak med omorganiseringer (f.eks. NHD, OED og SD). BFD hadde et eget opplegg for toppledergruppen i 1991 rundt temaet teamledelse.

På grunnlag av rapportene og samtalene vi har hatt med representanter for departementene, er vårt inntrykk at på toppledernivå er lederskapet som tema kommet sterkere inn i bildet i løpet av de siste årene.

Toppledergruppen sammen med den politiske ledelsen

En del av departementene har rapportert om at det av og til er satt av tid til å se på roller og relasjoner i forholdet mellom den politiske ledelsen og embetsverket. Til tross for at instruksjer og regelverk i hovedsak definerer hovedrollene for de ulike aktørene på disse nivåene, viser det seg at det finnes mange gråsoner, og at det kan være behov for å avklare forventninger, tydeliggjøre ansvarsforhold og rydde opp i uenighet og eventuelle konflikter. Dette er også blitt dokumentert gjennom Statskonsults to undersøkelser om Statsråden som departementsleder (1991 og 1997). Tids- og arbeidspresset gjør at det ikke er særlig lett å få til annet enn korte fellessamlinger for politikere og embetsverk. Der hvor slike samlinger er blitt gjennomført, rapporteres det at dette er en god investering for å fremme samarbeidet mellom det politiske og administrative nivået.

Toppledere i departementene og i ytre etater

Forholdsvis mange departementer har etablert fora hvor ledere i departementene og i relaterte eksterne virksomheter møtes. Den politiske ledelsen deltar i hele eller store deler av slike topplederkonferanser. De holdes minst én gang årlig. NHDs delmålsetting for denne konferansen kan være illustrerende: Konferansen skal bidra til å styrke dialogen med og mellom NHDs nærmeste samarbeidspartnere. Også andre steder står relasjonsbygging og dialog sentralt. Fellessamlingen i FID hadde til formål "*å bedre samspeillet mellom departementet og etatene, utvikle bedre forståelse for hverandres roller og utvikle en mer enhetlig kultur.*"

Opplegg for avdelingsledergrupper

Sentraladministrasjonen består for tiden av Statsministerens kontor og 16 departementer. I departementene finnes drøyt 100 avdelinger. Avdelingene ledes av en ekspedisjonssjef. Disse avdelingene varierer i størrelse fra 6–8 ansatte og opp til over 50. Gjennomsnittlig antall ansatte ligger på omkring 35. Avdelingene er inndelt i seksjoner med en avdelingsdirektør (unntaksvis underdirektør) som seksjonsleder.

Ut fra departementenes rapportering har anslagsvis 80–90 % av alle avdelingene gjennomført et ledelsesutviklingstiltak av et eller annet slag og av en viss varighet i løpet av perioden. Noen av disse tiltakene har vært kortvarige og har vært punktpregede satsinger, mens andre har strukket seg over tid. Flere avdelinger har gjennomført programmer av 1–1 ½ års varighet 2–3 ganger i løpet av perioden fra 1990–99. Noen avdelinger har hatt ledelsesutvikling på dagsorden nesten gjennom hele 90-tallet.

Flere departementer påpeker at det meste av lederskapsutviklingen foregår i de enkelte avdelingene eller individuelt (f.eks. AAD, KD, KR D). Dette har dels sammenheng med departementenes størrelse, og dels tradisjonen med at avdelingene er ganske selvstendige.

De avdelingsvise utviklingstiltakene har variert ikke bare mellom departementene, men også innenfor samme departement. Ut fra de rapportene vi har fått og samtalen vi har hatt, er det mulig å trekke ut noen momenter som ofte går igjen:

- **Avklaring av visjon, mål og oppgaver for avdelingen.** Svært mange avdelingsledergrupper har gitt dette arbeidet høy prioritet ut fra en erkjennelse av at lederskapet må ha retning og mål. Det er nødvendig å vite hva slags virksomhet som skal ledes for å kunne utøve adekvat ledelse og foreta de riktige prioriteringene i det daglige.
- **Roller.** Å avklare forventninger mellom ekspedisjonssjefen og seksjonslederne har vært et mer eller mindre fast innslag i utviklingsprogrammene. Flere avdelinger har jobbet ganske mye med rolleforståelsen også i relasjon til ytre etater. SDs lederutviklingsprogram 1993 rettet søkelyset mot de utfordringene departementets ledere stod

overfor når det gjaldt nye styringsformer og rollen som konsernledelse overfor etatene. Tilsvarende tydeliggjøringer av roller har skjedd i for eksempel SHD.

- **Personallederrollen.** Mange steder er det lagt spesiell vekt på å formidle kunnskap om og gi praktisk trening i utøvelsen av det å være personalleder.
- **Kommunikasjonstrening og teambygging.** Mange avdelingsledergrupper har hatt som en viktig målsetting å kunne kommunisere bedre og jobbe sammen som et godt team. Mange har tatt i bruk ulike analyseverktøy for å klarlegge personlige preferanser i forbindelse med oppgaveløsning i team, og har brukt disse som ledd i bevisstgjøring og praktisk trening (TMI/TMP, Belbin osv.). Jobbing med konfliktstoff har inngått som en naturlig del i slike programmer – når ledergruppene har ønsket og våget det.
- **Spilleregler for ledermøter.** Dårlig fungerende møter er mange steder en kilde til irritasjon og demotivasjon. Mange ledergrupper har derfor lagt vekt på å lage noen regler for møtenes forberedelse, gjennomføring og oppfølging.
- **Arbeidsmiljøet.** Ganske mange departementer har gjennomført arbeidsmiljø- eller trivselsundersøkelser med data brutt ned på avdelingsnivå. Mange ledergrupper har grepet fatt i dette og på forskjellig måte, og med varierende hell, forsøkt å iverksette konkrete tiltak og mer adekvat lederatferd for å bedre miljøet.
- **Lederevaluering.** Arbeidsmiljøundersøkelser som omfatter vurderinger av lederne, er en form for lederevaluering fra medarbeidernes side. En viss form for evaluering mellom ledere foregår i medarbeidersamtaler som gjennomføres. Enkelte ledergrupper har tatt i bruk særskilte verktøy for å få mer kvalifiserte data på den faktiske lederutøvelsen (f.eks. 360-grader-evaluering), og har etterpå arbeidet med konkrete forbedringstiltak.
- **Strategi.** Flere steder har arbeid med å forbedre strategi- og planleggingsprosessene vært en sentral komponent i utviklingsprogrammene.
- **Verdigrunnlag, etikk og kultur.** Flere avdelinger har vært opptatt av å bevisstgjøre forvaltningens verdigrunnlag og betydningen av dette for arbeidet i avdelingen.

Opplegg for hele departement

Rapportene fra departementene gir grunnlag for å systematisere tiltakene i følgende kategorier:

Utviklingsprogram for alle lederne

Dette innebærer at programmet har alle ledernivåene som målgruppe, fra departementsråd og til alle seksjonslederne. I løpet av 1990-tallet har ganske mange departementer gjennomført slike omfattende programmer. I de fleste tilfellene er de gjennomført med ekstern bistand, enten fra Statskonsult, fra universitets- og høgskolesystemet, eller fra private konsulentfirmaer. MD hadde

et slikt program tidlig på 1990-tallet, KUF (eller daværende Utdannings- og forskningsdepartement) hadde et omfattende program i 1989–90, KR D i 1990–91 og SD i 1993.

Lederseminarer

I denne kategorien inngår samlinger for ledere som varer mer enn en halv dag. Slike samlinger kan inngå som deler av et større utviklingsprogram, eller de kan være av mer sporadisk karakter (som f.eks. i AAD). Vårt inntrykk er at slike samlinger ofte har foregått fra lunsj den ene dagen til lunsj den neste, over en hel dag eller halvannen dag. Det er også eksempler på lederseminarer som varer to eller tre dager (NHD). De fleste seminarer har vært temaorientert og har hatt som et hovedmål å gi lederne teoretisk innsikt og praktisk trening. I noen departementer har deltakelsen vært basert på påmeldinger fra lederne, med frivillighet som det dominerende. Andre steder har det vært stilt klare forventninger fra departementsråd eller fra ekspedisjonssjef om at alle lederne i den aktuelle målgruppen skulle stille. Dette er tilfellet for eksempel i FIN, som har et årlig lederseminar for hele departementet med 70–75 deltakere. Seminaret tilrettelegges av administrasjonsavdelingen i samarbeid med finansråden. Faglig ansvar er gitt til eksterne foredragsholdere eller konsulenter.

Eksempler på temaer som har vært behandlet i slike seminarer, er:

- Ansvar, roller og avklaringer av forventninger
- Kommunikasjon og konflikthåndtering
- Skriftlig og muntlig kommunikasjon og presentasjon
- Forholdet til media – mediakurs med praktisk trening
- Forholdet mellom politisk og administrativ ledelse
- Departementet som konsernledelse overfor etatene
- Utvikling av egen lederatferd
- Rekruttering av medarbeidere
- Strategisk planlegging
- Utvikling av samspill og samarbeidsformer
- Tidsplanlegging og arbeidsorganisering
- Forvaltningsetikk og lederskap
- Gjennomføring av utviklings-/medarbeidersamtaler
- Utviklings- og endringsarbeid

Temamøter for ledere

Temamøter av en til fire timers varighet, frivillige eller obligatoriske. Noen departementer har gjort slike møter obligatoriske fordi de tar opp følgende spørsmål som departementets ledelse mener at alle lederne skal ha kunnskap om:

- Økonomireglementet
- Departementets personalpolitiske retningslinjer
- Innføring av internkontroll

-
- Etatsledelse
 - Medarbeidersamtaler
 - Forholdet til media

I enkelte departementer er regien for slike møter overlatt til stabspersoner i administrasjonsavdelingen. Andre steder, for eksempel i NHD, holdes ledersamlinger regelmessig i regi av departementsråden. I de fleste tilfellene er slike temamøter åpne samvær med frivillig fremmøte. Bidragsytere/innledere kan være interne eller eksterne ressurspersoner. Det som settes på dagsorden har vært svært forskjellig. Følgende eksempler kan illustrere spennvidden:

- Virksomhetsplanarbeid
- Likestilling i departementet
- Informasjonsstrategi
- Mobbing og seksuell trakassering
- Livsfaseklemma

Departementet og underliggende etater

De færreste departementer har hatt utviklingsprogrammer hvor målgruppen er ledere både i departementene og i ytre etater. LD er et departement som har hatt et slikt program.

Flere departementer har tatt initiativ til, eller støttet, utviklingsprogrammer for ledere i ytre etater. Et eksempel på dette er JD og KUF. I KUF har kirkeavdelingen vært involvert i lederskapsutviklingsopplegg for biskopene. I JD har politiavdelingen initiert en rekke programmer for politimesterne, politimesternes stedfortredere og for statsadvokatene. Kriminalomsorgsavdelingen har hatt ulike tilbud for direktører, underdirektører, kontorsjefer og andre daglige ledere i fengselsvesenet og Kriminalomsorg i frihet. Domstolavdelingen har arrangert lederutviklingsprogram for domstolene, og sivilavdelingen har hatt eget veiledningskurs for konfliktrådsledere.

I forbindelse med ulike etatsstyringsprosjekter har Statskonsult bidratt til å etablere felles fora for ledere i departementer og ytre etater.

FORDYPNINGSTEMA 7

DRIVKREFTER OG MOTKREFTER I LEDERSKAPSUTVIKLINGEN

Faktorer som utløser arbeid med lederskapsutvikling

Arbeid med lederskapsutvikling kommer ikke i gang av seg selv. Informasjon fra departementene viser at det er ulike forhold eller faktorer som gjør at slikt arbeid blir igangsatt. Nedenfor nevner vi kort noen av de faktorene som spesielt har hatt betydning i forbindelse med teamorientert utviklingsarbeid.

Initiativ fra toppleder

Når det gjelder å gå i gang med ledelsesutvikling som involverer en hel virksomhet, er det naturlig å forvente at den øverste lederen er involvert. Det er også tilfellet i noen av departementene. Departementsråden har tatt et selvstendig initiativ til å få satt lederskapet på dagsorden og har brukt sin makt til å få igangsatt et utviklingsprogram (eventuelt med utgangspunkt i noen av de andre forholdene som er nevnt nedenfor). I flere tilfelle registrerer vi at departementsrådets engasjement er utløst av oppspill fra andre deler av organisasjonen.

Ildsjeler på lavere nivåer

I flere departementer er utviklingstiltak for ledere kommet i gang fordi en eller flere medarbeidere har vært opptatt av spørsmålet. Dette kan være ledere på forholdsvis høyt nivå, eller det kan være medarbeidere i administrasjonsavdelingen med et særlig ansvar for organisasjonsutvikling og kompetansebygging. Noen av disse har lagt betydelig vekt på å dokumentere behov for utviklingsrettet virksomhet og fremme forslag til hvordan dette konkret kan bli gjennomført, og de har fått gjennomslag for sine ideer hos departementets ledelse.

Organisasjonsendringer

Forholdsvis mange departementer har gjennomgått organisasjonsmessige forandringer i løpet av 1990-tallet. Slike endringer berører i særlig grad lederne, og nye organisasjonsmessige strukturer er blitt brukt til å avklare roller, relasjoner og samspill mellom lederne. Ledelsesutviklingen er blitt en integrert del av organisasjonsutviklingen.

Eksterne utfordringer

Enkelte departementer er i større grad enn andre utsatt for påvirkninger fra omgivelsene. Noen av dem har styringsansvar for store virksomheter som i de senere årene har fått nye organisasjons- og tilknytningsformer (forvaltningsbedrifter, aksjeselskaper osv.). Dette har stilt også departementslederne overfor nye utfordringer, ikke minst når det gjelder

utøvelsen av leder- og styringsrollen. Noen ledergrupper har med dette utgangspunktet gått sammen om utviklingsrettede programmer med en bevisstgjørende og praktisk orientering.

Nyrekruttering

Når det ansettes nye ledere i et departement, oppstår det i praksis nye konstellasjoner i ledergruppene. Særlig gjelder dette hvis antall nyrekruttede er høyt. Uansett oppstår det svært ofte et behov for å avklare relasjoner, rolleforståelse og kommunikasjonsforhold når det kommer nye medlemmer inn i en ledergruppe. Nettopp under henvisning til en slik situasjon har flere departementer igangsatt utviklingstiltak av ulikt omfang og på ulike nivåer. Ny departementsråd eller ny ekspedisjonssjef har ofte vært initiativtaker til utviklingsrettede tiltak.

Arbeidsmiljøundersøkelser

Det er vanlig at departementene med jevne mellomrom gjennomfører arbeidsmiljøundersøkelser. Gjennom disse undersøkelsene måles medarbeidernes trivsel generelt. Trivselsmålingen inkluderer forholdet til nærmeste overordnet leder, eventuelt også til toppleder eller andre ledere i departementet. Det er normalt at slike undersøkelser dokumenterer et behov for bedre lederskap, og vi har flere eksempler på at utviklingsrettet innsats blant lederne er kommet i gang i forlengelsen av en miljøundersøkelse. Noen ganger har det ført til et forholdsvis omfattende utviklingsprogram for ledere på alle nivåer i hele departementet, men det er også eksempler på at slikt arbeid er gjort avdelingsvis.

Opplæringsbehov

Departementene har ulike måter å få frem hvilke behov for opplæring og kompetanseutvikling som foreligger. Uansett hvordan behovskartleggingen foregår, omfatter den også lederne. Behovene kan gjelde bedre kunnskaper på felter som gjelder lederens arbeid, bedre ferdigheter, mer adekvate holdninger eller emosjonell og atferdsmessig utvikling. Flere departementer har igangsatt ulike tiltak for å møte individuelle behov hos lederne, eller behov som lederkollegiet er felles om.

Kost/nyttevurderinger – økonomi

I enkelte departementer har det også vært argumentert ressursmessig for lederskapsutviklingen. Den underliggende premissen er følgende: Mens dårlige ledere virker hemmende på innsatsen fra medarbeiderne, virker gode ledere stimulerende på medarbeiderne og bidrar til at de bruker sitt potensial. Ut fra kost/nyttevurderinger blir derfor innsats for å fremme bedre lederskap viktig for å få maksimalt ut av de personalressursene som finnes. Og selv om flere av departementene har trange driftsbudsjetter, blir det ansett som viktig å sette av ressurser til innsats som har spredningseffekt og kan fremme trivsel, motivasjon og best mulig arbeidsresultat.

Ambisjoner

En annen drivkraft kan ligge i at topplederen eller gruppen av ledere ønsker å ha et høyt nivå på lederskapet. Selv om dette gjerne også inkluderer høy faglig kompetanse, er det først og fremst de øvrige aspektene ved lederutøvelsen som står i sentrum, og ikke minst rollene som strateg og personalleder. *"Vi driver lederskapsutvikling fordi vi ønsker at lederne her hos oss skal være de beste"* (toppleder i et departement).

Strategier og plandokumenter

Situasjoner med høy oppmerksomhet mot den fremtidige utviklingen kan ha aktualisert behovet for en strategisk gjennomtenkning av ansvar og oppgaver og for å avklare hvordan disse skal fordeles mellom de ulike enhetene – og dermed deres ledere – i departementet.

Vanskelige forhold

Enkelte steder er spørsmålet om lederskapsutvikling blitt satt på dagsorden fordi det har oppstått vanskeligheter på relasjonsplanet, og fordi de berørte har innsett at det er nødvendig å se på hvordan samarbeidet og laget av ledere fungerer. Dette kan gjelde mellom ledere på samme nivå, eller mellom ledere på ulike nivåer. I slike tilfeller får utviklingsarbeidet gjerne et fokus mot samarbeidstrening, teambygging, konfliktbearbeidelse osv. Vanskelighetene kan også skyldes uenighet om strategi og prioriteringer. En medvirkende årsak til å gå i gang med ledelsesutvikling kan også være å få organisasjonsmessig dokumentert manglende kompetanse hos enkelte ledere som ikke fungerer adekvat i forhold til den enheten vedkommende leder.

Flere kvinnelige ledere

At det er kommet flere kvinner inn i en ledergruppe har enkelte steder vært en medvirkende årsak til at lederskapsutviklingen er satt på dagsorden.

Stimulans

Lederskapsutvikling kan også bli igangsatt ut fra et ønske om å ivareta personalomsorg overfor lederne i departementet. Både gjennom topplederprogrammet, gjennom annet utviklingsarbeid og ulike undersøkelser er det dokumentert at lederne i staten er utsatt for store krav og forventninger både innenfra og utenfra. Derfor har de også et behov for møteplasser og tiltak som kan oppleves støttende og virke stimulerende så vel personlig som profesjonelt. Ønske om vitalisering kan være en drivkraft: *"Nå har vi gått i samme tralten i årevis. Vi vil fornye oss. Det skal lederskapsutviklingen bidra til."*

Noen suksessfaktorer

Visse forhold må være på plass for at tiltak for lederskapsutvikling skal bli vellykket. Dette er påpekt i rapportene fra departementene og er bekreftet av konsulenter vi har hatt kontakt med. Det svarer også til våre egne erfaringer både fra departementene og fra andre deler av forvaltningen. Vi kaller dem suksessfaktorer. Nedenfor angir vi dem med stikkord, ledsaget av enkelte kommentarer. Ikke alle faktorene er like viktige alle steder og til enhver tid.

Toppleder må involvere seg

At den øverste lederen engasjerer seg er en viktig forutsetning for at utviklingsprogrammer blir vellykkede. Toppleder må vise vilje og evne til å arbeide med utvikling og endring. Dette må vise seg ved personlig engasjement både i eget lederskap, i andre ledeses vekst og utvikling, og i organisasjonens utvikling. Følgende utsagn fra ulike departementsprosjekter er symptomatiske: *"Toppledergruppens aktive deltakelse og tilslutning til programmet var en nødvendig forutsetning for at resten av departementet skulle ta programmet alvorlig. Tilslutningen kom med forbehold om at mangel på tid kanskje ville gjøre det vanskelig å gjennomføre programmet etter forutsetningene."* *"Departementsrådets klare engasjement og interesse bidro svært positivt."* *"Departementets erfaringer med ledelsesutviklingstiltak er at de må være forankret i toppledelsen for å kunne få nødvendig tyngde ... departementsrådets engasjement i saken vurderes som helt avgjørende for at programmet ble iverksatt."*

Ha eierskap

Uansett hva som velges, er erfaringen at de det gjelder må opparbeide et eierskap til utviklingsprogrammet. Det er lettere å opparbeide eierskap til individrettede lederutviklingsprogrammer enn til felles ledelsesutviklingsprogrammer der hele ledergrupper er deltakere. Ofte blir ledertrening satt i gang fordi det er et personlig ønske. I forbindelse med ledelsesutvikling kan det være nødvendig å gå en del runder med deltakerne i forkant av programmet eller i startfasen for å sikre at det foreligger motivasjon for deltakelsen. *"Vi la stor vekt på å sikre at deltakerne kunne identifisere seg med programmet."*

Fylle behov

Tiltak for lederskapsutvikling må møte reelle behov. Hvis lederne opplever at det som tilbys ikke treffer dem hjemme, vil engasjementet fort forsvinne. Mange har gode erfaringer med å foreta forundersøkelser for å få en bilde av den faktiske situasjonen før starten av et program. Flere har innhentet informasjon fra lederne og fra andre deler av virksomheten om ønsker og behov. Ofte har det vist seg at det er sammenfall mellom de individuelle og de kollektive, organisasjonsmessige behovene. Sprik i forventninger kan gjøre det nødvendig med fornuftig differensiering og lokal tilpasning.

Planlegging

Lederskapsutvikling må være godt planlagt i forkant, uten å være for stramt innrammet og regissert. Det må være plass for improvisasjoner og for tilpasninger ut fra det som skjer i prosessen. Med til planleggingen hører flere av komponentene som er nevnt nedenfor.

Være målrettet

Lederskapsutviklingen må være gjennomtenkt med hensyn til målsettinger. De vil variere avhengig av om det dreier seg om ledelsesutvikling, eller (individuell) lederutvikling, og det er naturlig at de korresponderer med anmeldte behov. Hva er det som skal oppnås? Dette spørsmålet må kunne besvares før et program igangsettes. Jo mer spesifikke målsettinger som settes opp, dess lettere blir det i etterkant å vurdere om målsettingene er nådd. Generelle, overordnede målsettinger er et minstekrav, og dette har vært det mest typiske om vi ser departementene under ett. *"Betydningen av klare mål og omforente suksesskriterier kan trolig ikke overdrives."*

Målgruppen må være klar

Noen departementer har gjennomført tiltak som omfatter alle ledernivåene, mens andre har prioritert bestemte grupper eller nivåer av ledere. Uansett er erfaringen at målgruppen må defineres tydelig. Et par departementer med egne programmer for mellomlederne, har opplevd at ekspedisjonssjefene har forholdt seg forskjellig til programmet, noen har deltatt og andre ikke. *"Det var et savn at ikke ekspedisjonssjefene var nærmere knyttet til utviklingstiltaket."*

Noe må være sammenbindende

Et utviklingstiltak kan ha større effekt hvis tiltaket rommer noen elementer som involverer alle lederne. Det binder deltakerne sammen, og det gir et viktig signal til øvrige ansatte. Dette innebærer ikke en uniformering av opplegg, eller at alle lederne må holde på med det samme gjennom hele programmet, jamfør det vi har nevnt ovenfor om differensiering og lokal tilpasning. Flere steder har den sammenbindende aktiviteten bestått i å utvikle felles ledelsesprinsipper for departementet. Andre steder har et startseminar som angir hva programmet går ut på, eller med et tema av felles interesse, hatt en slik samlende funksjon. Det er også fremholdt at resultatet blir bedre når det er sammenheng mellom forskjellige komponenter i et program (som f.eks. formidling av kunnskap, trening i bruk av ulike verktøy for ledere, og utvikling av personlige lederferdigheter).

Være avgrenset

Selv om lederskapsutvikling kan betraktes som en kontinuerlig prosess, er det fornuftig at konkrete tiltak og programmer har en start og en avslutning. Det ligger en mental gevinst i å kunne gjøre seg ferdig med noe, men også å kunne starte opp med noe nytt. Det kan være mange fordeler med at et utviklingsprogram er nært knyttet til løpende oppgaver og prosesser i departementet. Og som det heter i rapporten fra én av konsulentene: *"Styrken*

ved dette gav på motsatt side en svakhet ved at det ikke var så klart hvilke spesifikke krav som skulle knyttes til den enkelte som ledd i et slikt utviklingstiltak."

Ha tilstrekkelig tid

Utviklingsrettet arbeid krever et minimum av tid for å gi varige resultater. Hvor mye tid avhenger av lokale forhold og eksisterende relasjoner mellom lederne, men også av hva som skjer underveis i et program. Ofte setter et utviklingsprogram for ledere i gang prosesser som krever en god del tid for å bli håndtert skikkelig. I planleggingen kan det være viktig å ta høyde for dette. Tidsaspektet er fremme i flere av erfaringsoppssummeringene: *"Skvisingen på tid gjorde det mindre mulig å komme dypere inn i relasjonene. De temaer som var satt opp innledningsvis med basis i intervjurunden, var vanskelig å fylle på en tilfredsstillende måte innenfor de gitt tidsrammer."* En annen informant skriver: *"Det store problemet var kontinuerlig å rydde tilstrekkelig plass til samlingene på den enkelte leders timeplan og til å verne dem mot driftsmessige forhold selv på korte samlinger."*

Være integrert

Utviklingstiltak for ledere kan med fordel inngå i et integreringsperspektiv og knyttes sammen med løpende funksjoner og oppgaver, og ikke være et isolert opplegg. Flere departementer har kalt det for driftsintegrert utvikling. Dette innebærer også at de ses i sammenheng med andre utviklingsrettede tiltak, som for eksempel kompetansebygging og utvikling av organisasjon og arbeidsformer. En annen konsekvens av dette integreringsperspektivet er at lederne må arbeide med sin egen utvikling i interaksjon ikke bare med andre ledere, men også med sine egne medarbeidere. Ett av departementene peker på at integrert egenaktivitet fra deltakerne knyttet til egen lederrolle er en viktig suksessfaktor.

Metodisk variasjon

Flere informanter fremholder at for å få til et vellykket program må det arbeides *"etter pedagogiske metoder som skaper refleksjon, vekker nysgjerrighet og vitebegjær og motiverer til en kontinuerlig læreprosess."* Erkjennelsen av at ledere er forskjellige og foretrekker ulike læringsstiler, gjør det formålstjenlig å anvende et spekter av tilnæringsmåter og ulike aktiviteter. Ikke minst er dette nødvendig hvis ambisjonen er å få til varige forbedringer og ikke bare gjennomføre et teflonprogram.

Forpliktelse

Utviklingsarbeid har som en forutsetning at de som er involvert, forplikter seg til å delta i prosessen. Hvis ikke vil arbeidet lett løpe ut i sanden og ikke føre til noen varig forbedring. Hva forpliktelsen innebærer, avhenger av hva slags utviklingstiltak det er snakk om. Uansett dreier det seg om å sette av tid, krefter og oppmerksomhet i forhold til arbeidet. Det kan også være aktuelt å inngå en type psykologisk kontrakt mellom deltakerne. Én informant skriver: *"Sørg for å*

ha en psykologisk kontrakt med deltakerne som gjør det mulig å arbeide også med personsiden."

Mellommenneskelige problemstillinger

Mange av tiltakene har vært dominert av saklige spørsmål, med vekt på temaer som har vært belyst med foredrag og etterfølgende diskusjoner. Den generelle erfaringen er at skal det foregå utvikling som får varig betydning, må lederne som hele personer involveres, og det må gis plass for å arbeide med de relasjonelle forholdene mellom lederne. Det siste blir poengtert i ett av departementenes evaluering, som slår fast at det var viktig *"at man tidlig i prosessen klarte å skape motivasjon for å arbeide med mellommenneskelige problemstillinger i teamet."*

Kommunikasjon med ansatte

Enkelte departementer har tatt konsekvensen av at lederskap utvikles i et samspill med medarbeidere innenfor visse rammer (politiske, strukturelle, økonomiske, kulturelle, teknologiske osv.), og at det derfor er viktig på en eller annen måte å involvere medarbeiderne i prosesser hvor de kan komme frem med sine forventninger og vurderinger av lederne. I de siste årene er dette begrunnet ut fra sentrale teorier innenfor konseptene om kunnskapsledelse og ledelse i lærende organisasjoner. Selv om dette kan kreve en del arbeid, har vi et klart inntrykk av at en slik involvering fra medarbeidernes side bidrar til å kvalifisere det utviklingsrettede arbeidet på en bedre måte enn hvis tiltakene skjer i den lukkede kretsen av ledere.

Avklare organisasjonenes rolle

Noen steder er representanter for de ansatte trukket med i en styringsgruppe for større utviklingsprogrammer, uten at dette nødvendigvis er blitt sett på som nødvendig, eller som en god erfaring. Det vanlige har vært at organisasjonene er blitt holdt orientert om slike tiltak.

Dyktig ekstern bistand

Alle departementene har benyttet ekstern bistand i en viss utstrekning for å gjennomføre utviklingstiltak for ledere, men karakteren og omfanget på denne bistanden har variert. Uansett er erfaringen at eksterne konsulenter må ha høy kompetanse og ha en grunnleggende innsikt i forvaltningens egenart. Bruken av konsulenter kommer vi tilbake til.

Evaluering

Å kunne dokumentere effekten av lederskapsfremmende tiltak har betydning både for lederne selv, i forhold til medarbeidere og for å legitimere ressursbruken. Derfor er det naturlig å foreta en evaluering underveis og etter at tiltaket eller programmet er gjennomført. Særlig interessant kan det være å innhente vurderinger fra medarbeidere i departementet om innsatsen har gitt merkbare effekter på ledernes utøvelse av sitt lederskap i hverdagen. Omfattende evalueringer av utviklingsprogrammer for ledere er bare foretatt i 3–4 departementer.

Noen vanskeligheter

I det foregående har vi oppsummert noe av det departementene opplever at de har lykket med. De er også blitt oppfordret til å trekke frem forhold som har vært vanskelige, og hvor det har buttet i utviklingsarbeidet på 1990-tallet.

Følgende momenter er nevnt av ett eller flere departementer:

- Motivere for deltakelse
- Topplederen må gi programmet tydelig profil
- Ledere må følges opp individuelt
- Det må lages opplegg som kan binde hele virksomheten sammen
- Bruke individuell læring til å bygge organisasjonsmessig kompetanse
- Lederne må forplikte seg
- Skape sammenheng og systematikk i innsatsen
- Gjennomføre tiltak under lederskifter
- Bruke konsulenter med tilstrekkelig forvaltningskompetanse

De enkelte punktene blir kommentert nedenfor.

Motivere for deltakelse

Flere departementer opplever at ikke alle lederne ser på lederskapsutvikling som noe de skal prioritere. *"Hos oss sier alle lederne at ledelse er viktig, men når det kommer til stykke er de lite motiverte for å jobbe med sitt eget lederskap. Det er noe alle andre har mer bruk for."* Derfor kan det oppleves tungt å få igangsatt programmer for ledelsesutvikling.

Topplederen må gi programmet tydelig profil

Når det settes i gang tiltak for lederskapsutvikling, utløses forventninger som kan gå i ulike retninger avhengig av ledernivå. Det er rapportert at ledere på lavere nivåer ikke alltid har fått et klart bilde av hva den øverste ledelsen har hatt ambisjoner om. *"Det svekket mulighetene for å få tilstrekkelig driv over programmet at ikke departementsråden var tydelig på hva han ønsket med programmet."* En ekstern konsulent som var operatør i et program, uttrykte det slik: *"Det hadde nok vært ønskelig om departementsråden som øverste leder i noe større grad hadde gitt retning til utviklingsprosessen og stilt klarere krav mht. utvikling av lederskap i departementet."*

Ledere må følges opp individuelt

Gjennom praksis og prosessorienterte tiltak kommer lederes sterke og svake sider ofte tydelig til syne. Dette utløser et behov for oppfølging av ledere som ønsker å videreutvikle seg selv som mennesker, og som ledere. Dette kan det være vanskelig for den enkelte leder å få fulgt opp blant annet fordi kulturen og arbeids- og rammebetingelsene i departementet representerer en hindring. Forholdene er rett og slett ikke tilrettelagt for det. Et av departementene sier rett

ut: "Vi har ikke et godt nok system for å fange opp ledere som trenger oppfølging."

Det må lages opplegg som kan binde hele virksomheten sammen

I departementer med lange tradisjoner med at avdelingene er ganske selvstendige, kan det være vanskelig både å sveise departementet sammen til en helhet og å få samlet oversikter over hva som foregår i de ulike avdelingene. En viss form for avdelingsegoisme kan hindre at det skapes fornuftige fellestiltak med sikte på å fremme lederskapet. Ett av departementene knytter denne problematikken opp til ulempene ved den tidligere sektorinndelingen. Et annet departement forsøkte tidlig på 1990-tallet å sette i gang et større program for alle lederne i departementet, men gjennom den forberedende prosessen ble det avdekket at avdelingene egentlig ikke ønsket et omfattende sentralt prosjekt, men ønsket å prioritere utvikling av ledergruppene i den enkelte avdeling. Dette førte til at lederutviklingen for en periode i stor grad ble definert som et avdelingsansvar.

Bruke individuell læring til å bygge organisasjonsmessig kompetanse

Flere departementer rapporterer at de ikke er gode nok til å utnytte nyervervet kunnskap fra ledere som har deltatt for eksempel i eksterne lederutviklingsprogrammer. De er opptatt av hvordan individuell læring kan brukes for å bygge opp organisasjonsmessig kompetanse.

Lederne må forplikte seg

Oppslutningen om tiltak for ledere varierer mye i departementene. Særlig er dette tilfelle når tilbudet består i åpne temamøter eller seminarer. I rapporten fra ett av departementene heter det: "*Det er vanskelig å få samlet flest mulig av lederne til temamøtene på grunn av tidspresset, dette er da et område som lett nedprioriteres.*" Og fra en annen rapport: "Det kan være vanskelig å få ledere til å møte opp på mer kortvarige tiltak i en ellers travel hverdag."

Skape sammenheng og systematikk i innsatsen

Flere departementer har hatt opplegg som i stor grad består av seminarer for lederne. Disse seminarene kan ha tatt opp temaer som har vært relevante for lederne, men det er blitt for lite innbyrdes sammenheng og progresjon. I evalueringen fra ett av departementene fremholdes at de enkelte seminarene har vært for springende mht. antallet og mangfoldet av temaer som er tatt opp. Flere av departementene medgir at arbeid med lederskapsutviklingen har lett for å bli noe skippertakspreget. Innsatsen har vært mer sporadisk enn systematisk. Noen har også påpekt at lederskapets strategiske dimensjoner ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet.

Gjennomføre tiltak under lederskifter

Manglende kontinuitet i lederstillinger kan gå ut over utviklingsarbeidet. Spesielt gjelder dette hvis det ofte er skifte i topplederstillingen. I et departement med forholdsvis ofte skifte i departementsrådsstillingen rapporteres det at *"en del av kontinuiteten i programmene er mistet, og at resultatene dermed er blitt mindre enn de kunne ha blitt."*

Bruke konsulenter med tilstrekkelig forvaltningskompetanse

Enkelte departementer har rapportert at eksterne konsulenter ikke alltid har hatt den nødvendige forståelse for forvaltningens særpreg i utgangspunktet, og at dette har svekket mulighetene for å få til et godt resultat.

FORDYPNINGSTEMA 8:

TOPPLEDERPROGRAMMET

Begrepet topplederprogram

Topplederprogrammet står som stikkord for en større satsing fra 1991 på tiltak rettet mot toppledere i statsforvaltningen. I utgangspunktet var målgruppen de 460 øverste lederne i staten som i 1991 fikk tilbud om å gå inn på lederkontraksordningen. Senere er antall ledere på kontrakt redusert til omkring 350. Konkret er topplederprogrammet en samlebetegnelse på de ledelsesrelaterte tiltakene som Statskonsult har gjennomført overfor departementsråder, ekspedisjonssjefer, direktoratsledere, fylkesmenn, biskoper og andre toppledere på 1990-tallet. Arbeidet har også inkludert ledere på lavere nivåer, særlig når det har vært arbeidet med ledelsesutvikling i virksomhetene. Mer om dette i neste fordypningstema.

Lederutviklingstiltak for toppledere i staten (1994)

Et sentralt tema i forbindelse med topplederprogrammet i staten var å bestemme det faglige innholdet. Skulle det være dominert av individorientert lederutvikling, eller organisatorisk basert ledelsesutvikling? Konklusjonen ble ikke et enten – eller, men et både – og, men noen av de viktigste tiltakene i de første årene gjaldt arbeid i forhold til etablerte ledergrupper.

Med grunnlag i erfaringer i perioden 1991–93, ble det høsten 1993 satt i gang et arbeid i Statskonsult med å gjennomtenke prioriteringene fremover. Dette arbeidet resulterte i et notat våren 1994 om *Lederutviklingstiltak for toppledere i staten*.

I dette notatet ble det blinket ut fem prioriterte målgrupper: nye statsråder, (nye) departementsråder, ekspedisjonssjefer, toppledere i ytre etater og ledere i statlige styrever.

Nye statsråder

Når det gjaldt tilbud til nye statsråder, ble det i notatet understreket at dette må være forankret ved Statsministerens kontor. Det vil være statsministeren som avgjør hvordan en ny regjering skal forberede seg til sitt arbeid i lys av gjeldende konstitusjonelle og administrative bestemmelser, prosedyrer og rutiner. Det samme gjelder i de tilfellene der regjeringen suppleres med nye statsråder. I tråd med anbefalinger fra tidligere statsråder (undersøkelsen fra 1991 om Statsråden som departementsleder) tilrådte Statskonsult at det legges til rette for et introduksjonsprogram for nye statsråder.

Departementsråder

Videre skisserte Statskonsult et tilbud til dem som tiltrer som nye departementsråder. Dette tilbudet omfatter bistand spesielt i startfasen og i de første månedene av departementsrådets funksjonstid. Det nevnes at Statskonsult kan bistå med formidling av andre departementsråders erfaringer, kartlegging av forventninger fra medarbeidere, hjelp til å definere lederrollen, og å være samtalepartner i aktuelle ledelsesspørsmål. Ganske mange nye departementsråder har benyttet seg av dette tilbudet på 1990-tallet (se 4.1.3).

Ekspedisjonssjefer

Når det gjaldt ekspedisjonssjefene, ble foreslått et ettårig tilbud for en gruppe på omkring 12. Skissemessig omfattet dette tilbudet komponenter som

- situasjonsanalyse
- faglige seminarer av varierende lengde med fokus på erfaringsutveksling, teori og praktisk metodikk
- nettverk og rådgivning
- individuelt læringsprosjekt

Da notatet ble presentert for forumet av departementsråder i juni 1994, ble Statskonsult anbefalt å gå i gang med dette snarest mulig. Starten skjedde i 1995.

Toppledere i ytre etater

I notatet ble det vist til at Statskonsult allerede hadde vært involvert i en rekke tiltak overfor ledere i ytre etater, både i direktorater, ved fylkesmannsembeter og blant biskopene. Det ble også nevnt at dette arbeidet vil fortsette innenfor de ressursmessige rammene til enhver tid, og at det ikke er aktuelt å lansere noe nytt tilbud i denne omgang.

Styreledere

Styreledere er den siste av de fem prioriterte målgruppene. I det ovennevnte notatet ble det vist til

- økende offentlige oppmerksomhet rundt styreverv i statlige virksomheter
- den offentlige utredningen NOU 1991:26 *Om bruk av styreverv i statlige virksomheter*
- departementets veiledning *Om bruk av styreverv i staten* (P-0830)
- møter og konferanser vinteren 1993–94 *Om styrevervs rolle og funksjon i offentlige virksomheter*

På denne bakgrunn ble det foreslått å utvikle et spesielt tilbud overfor ledere i statlige styreverv.

Noe av det mest interessante med notatet er imidlertid det pedagogiske konseptet som skisseres. Det reflekterer mye av tankegangen som har preget den satsingen Statskonsult har hatt på feltet lederskapsutvikling i 1990-årene:

Tilbudet som presenteres i dette notatet, er ikke et ferdig program. Det dreier seg mer om byggeklosser eller komponenter som kan settes sammen på forskjellig måte og fylles med ulikt innhold. Det må tilpasses lokale behov og utvikles sammen med deltakerne. Mål og innhold må nærmere konkretiseres og formes gjennom tett dialog med brukergruppen. Opplegget forutsetter at deltakerne aktivt engasjerer seg, at de bringer med seg sine erfaringer og går inn i erfaringsutveksling med de andre deltakerne.

Tilbudet er i utpreget grad rettet inn mot de funksjonene lederne står overfor i sitt daglige arbeid og tar sikte på å sette dem bedre i stand til å ivareta disse funksjonene. Aksjonsorientert og funksjonsfokuset er således sentrale stikkord.

Med dette er antydning at de skisserte tiltakene er basert på et bestemt pedagogisk og metodisk konsept. Et hovedelement i dette konseptet er at vi ønsker å møte deltakerne der de er og ikke der vi eller andre synes de burde være. Vi vil ta utgangspunkt i deres jobb, arbeidssituasjon, arbeidsoppgaver og arbeidsbetingelser. Dette forhindrer ikke at vi kan arbeide prinsipielt og generelt, men utgangspunktet må være det konkrete.

Vi vil arbeide både med ledelsesfunksjonene og med personene, både med substans og prosess. Det blir to løp som går parallelt. Vektleggingen kan diskuteres, og den vil variere gjennom programmet.

Dette forutsetter at det er en klar tråd gjennom programmet. For å sikre denne kontinuiteten er det lagt opp til at en faglig stab er til stede gjennom hele programmet og følger deltakerne.

Et annet viktig moment i konseptet er at deltakerne må ta ansvar for sin egen læring. Staben skal hjelpe til så langt den kan. Den skal legge forholdene best mulig til rette for at utvikling kan skje. Men til syvende og sist er det deltakernes engasjement og vilje til å satse som fører til vekst og forandring. Utvikling krever hardt arbeid fra deltakernes side.

Læring hos voksne, erfarne mennesker skjer på flere ulike måter. Den ene er opplæring, kurs og seminarer. Den andre er gjennom konkret, praktisk erfaring og utprøving. Den tredje er gjennom tilbakemelding, konfrontasjon, personlig samtale og veiledning. Alle disse måtene inngår i de utviklingstiltakene som er skissert i dette notatet, selv om omfanget av de ulike måtene varierer fra tiltak til tiltak.

Noen erfaringer fra topplederprogrammet

Når departementet og Statskonsult satte i gang topplederprogrammet, var det uttrykk for en ambisjon om større satsing på utvikling av lederskapet innenfor forvaltningen. Faggruppen på 7–8 personer som fikk i oppdrag å lage og gjennomføre programmet, har gjort erfaringer med arbeidet som kan være nyttige med tanke på tilsvarende innsats fremover.

Politisk forankring

En første viktig erfaring er betydningen som ligger i politisk forankring. Hvis ikke statsrådene Clemet og Strand Gerhardsen hadde gått inn for topplederprogrammet, ville det ikke blitt noe av. Samtidig hadde det stor betydning at Statskonsult var i stand til å bygge broer til politikerne, til eget departement, og til toppledere innenfor embetsverket.

Utvikling krever tid

En annen vesentlig erfaring er at det tar tid å få til utvikling. Utvikling lar seg ikke tre ned over hodet på folk – det vokser frem når mennesker har bevissthet, vilje og motivasjon i retning av forandring ut fra noen overordnede visjoner eller målsettinger. At dette tar tid erfarte faggruppen på det interne plan, i forhold til Statskonsult som base, og i forhold til topplederne som målgruppe.

Skape profil

Faggruppen selv bestod av personer med forskjellig utdanning og erfaringsbakgrunn. I dette lå muligheter, men også en del utfordringer når det gjaldt å utvikle en felles forståelse av topplederprogrammets profil, innhold og metodikk. I de første par årene gikk det med mye tid til å avklare dette.

Forståelse av ledelse

En medvirkende årsak var at lederskap som tema ikke stod høyt på dagsorden i Statskonsult frem til overgangen til 1990-tallet. Betydningen av de mentale bilder skal ikke undervurderes, og i Statskonsult som institusjon var målstyring et dominerende konsept på denne tiden. Satt på spissen: lederskap dreide seg om målstyring. Det var fokus på systemer, rutiner og styring. Det eksisterte en viss skepsis mot lederutvikling, som ble assosiert med myke verdier, transaksjonsanalyse og terapi, og var som sådan ikke et satsingsområde for Statskonsult. I tillegg kunne det registreres en viss reservasjon mot å satse på tiltak for lederne fordi dette flyttet oppmerksomheten bort fra medarbeiderne, fra hverdagssliterne i virksomhetene. Etter hvert vokste det vel frem en oppfatning av at det ikke er noe motsetningsforhold her: Fordi medarbeiderne er så betydningsfulle er det viktig at de har best mulige ledere til å tilrettelegge arbeidet og motivere til innsats.

Legitimitet og basis

En annen viktig erfaring er at utviklingsarbeid på høyt nivå i forvaltningen må ha legitimitet og basis hos dem som er målgruppe for satsingen. Det er i stor grad et spørsmål om å ha tillit blant sentrale aktører. Mye av arbeidet i de 2–3 første årene dreide seg i virkeligheten om å få til denne forankringen. Den oppstod etter hvert som ledere erfarte at utviklingsrettet arbeid kunne være til nytte i hverdagen. Men fordi arbeidet er sårbart og fordi det stadig kommer inn nye ledere, må forankringsarbeidet foregå kontinuerlig. Det er langt lettere å få til dette nå enn det var da toppledersatsingen startet for ti år siden.

Kontakt og nettverk

Dermed kommer også personlig kjennskap og kontakt inn som en viktig faktor. Arenaen for erfaringsutveksling som ble skapt ved å samle ekspedisjonssjefene i departementenes administrasjonsavdelinger var ett av flere tiltak som i de første årene (fra 1992–94) bidro til å knytte kontakter mellom folk i topplederprogrammet og sentralforvaltningen. At det fantes engasjerte medarbeidere i toppledergruppen var viktig for å få til både forankring og fremdrift. Men sett i ettertid burde nok flere ledere vært involvert og flere diskusjonsarenaer vært dannet for å øke engasjement hos målgruppene.

Mestring av motstand

I mye av det som er nevnt ovenfor ligger motstand mot forandring gjemt som en realitet. Også arbeidet med topplederprogrammet har vi lært at for å få til positiv utvikling er det nødvendig å kunne forstå endringsmotstanden, avdekke den, få tak i hva den inneholder og forholde seg konstruktivt til den.

Teambygging

Viktige erfaringer er også knyttet til arbeidet med å bygge toppledergruppen til å bli et godt fagteam. Det viste seg verdifullt med ekstern rekruttering av fagfolk med andre erfaringer enn Statskonsults øvrige medarbeidere. Når gruppen etter hvert fikk skapt noe sammen, hadde det sammenheng med at gruppen

- tok ledelsesfaget på alvor
- hadde stor takhøyde og åpenhet i faglige spørsmål
- forholdt seg til faglig og personlig uenighet og hadde vilje til å komme gjennom vanskelige perioder
- var villig til å dele opplevelser og erfaringer
- ønsket resultater
- bygget broer over til "kundene", og at den
- hadde støttespillere i sentralforvaltningen

At gruppen hadde rullerende lederskap bidro til å fokusere på fellesskapet rundt felles verdier og oppgaver og å skape en konstruktiv balanse mellom individuell utfoldelse og samarbeid innenfor teamet.

FORDYPNINGSTEMA 9:

STATSKONSULTS BIDRAG FOR LEDERSKAPSUTVIKLING I FORHOLD TIL VIKTIGE MÅLGRUPPER

Statskonsults bidrag i forhold til departementsråder

Statskonsult har hatt god kontakt med forumet av departementsråder helt siden topplederprogrammet ble lansert tidlig på 1990-tallet. Departementsråden ved Statsministerens kontor og departementstråden i overordnet departement har på ulik måte støttet arbeidet med å fremme lederskapet i forvaltningen.

Tre ganger har representanter for programmet deltatt på samlinger for departementsrådsgruppen: I 1994 for å drøfte spørsmål knyttet til fremtidig satsing, i 1997 for å drøfte utfordringer i offentlig forvaltning med utgangspunkt i erfaringer fra lederutviklingsprogrammet for ekspedisjonssjefer, og på nyåret 2000 om toppledelse og lederskapsutvikling i staten basert på blant annet rapporter fra alle departementene.

I rammen av topplederprogrammet har Statskonsult også ytt konkret bistand til mange av departementsrådene i deres arbeid. Det har vært et stående tilbud fra oss å bistå nye departementsråder i startfasen. Tilbudet har vært beskrevet i stikkord, men så fleksibelt at det kunne tilpasses lokale forhold og individuelle ønsker. Syv nye departementsråder har i siste halvdel av 1990-tallet benyttet seg av dette tilbudet.

Bistanden har vært av ulik karakter og omfang. I de fleste tilfellene har vi først foretatt en kartlegging av forventninger til den nye departementsråden, dels fra statsråden og den øvrige politiske ledelsen, og dels fra ekspedisjonssjefene. En oppsummering av disse forventningene har deretter vært presentert for vedkommende departementsråd kort etter oppstart i embetet, samtidig som det er blitt lagt et løp for videre arbeid med grunnlag i forventningskartleggingen. I flere tilfeller er oppsummeringen presentert på et fellesmøte mellom den politiske og administrative ledelsen i departementet. I det minste er kartleggingen presentert for ekspedisjonssjefene. Dette har gitt departementsråden et bedre grunnlag for å definere sin rolle, og til å avklare de relasjonelle forhold til sine nærmeste medarbeidere.

Kartleggingen har i mange tilfeller dannet utgangspunkt for et utviklingsrettet arbeid i ledergruppen, med varighet fra noen måneder og opp til et par år (i sistnevnte tilfelle med lengre intervaller mellom samlingene). I flere tilfeller har oppfølgingen mer bestått i å være rådgiver (coach eller mentor) når departementsråden har ønsket en ekstern samtalepart.

En av erfaringene Statskonsult har gjort gjennom dette arbeidet, er at vi i noen tilfeller har vært for lite opptatt av å få departementsrådets vektlegging av aktuelle lederoppgaver tydelig nok kommunisert ned til lavere ledernivåer i departementet. Vi har videre erfart et dilemma i forholdet mellom det å være støttespiller for departementsråden, og det å være eksplisitt talsmann for behov som vi har fanget opp fra andre deler av departementet. Det betyr at vi i enkelte tilfeller nok har satt departementsrådets ønsker foran det som ville vært mest hensiktsmessig for utvikling av lederskap i departementet som helhet. Dette aktualiserer spørsmålet om hvor mye konsulenter skal stille opp på oppdragsgivers premisser, og i hvor stor grad de skal følge sin intuitive opplevelse av departementets behov og presse på for at dette kan legge føringer for utviklingsarbeidet. Et standardsvar på dette spørsmålet finnes antakelig ikke – det må utvikles i feltet mellom oppdragsgiver og konsulent i hvert enkelt tilfelle.

Statskonsults lederutviklingsprogram for ekspedisjonssjefer (LUPEKS)

Lederutviklingsprogrammet for ekspedisjonssjefer ble gjennomført i tre omganger med i alt 40 deltakere i perioden 1995–1998. Programmet ble avviklet for å imøtekomme topplederens ønske om møtesteder for erfaringsutveksling, bevisstgjøring, læring, veiledning og inspirasjon.

Målsettinger

Den overordnede målsettingen var å bidra til å styrke topplederfunksjonen i sentralforvaltningen. Det var satt opp seks delmålsettinger knyttet til følgende seks stikkord:

- Situasjonsorientering (bidra til å klargjøre deltakernes spesifikke lederrolle og gi støtte, råd og veiledning i konkrete ledelsesspørsmål)
- Styring (formidle praktisk og teoretisk hjelp for å kunne ivareta styringsfunksjonen bedre)
- Selvinnsikt (bidra til større klarhet om egne svake og sterke sider og eget utviklingspotensialet)
- Selvstendighet (bidra til å utvikle større trygghet og effektivitet i lederrollen)
- Samspill (skape nettverk og kontakt på tvers av tradisjonelle skillelinjer)
- Stimulans (utfordre deltakernes nysgjerrighet, lærelyst, kritiske sans og eksperimentelle holdninger)

Felles ramme – fleksibelt innhold

De tre programmene var bygget over den samme ytre lesten, men ble innholdsmessig forskjellig. Hvert program hadde fem samlinger i løpet av 9–10 måneder. Fire av samlingene var internatsamlinger som gikk over tre dager og var lagt til Harahorn i Hemsedal. To av disse foregikk om våren, og to om

høsten. Det var viktig å ha en stabil ramme rundt programmet, derfor ble deltakerne samlet på et rolig, avskjermet og stimulerende sted. I juni var det en kortere samling i Oslo eller nære omegn. Hovedtemaet på denne samlingen var i alle tre programmene embetsmannsrollen. Det ble i tillegg laget enkelte opplegg for spesielt interesserte, blant annet et tredagers mediehåndteringsseminar i forlengelsen av det første programmet høsten 1995.

Mellom hver samling hadde deltakerne ansvar for å gjennomføre konkrete oppgaver i forhold til egen arbeidssituasjon, delvis i samarbeid med andre deltakere. Erfaringene med oppgavene på egen arbeidsplass ble delt med de andre ekspedisjonssjefene under samlingene på Harahorn. Mye av erfaringsdelingen skjedde i mindre grupper som utgjorde et bærende element i opplegget.

Program basert på kartlegging

Det konkrete programinnholdet ble utformet ut fra en kartlegging av deltakernes arbeidssituasjon og forventninger til programmet. Kartleggingen skjedde gjennom et spørreskjema og et intervju før programmet startet. Intervjuene ble gjennomført av en fra programstaben i Statskonsult. Målet med disse samtalene var å bli bedre kjent og å få en nærmere konkretisering av de behovene den enkelte leder ønsket å få dekket innenfor rammene av et slikt program. Spørreskjemaet, som ble besvart anonymt, kartla blant annet jobbmotivasjon, stress, opplevelse av lederrollen og erfaringer fra de relasjonene lederen inngår i.

Oppsummeringer av spørreundersøkelsen og intervjuene ble presentert for deltakerne på den første samlingen. På dette grunnlag hadde staben også utarbeidet et foreløpig forslag til program, som etter at deltakerne hadde kommentert det, ble justert og lagt til grunn for det endelige opplegget. Denne tilnærmingen medførte at alle de tre programmene ble forskjellige, selv om enkelte elementer var felles. Staben mente det var viktig å ha et program som var mest mulig skreddersydd, og som innholdsmessig kunne konkretiseres og formes i dialog med brukergruppen.

Erfaringsdeling

I alle programmene var ambisjonen å gi plass for den enkelte deltakers erfaringer og bidrag. De skulle få anledning til å sette ord på sine egne erfaringer, både gode og mindre gode, og trene seg i å lytte til andres erfaringer. Etter tur var alle deltakerne fokusperson i de mindre gruppene. Evalueringen tyder på at mange opplevde at det erfaringsbaserte møte mellom deltakerne gav gode muligheter for ettertanke, emosjonell bearbeidelse og forandringsvilje, og at dette kunne ha implikasjoner for egen lederrolle og egen lederatferd.

Arbeidsformen var ofte forskjellig fra det deltakerne var vant til fra egen lederhverdag. Dette gav dem anledning til å ta i bruk ulike sider ved seg selv og innhente reaksjoner og synspunkter fra andre som i utgangspunktet ville dem

vel. Fasilitetene på Harahorn og naturen omkring gav muligheter for varierte arbeidsmåter.

Selv om alle deltakerne var ekspedisjonssjefer, viste det seg at utformingen av denne rollen varierte mye. Dermed ble programmene arenaer for eksponering av mange rollemodeller og identifikasjonsfigurer. På denne arenaen fikk deltakerne anledning til å være speil for hverandre, til å være partnere i fruktbare dialoger og til å være støttespillere for kolleger i en krevende lederhverdag.

Stabens rolle

Programstaben møtte deltakerne ut fra en erkjennelse av at de er eksperter på sine egne jobber og sine egne liv. Stabens rolle var å legge til rette for gode prosesser for erfaringsutveksling, læring og vekst. Dette innebar også å levere relevante faglige innspill ut fra stabens kompetanse innenfor psykologi, pedagogikk, ledelsesteori og organisasjonsteori. Konsekvensen av dette var at de tre programmene ble utviklet underveis innenfor en klar ytre ramme med en fleksibel indre struktur og med varierte arbeidsformer. Opplegget ble til i et interaktivt forhold til deltakerne, der ulike komponenter eller byggeklosser ble satt sammen på forskjellige måter og fylt med varierende innhold.

Evaluering

Etter avslutningen av hvert program fylte deltakerne ut et evalueringsskjema hvor de skulle ta stilling til en rekke sider ved programmet og sin egen deltakelse. Det forelå fem svaralternativer:

1. I svært liten grad
2. I liten grad
3. I noen grad
4. I stor grad
5. I svært stor grad

Oppsummeringen er foretatt av andre enn dem som utgjorde programstaben i Statskonsult. Det mest iøynefallende er at tilbakemeldingen fra deltakerne er svært god på nesten alle punkter. De to laveste kategoriene (1 og 2) er nesten ikke brukt, mens de to høyeste har vært brukt hyppig (4 og 5).

Gjennomsnittsskår på fornøydhet med programmene sett under ett er 4,18 – noe høyere for de to første programmene (4,3), og noe lavere for det siste (3,9). Programmet i seg selv og stabens rolle og bidrag får høyere vurdering i alle programmene enn vurderingene av deltakernes egen innsats. De målsettingene som staben hadde satt opp som utgangspunkt for programmet får jevnt over høyere vurdering enn de som deltakerne har definert som egne målsettinger.

Deltakerne har også kommet med en rekke konkrete kommentarer. Noe av det som går mest igjen er at de verdsetter tilbakemeldingen som staben og de andre deltakerne har gitt dem, og nettverkseffekten av programmene.

De 40 deltakerne fordeler seg slik på departementene (nåværende forkortelser brukt): AAD 1, BFD 2, FIN 5, FID 3, FD 1, JD 4, KRD 6, KUF 3, KD 2, LD 2, MD 1, SD 2, SHD 4, UD 3. Av deltakerne har 11 vært kvinner.

Statskonsults andre lederutviklingsprogrammer

Mellomlederopplæringen i staten (MLO)⁴

Siden starten i 1992 har programmet vært utviklet tre ganger årlig, hver gang med fem moduler over tre dager (fra 2000 redusert til fire moduler). Ut fra erfaringer som er høstet, og forslag fra deltakerne har innhold og arbeidsformer i programmet gjennomgått forandringer i løpet av disse årene, men hovedprofilen har vært den samme.

Målet er å bidra til sterke, resultatlystne og forandringsdyktige ledere. Det er en ambisjon med programmet at det kan gi oppdatering og videreutvikling når det gjelder klarhet i ledelsesfunksjonen og lederoppgavene, mestring av utvalgte lederverktøy for planlegging, styring, beslutningstaking og personalledelse, innsikt i og mestring av administrative og personalpolitiske virkemidler, handlekraft og selvstendighet i rollen som leder, bevissthet om og engasjement i visse grunnholdninger og verdier, foruten innsikt i og mestring av ulike strategier og virkemidler for endring og utvikling. Deltakergruppen representerer i seg selv et potensial for læring, nettverksbygging og samarbeid på tvers av nivåer og sektorer i forvaltningen.

Arbeidsformen veksler mellom kunnskapsformidling og erfaringsutveksling, refleksjonsarbeid og rollespill, arbeid med case, studier i egen virksomhet, feltundersøkelse i ekstern virksomhet, og utarbeidelse av personlige handlingsplaner. Underveis tilhører den enkelte deltaker en arbeidsgruppe for oppgaveløsning og kollegaveiledning. I periodene mellom hver samling må den enkelte sette av tid til noe individuelt arbeid.

De fem modulene tar opp ulike aspekter ved lederskap i staten:

- Den første modulen setter fokus på ledelse i lys av forvaltningens særpreg og verdigrunnlag. Målet med samlingen er å klargjøre og skape felles forståelse for sentrale forvaltningsmessige verdier og mål samt rammebetingelser som er viktige ved utøvelse av lederskap i staten. Sentrale stikkord er konsekvenser av forvaltningspolitiske utfordringer, legitimitet, ansvar og lojalitet, etisk bevissthet og brukerorientering
- Modul 2 dreier seg om innhold og grenser i den enkeltes lederjobb, med det formål å tydeliggjøre rolle, ansvar, forventninger og krav

⁴ Fra år 2001 er navnet endret til Mellomlederprogrammet (MLP).

-
- Modul 3 tar spesielt for seg lederen som kulturbygger og medarbeiderutvikler. Målet er gi økt kunnskap om hvordan mellomledere kan skape en kultur og stimulere kompetansevekst for bedre resultatoppgåelse. Differensiert håndtering av medarbeidere ut fra deres kompetanse, lederen som integrator, og teamutvikling er viktige emner
 - Modul 4 har ledelse i praksis som hovedtema. Målet er å bidra til økt selvinnsikt og målbevissthet ved utvikling av eget lederskap. Dette skjer gjennom arbeid med emner som positiv autoritet og selvhevdelse, kommunikasjon og begeistring, håndtering av motstand og konflikt, og lederen som energiskaper
 - Den siste modulen dreier seg om ledelse av fornyelses- og utviklingsprosesser. Målet er å gi økt forståelse og handlekraft når det gjelder å iverksette, gjennomføre og følge opp interne utviklingsprosesser. Blant temaene hører innstilling til omstilling – jakten på morgendagens resultater, hovedelementer i en styrt forandringsprosess og bruk av benchmarking som verktøy

Omkring 15 % av deltakerne har vært ledere i departementene.

Ny i lederjobben⁵

Dette tilbudet startet opp i 1995 og har vært arrangert to ganger i året, hver gang med to tredagers samlinger. Programmet er beregnet på dem som har tiltrådt sin første lederjobb med personalansvar, og som har fra et par måneders og opp til ca. ett års erfaring. Programmet har to hovedmålsettinger, nemlig å

- øke bevisstheten fra en saksbehandlerrolle/fagrolle til lederrollen
- klargjøre forventninger og krav som ledere i forvaltningen stilles overfor

Det faglige innholdet dreier seg om innsikt i de overordnede målene og verdiene som forvaltningen bygger på, innsikt i hvilke sentrale krav og forventninger staten som arbeidsgiver stiller til dem som er blitt ledere for første gang, kjennskap til metoder som vil være nyttige hjelpemidler for det daglige arbeidet som leder, og idéer til hvordan egne og andres forventninger til lederrollen kan klargjøres. Det legges dessuten vekt på erfaringsutveksling og bearbeiding av erfaringer i rollen som leder. En del tid går med til å utarbeide og følge opp en handlingsplan for eget lederskap i perioden mellom de to samlingene.

Omkring 16 % av deltakerne har vært ledere i departementene.

⁵ Fra år 2001 er navnet endret til Ny som leder (NLP).

Statskonsultkurs for ledere

Statskonsult har gjennom hele 90-tallet arrangert en rekke kurs, mange av dem med toppledere eller andre ledere som målgruppe. Eksempler på slike kurs er følgende (hentet fra kurskatalogen i 1999):

- Departementenes styring av ytre etater
- Strategiutvikling for ledere
- Utvikling av resultatmål og resultatindikatorer
- Informasjon som lederansvar
- Statlig økonomistyring
- Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer
- Innføring i kvalitetsarbeidet
- Offentlig forvaltning – innsynsrett og begrensninger
- Kompetanseutvikling
- Reformen i forvaltningen
- Statlig eierskap og tilknytningsformer
- Trender i staten
- Diverse IT-kurs for ledere
- Forvaltningsverdier og etikk

I perioden frem til 1996 hadde Statskonsult også mer omfattende tilbud, for eksempel læringsprogram i prosjektledelse (10 uker over to år), og studium i offentlig administrasjon og ledelse (sammen med Norsk Informasjonsteknologi NIT og Høgskolen i Nord-Trøndelag).

Andre bidrag

Det er grunn til å understreke at også andre avdelinger i Statskonsult enn avdeling for lederskapsutvikling har gitt bidrag til departementer og ytre etater når det gjelder utvikling av lederskapet. Slike bidrag har vært en viktig og integrert del av mange utviklingsprosjekter selv om hovedfokus har vært på organisering, omstilling og styring.

FORDYPNINGSTEMA 10:

DOKUMENTASJON OM LEDERSKAP

På hele 1990-tallet har Statskonsult i rammen av topplederprogrammet sett det som viktig å dokumentere erfaringer fra arbeidet med lederskapsutviklingen, og lage materiale som kunne være til nytte for ledere. Et viktig grunnlag var lagt i 1989 med en undersøkelse om lederroller i departementene (Statskonsult-rapport 1990:11).

I og med at departementene er politisk ledede organisasjoner, ønsket Statskonsult i 1991 å gjennomføre en undersøkelse blant tidligere statsråder om deres erfaringer som departementsledere. En oppfølging av denne undersøkelsen ble foretatt i 1997. Til sammen 35 tidligere regjeringsmedlemmer ble intervjuet om sine erfaringer, der de også kom frem med synspunkter og forventninger i forhold til embetsverket. Dokumentasjonen finnes i to Statskonsult-rapporter (1991:13 *Statsråden som departementsleder. Rapport fra en intervjuundersøkelse blant tidligere statsråder*, og 1997:17 *Statsråden som departementsleder II*).

Det har videre vært en intensjon å lage materiale som kunne være til praktisk nytte i lederhverdagen. For å kunne følge opp lederkontraksordningen konstruktivt laget Statskonsult i samarbeid med AAD et veiledningshefte i 1992: *Lederkontrakter – en veiledning om resultatoppfølging og lederansvar i staten*.

Til bruk i arbeidet med rekruttering av ledere er det blitt laget to dokumenter: *Lederrekruttering – prosessen steg for steg* (1992, ny og revidert utgave i 1999), og *Rekruttering – en oversikt over konsulentfirmaer som yter rekrutteringshjelp til offentlig sektor* (1992).

For å gi praktisk hjelp i forbindelse med oppfølgingen av ledere som ikke innfrir kravene som stilles til dem, er det utarbeidet et veiledningshefte med tittelen *Når ledere ikke strekker til* (1997).

I perioden 1991–93 gjennomførte Statskonsult i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet prosjektet *Vellykket forvaltning*, der hensikten var å trekke frem eksempler på gode forvaltningsenheter. Profiler og perspektiver ved lederskapet i disse virksomhetene er presentert i fagboken *Ledere som lykkes* (1994, 2. opplag 2000).

I 1997 forelå en rapport med oppsummeringer av funn etter en intervjuundersøkelse blant toppledere i direktorater og etater. *Direktoratsledere – om lederskap i statlig forvaltning* (Statskonsult-rapport 1997:2). En tilsvarende, men mer omfattende undersøkelse blant kvinnelige toppledere ble presentert i

fagboken *Toppleder og kvinne. Perspektiver på ledelse i offentlig forvaltning* (1999).

Utviklingstiltak i departementer og ytre etater, og lederutviklingsprogrammet for ekspedisjonssjefer, avdekket et behov for å se nærmere på rollen som embetsmann. Dette resulterte i boken *Embetsmannen – og hennes roller* (1997).

I tillegg til foreliggende notat er det i 2000 utgitt tre temahefter. Ett dreier seg om hvordan ledere skal få til forandring og har tittelen *Endringsledelse*. Temaheftet *Lederskap og utvikling. Erfaringer med lederskapsutvikling i staten* beskriver noen av endringene i rammebetingelsene for statlige ledere på 1990-tallet, og det oppsummerer noen av de viktigste erfaringene som er gjort i løpet av 1990-tallet når det gjelder lederskapsutvikling i sentralforvaltningen. Temaheftet *Ledere som vil vekst. Lederskapsutvikling i praksis* rommer forslag til fremgangsmåte og konkrete ideer til hvordan slikt arbeid kan iverksettes.

Utenfor rammen av topplerprogrammet er det også laget forskjellige publikasjoner til nytte for ledere. Her kan nevnes idéheftet *Ny i lederjobben. Introduksjon av førstegangsledere* (1994), temaheftet *Kompetanseutvikling. En utfordring for lederen* (1998), temaheftet *Verdier og etiske dilemmaer. Om forvaltningens skikkelighet*, og heftet til Statens Topplederkonferanse 1996 om *Nyere utfordringer og rammebetingelser for statens toppledere*. Temaheftet *Etatsstyring. Erfaringer og utfordringer* har også et fokus på ledelse.

Leiing i høgskulen er en undersøkelse av arbeidssituasjonen til ledere i de statlige høgskolene.

Oversikt over publikasjoner fra Statskonsult om lederskap:

- Direktorsledere. Om lederskap i statlig forvaltning
- Embetsmannen – og hennes roller
- Etatsstyring. Erfaringer og utfordringer
- Kompetanseutvikling. En utfordring for ledere
- Ledere som lykkes. Om lederskap i gode statlige virksomheter
- Ledere som vil vekst. Lederskapsutvikling i praksis
- Lederkontrakter. En veiledning om resultatoppfølging og lederansvar i staten
- Lederrekruttering. Prosessen steg for steg
- Lederroller i departementene
- Lederskap og utvikling. Erfaringer med lederskapsutvikling i staten
- Leiing i høgskulen
- Ny i lederjobben. Introduksjon av førstegangsledere
- Nyere utfordringer og rammebetingelser for statens toppledere
- Når ledere ikke strekker til
- Rekruttering. En oversikt over konsulentfirmaer som yter rekrutteringshjelp til offentlig sektor
- Statsråden som departementsleder (I & II)
- Toppleder og kvinne. Perspektiver på ledelse i offentlig forvaltning
- Verdier og etiske dilemmaer

REFERANSER

Tittel:	Lederskapsutvikling i departementene – fordypningsmateriale
Forfatter:	Johannes Ulltveit-Moe
Statskonsults notatnummer:	2000:9
Prosjektnummer:	63 371
Prosjektnavn:	Lederskapsutvikling i departementene (LUDEP)
Prosjektleder:	Johannes Ulltveit-Moe
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult
Resymé:	Notatet supplerer Statskonsults temahefte <i>Lederskap og utvikling. Erfaringer med lederskapsutvikling i staten</i> . Notatet rommer ti fordypningstemaer for dem som ønsker å sette seg grundigere inn i hva som har vært tenkt, gjort og erfart på feltet lederskaps- utvikling i de senere årene. Innholdet finnes også på Statskonsults internettsider
Arbeidsområde:	Lederskapsutvikling
Emneord:	Leder, ledelse, lederskap, lederutvikling, ledelsesutvikling, organisasjonsutvikling, kompetanse og kompetanseutvikling
Dato:	Desember 2000
Sider:	75
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

