

Å bevege seg er å lære

# Å bevege seg er å lære

Ledermobilitet i staten

Utgitt av Statskonsult 2003

Omslagsdesign: Anisdahl, Sand & Partnere

Sats: PrePress as

Trykk: Gjøvik Trykkeri AS

ISBN 82-7483-104-7

---

# Forord

Statlig lederskap har blitt et viktig innsatsområde for å få til utvikling og modernisering i forvaltningen, herunder økt samarbeid på tvers av departementer og virksomheter. Ledere skal få større fullmakter, men skal også ansvarliggjøres i større grad dersom de ikke oppnår ønskede resultater. Det fokuseres både på hvordan den enkelte statlige leder utøver sitt lederskap, og på hvordan rammebetingelsene kan legges til rette generelt.

For å møte kravene og forventningene om en bedre og mer effektiv forvaltning, er det nødvendig for forvaltningen å utvikle sine ansatte, og å tiltrekke seg og beholde dyktige medarbeidere. Det stilles krav til ledere og medarbeidere om evne til helhetstenkning, omstilling og samarbeid, fleksibilitet og stor breddekompetanse. Mobilitet er et sentralt virkemiddel som kan bidra positivt til å utvikle denne kompetansen.

Målet med temaheftet er å bidra til økt ledermobilitet i staten ved å beskrive ulike virkemidler som kan fremme mobilitet. Heftet er blant annet basert på erfaringer fra Nederland, Storbritannia og Belgia, som bruker mobilitet som et viktig personalpolitisk virkemiddel i utviklingen av sentralforvaltningen. Vi har holdt to seminarer om mobilitet med representanter fra departementene hvor temaet ble diskutert grundig og viktige innspill gitt.

Heftet er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Statskonsult er ansvarlig for det faglige innholdet, vurderinger og konklusjoner. Avdelingsdirektør Michel Midré har vært prosjektansvarlig. Heftet er utarbeidet av Sigurd Røed Dahl, Kathrine Berg og Sverre Ødelien.

Statskonsult, februar 2003



Jon Błaalid  
direktør



---

# Innhold

- 1. Innledning 9**
  - 1.1. Formål 9
  - 1.2. Mobilitetsbegrepet 9
  - 1.3. Målgruppe 9
  - 1.4. Mobilitet som virkemiddel 10
  - 1.5. Positive effekter av mobilitet 11
  
- 2. Hva vet vi om ledermobilitet i staten? 13**
  - 2.1. Kunnskapsgrunnlaget 13
  
- 3. Hva hindrer mobilitet? 15**
  - 3.1. Problemstillinger og dilemmaer 15
  - 3.2. Faglig kompetanse og mobilitet 15
  - 3.3. Mobilitet og kontinuitet 15
  - 3.4. Prosedyrer og rutiner 16
  - 3.5. Kulturelle hindringer 16
  - 3.6. Individuelle følelsesmessige og psykologiske hindringer 16
  - 3.7. Forholdet mellom offentlig og privat sektor 16
  - 3.8. Forutsetninger for å få til endringer i ønsket retning 17
  
- 4. Mobilitetsfremmende tiltak 18**
  - 4.1. Virkemidler som stimulerer til økt mobilitet 18
  - 4.2. Rekruttering 18
  - 4.3. Åremålsinstituttet 20
  - 4.4. Lederkontrakter 21
  - 4.5. Lederevaluering 21
  - 4.6. Belønningssystemer 21
  - 4.7. Seniorpolitikk 22
  - 4.8. Utvekslingsordninger 23
  - 4.9. Karriereveiledning 25

- 4.10. Lederutviklingsprogrammer 26
- 4.11. Problemstillinger knyttet til gjennomføring av mobilitetsfremmende tiltak 26
- 4.12. Ledermobilitet og lederoppfølging 27
- 4.13. Workshop med departementene 27

## **5. Et system som ivaretar behovene til virksomhetene og staten under ett 30**

- 5.1. Helhetlig mobilitetsordning 30
- 5.2. Den nederlandske modellen 30

### **Vedlegg 37**

- 1.1. Eksempler på igangsatte/planlagte tiltak i departementene for å oppnå økt mobilitet 37
- 1.2. Barne- og familiedepartementet 37
- 1.3. Justisdepartementet 39
- 1.4. Utdannings- og forskningsdepartementet 39
- 1.5. Utenriksdepartementet 42
- 1.6. Forsvarsdepartementet 43
- 1.7. Erfaringer fra Storbritannia 44
- 1.8. Erfaringer fra Belgia 49

# 1

---

## Innledning

### 1.1. Formål

Hensikten med heftet er å drøfte ulike forslag til incentiver og ordninger som fremmer mobilitet i den norske sentralforvaltningen. Vi tar utgangspunkt i mobilitet som et virkemiddel for å øke sentralforvaltningens evne til omstilling for bedre å kunne møte utfordringene og kravene som stilles fra omverdenen. Mobilitet vil bidra til å frambringe mer kompetente ledere med bredere og mer allsidig erfaring og videre referanseramme.

### 1.2. Mobilitetsbegrepet

Vi definerer mobilitet som medarbeideres bevegelser mellom arbeidssteder i løpet av sin yrkesmessige karriere. Begrepet innebærer så vel horisontal og vertikal mobilitet som intern og eksternt mobilitet.

### 1.3. Målgruppe

Målgruppen avgrenses til ledere i sentralforvaltningen, nærmere bestemt departementsråder, ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører i departementene samt direktoratsledere.

Områdene for mobilitet er avgrenset slik:

- innenfor et departement
- mellom departementer
- mellom departementer og direktorater

Selv om målgruppen i utgangspunktet er ledere, vil en god del av problemstillingene være aktuelle for medarbeiderutviklingen generelt i forvaltningen, uavhengig av stillingskategori. Fordi behov og

ønsker kan være forskjellige innenfor de ulike områdene, bør tilnæringsmåten og de mobilitetsfremmende tiltakene variere.

## 1.4. Mobilitet som virkemiddel

Mobilitet er et virkemiddel for å nå mål, ikke et mål i seg selv.

Det stilles skjerpede krav og stadig høyere forventninger til hvordan forvaltningen skal løse sine oppgaver. Mange sider ved samfunnsutviklingen bidrar til å forsterke dette, blant annet:

- større kompleksitet i samfunnet
- hyppige og raske endringer
- økt internasjonalisering
- større brukerfokus og brukerinnflytelse
- større krav til åpenhet og innsyn i forvaltningen
- store krav til omstilling og fornyelse
- endringer i demografiske forhold

Et av svarene på disse utfordringene er å ha ledere med god innsikt i og kompetanse fra flere forvaltningsområder, noe økt mobilitet kan bidra til.

I staten finnes det i dag et overveiende egetinitiert mobilitets-system. Mobilitet er først og fremst knyttet til frivillige ordninger, der det er opp til den enkelte å søke stillinger og posisjoner som fremmer karrieren. I statlige virksomheter søkes det etter egnet kompetanse til å løse bestemte oppgaver. Rekrutteringen til disse stillingene er for det meste basert på egne uformelle nettverk i tillegg til stillingsutlysninger eller bruk av rekrutteringsfirma.

Etter det vi har brakt i erfaring, eksisterer det ingen fellestiltak på tvers av departementsfellesskapet av lengre varighet som på en systematisk måte ivaretar mobilitet, trening og utvikling overfor utvalgte grupper av medarbeidere. Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet er foreløpig de eneste departementene som bruker mobilitet aktivt i utviklingen av sine tjenestemenn.

En ordning som systematisk tar for seg ledermobilitet og lederoppfølging, kan anvende følgende virkemidler:

- rekruttering
- karriereveiledning
- ulike incentivordninger
- midlertidige ordninger og retrettordninger
- lederutviklingstiltak/-programmer
- ordninger for utveksling av erfaring

Det er viktig å understreke at ved etableringen av en ordning av denne typen er det viktig å bestemme seg for et realistisk ambisjonsnivå.

## 1.5. Positive effekter av mobilitet

Mobilitet er uten tvil et effektivt virkemiddel for å tilføre medarbeidere ny kompetanse. Det kan dreie seg om større innsikt innenfor et bestemt fagområde og tilstøtende områder, eller om å lære nye tilnæringsmåter og løsningsalternativer.

Ledere som skifter arbeidsmiljø, kanskje fagområde, får nye kolleger og lærer å forholde seg til andre rutiner og en annen kultur. I tillegg blir lederens kontaktnett utvidet. Dette har positiv effekt for virksomhetene, som blir tilført kompetanse, både faglig, metodisk og når det gjelder omstilling.

Økt mobilitet vil gjøre det mer attraktivt for dyktige personer å bli lenger i forvaltningen. Og ved at kompetanseutvikling settes i fokus, vil det bli lettere å tiltrekke seg ledere utenfra. Mobilitet horisontalt og vertikalt vil bidra til å gjøre forvaltningen mer dynamisk og åpne opp for flere muligheter og nye utfordringer både innen egen organisasjon og på tvers i forvaltningen.

Etter alt å dømme vil mobilitet bidra til å skape forståelse for et helhetssyn og å motvirke sektortenkning.

Mobilitet kan være et godt virkemiddel for å få flere kvinner til å søke topplederstillinger. Ledermobilitet gir gode muligheter til kompetanseutvikling og kvalifisering av kvinner til framtidige lederstillinger. Det kan for eksempel skje ved at ledige lederstillinger besettes midlertidig av en kvinnelig kandidat. På den måten skapes det kvalifiseringsarenaer for kvinnelige talenter, som får mulighet til å vise både overfor seg selv og omverdenen at de mestrer en slik oppgave.

Særlig Nederland, Storbritannia og Belgia har høstet erfaringer med bruk av mobilitet. De tre landene har satt i gang store reformer for utvikling av statsforvaltningen, og bruk av personalpolitiske virkemidler er en forutsetning for å lykkes. En systematisk tilnærming til mobilitet blant ledere og medarbeidere utgjør en sentral del av de personalpolitiske tiltakene. Samfunnsordningene blir stadig mer komplekse, og dette stiller krav til lederskap og evne til helhetlig oversikt, styring, kontroll, kommunikasjon og informasjon. Ledere avkreves omstillings-evne, evne til problemløsning og må kunne samarbeide på tvers av sektorer.

Økt mobilitet og sirkulasjon i toppsjiktet vil skape flere åpninger og avansementmuligheter. Erfaringene fra Storbritannia

er klare på dette punktet med sin prioritering av toppledere når det gjelder gjennomføring av tiltak i *Senior Civil Service* (se vedlegg 1.6 *Erfaringer fra Storbritannia*).

Mobilitet utfordrer arbeidsgivers ansvar for å rekruttere, følge opp, evaluere og avvikle. Resultater, eventuelt mangel på resultater, vil bli gjenstand for større oppmerksomhet. På denne måten kan mobilitet skape et mer dynamisk system, med oppmerksomhet knyttet opp mot virksomhetens strategier og endringer i omgivelsene. Virksomheter med lav mobilitet risikerer å stagnere i utviklingen. De kan oppfattes som statiske fordi medarbeiderne har samme rutiner og oppgaver over for lang tid. Organisasjonen kan stivne, og det vil bli vanskeligere å gjennomføre endring. Årsaken kan være manglende ambisjoner på ledernivå; kanskje har lederne nådd sine karrieremål, eller de kan befinne seg i en nedtrappingssituasjon.

# 2

---

## Hva vet vi om ledermobilitet i staten?

### 2.1. Kunnskapsgrunnet

Det finnes i dag lite statistisk materiale som viser mobiliteten innenfor ulike stillingsnivåer. Behovet for økt mobilitet, spesielt på ledernivå, bygger på en skjønnsmessig vurdering basert på statistikk og undersøkelser, men begrunnes her hovedsakelig ut fra de utfordringer og krav som stilles til forvaltningen.

I en hovedfagsoppgave fra 1996<sup>1</sup> er det påvist signifikant sammenheng mellom interdepartemental mobilitet og identifikasjon med sentralforvaltningen som helhet. Effekten av mobilitet slår imidlertid svakere ut enn variabler som stillingsnivå og departementstilknytning. Men dersom det er ønskelig å påvirke graden av identifikasjon, er mobilitet en variabel som er lettere å påvirke enn stillingsnivå og departementstilknytning. Alle kan ikke tilsettes på et bestemt stillingsnivå, alle kan ikke tilsettes i ett departement, men alle kan i prinsippet, i alle fall over tid, være mobile.

Statskonsult gjennomførte i juni 2002<sup>2</sup> en undersøkelse av behovet for lederutvikling i departementene. Noen av spørsmålene var knyttet til mobilitet.

Det viste seg at ledermobiliteten i departementene er forholdsvis beskjedne. Gjennomsnittlig 69 % mente at det er ønskelig med større ledermobilitet. Vi tolker dette som et tydelig signal om at det er behov for økt mobilitet i denne gruppen.

<sup>1</sup> Hans Robert Zuna: *Demografi og beslutninger. Om sammenhengen mellom utvalgte grunnlovstrekk hos tjenestemenn i norske departementer og deres beslutningsatferd*, hovedfagsoppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, 1998.

<sup>2</sup> Undersøkelse gjennomført ved elektronisk spørreskjema sendt til alle lederne i departementene. Populasjonen var på ca. 640 og svarprosenten på ca. 45 %.

Svarene bød på stor variasjon. I fire av departementene hadde henholdsvis 50 og 60 % av lederne hatt sine nåværende stillinger i seks år eller mer. I to departementer hadde henholdsvis 70 og 60 % av lederne vært seks år eller mer i sine forrige stillinger; i to av de andre departementene hadde henholdsvis 53,8 og 72,5 % bare vært 1–3 år i sine forrige stillinger. Andelen internt rekrutterte varierte fra 40 til 90,5 %. Dataene sier ikke noe om hvorvidt lederne ble rekruttert fra samme avdeling eller på tvers av avdelinger i vedkommende departement.

Makt- og demokratiutredningen gjennomførte i 2002 en lederskapsstudie<sup>3</sup> hvor det blant annet ble sett på departementsråders og ekspedisjonssjefers mobilitet. Undersøkelsen viser at relativt mange har yrkeserfaring fra andre områder enn departementene. I den aktuelle gruppen var det bare 27,5 % som aldri hadde jobbet i andre sektorer. 41 % av lederne hadde arbeidet 1–4 år, 31 % i 5 år eller mer, og 18 % i 10 år eller mer i andre sektorer.

<sup>3</sup> Upubliserte tall som er trukket ut av dataene fra en lederskapsstudie i Makt- og demokratiutredningen.

# 3

---

## Hva hindrer mobilitet?

### 3.1. Problemstillinger og dilemmaer

I tilknytning til spørsmålet om økt ledermobilitet, både på virksomhetsnivå og individnivå, dukker det opp mange problemstillinger og dilemmaer. Alle forhold er ikke like synlige eller uttalte, og det kan være vanskelig å peke på ett alene som årsak til lav mobilitet.

Det er også viktig å se problemstillingene og dilemmaene i det rette perspektivet. Det er ikke noe mål å få til størst mulig grad av mobilitet, men en *optimal* grad av mobilitet sett fra virksomhets side. Hvilken grad av ledermobilitet som er hensiktsmessig i sentralforvaltningen, vil blant annet avhenge av struktur og av hvilke oppgaver framtidens departementer kommer til å ha.

### 3.2. Faglig kompetanse og mobilitet

Mange stillinger krever spesifikk faglig-teknisk kompetanse også på ledernivå. Dermed blir virksomhetens fokusering på spisskompetanse framtreddende. Det gjelder særlig på områder hvor fagmiljøet er lite og sårbart, men også innenfor fagområder hvor det er forventninger om at stillingsinnehaveren skal ha dybdeinnsikt. Et sentralt dilemma her er i hvilken grad det er mulig å kombinere krav til faglig spisskompetanse og mobilitet.

### 3.3. Mobilitet og kontinuitet

For hyppig utskifting på ledernivå vil ofte være en belastning for virksomheten. Det kan gi seg utslag i mangelfull satsing på strategier, mer fokusering på kortsiktige mål og problemer med å gjennomføre større nødvendige endringer. Dessuten brer det seg i mange tilfeller usikkerhet i organisasjonen, og det kan bli vanskeligere å få oppslutning om de målene virksomheten har.

### **3.4. Prosedyrer og rutiner**

Fastlagte og tradisjonelle prosedyrer samt komplisert regelverk knyttet til rekruttering og avvikling kan oppleves som et hinder for mobilitet. Eksempler på dette kan være tilsettingsreglementer/-rutiner, fastlagte rekrutteringsmønstre og lønssystemer/ordninger med begrensede muligheter for differensiering.

### **3.5. Kulturelle hindringer**

Kulturelle hindringer innebærer at identiteten til enkelte sektorer er så sterk og velutviklet at det kan skygge for opplevelse av synergieffekter knyttet til samarbeid med andre sektorer. Sterke profesjoner fremmer krav ut fra sine interesser og kan i mange tilfeller mene at mobilitet "vanner ut" kompetansen framfor å utvikle den i positiv retning.

### **3.6. Individuelle følelsesmessige og psykologiske hindringer**

Det er ingen tvil om at individuelle følelsesmessige og psykologiske faktorer i svært mange tilfeller hindrer mobilitet. De fleste av oss har behov for en viss grad av trygghet og forutsigbarhet, og mange opplever at et jobbskifte rokker for mye ved dette behovet. Å sette seg inn i et nytt arbeidsområde, nye rutiner og å bli kjent med nye kolleger krever tiltak og energi. I tillegg kan fordelene ved å bli i stillingen oppleves som større enn å flytte på seg.

### **3.7. Forholdet mellom offentlig og privat sektor**

Heftet er i hovedsak avgrenset til å omhandle mobilitet blant ledere i sentralforvaltningen. Vi vil likevel påpeke viktigheten av å få til større mobilitet også mellom offentlig og privat sektor, slik at de i større grad kan fungere som ett arbeidsmarked. En del forhold gjør dette vanskelig, blant annet kan lite harmoniserte pensjonsordninger virke hemmende, og det kan være grunn til å se nærmere på rekrutteringsprosedyrer og regelverk generelt i forbindelse med tilsettinger. Selv om offentlig sektor antakelig ikke kan konkurrere på lønn, kan den konkurrere når det gjelder interessante, utfordrende og meningsfulle oppgaver. Vi mener at det er behov for å se nærmere på disse problemstillingene.

### **3.8. Forutsetninger for å få til endringer i ønsket retning**

En forutsetning for å få til økt mobilitet er at det er vilje til å satse på det, og en bred nok erkjennelse i forvaltningen av at den er tjent med det. Det er også nødvendig at forslag og tiltak har tilstrekkelig legitimitet og forankring høyt nok i systemet. Dersom disse forutsetningene er til stede, vil praktiske og tekniske problemer, herunder justeringer i regelverk osv., relativt lett la seg løse. Mye kan oppnås lokalt, men det må antakelig tas noen grep sentralt for å få fart og trykk på utviklingen. Det er selvfølgelig også mye et spørsmål om holdnings- og kulturendringer – så lett og så vanskelig på samme tid!

# 4

---

## Mobilitetsfremmende tiltak

### 4.1. Virkemidler som stimulerer til økt mobilitet

For å fremme mobilitet er det nødvendig å balansere de ulike hensynene som det er ønskelig å ivareta. Det gjelder på den ene siden ønsket om nødvendig stabilitet og mulighet for faglig konsolidering, og på den andre siden ønsket om fornyelse og impulser fra andre sektorer. I tillegg er det viktig å stimulere til helhetssyn. Nedenfor presenterer vi eksempler på virkemidler som kan virke mobilitetsfremmende, enten alene eller i kombinasjon med andre.

### 4.2. Rekruttering

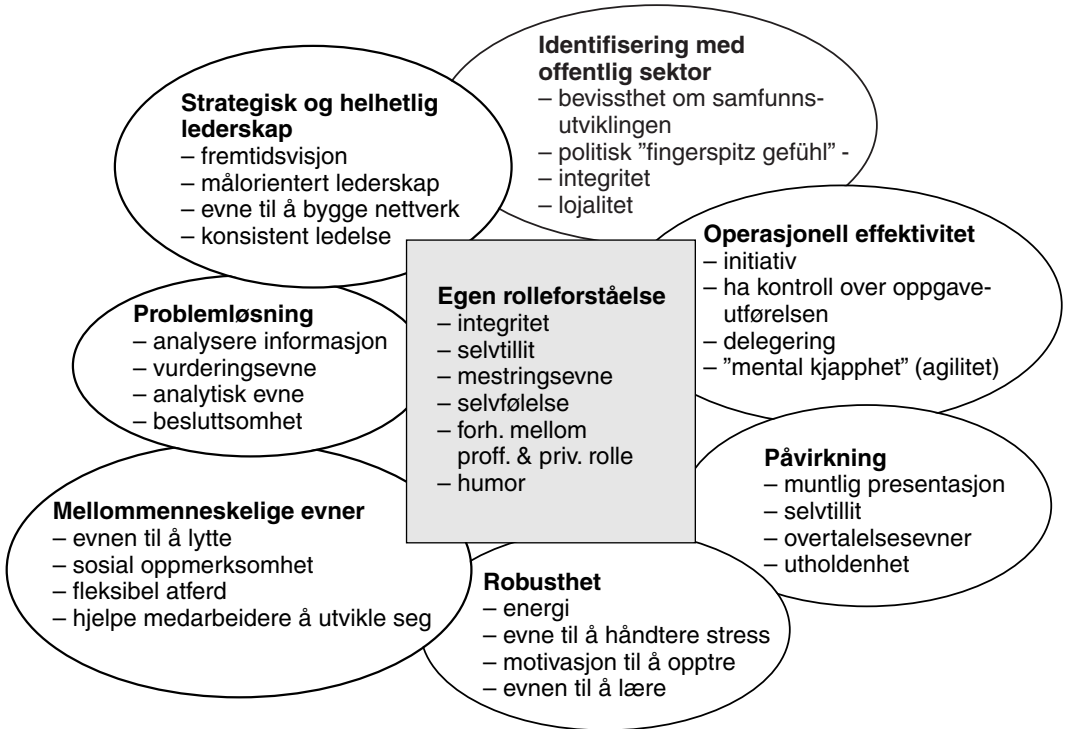
Økt mobilitet må ikke gå på bekostning av kravene til nødvendig faglig kompetanse i en lederstilling. Enhver leder kan ikke lede hva som helst. Det er viktig å være kritisk til hvilken faglig kompetanse som er nødvendig i forhold til lederoppgavene. Det bør alltid foretas en grundig vurdering av hva som kreves i en stilling, hvilken kompetanseprofil aktuelle kandidater må ha. Når en leder skal rekrutteres, må det foretas en avveining av behov for faglig kompetanse og hvilken situasjon virksomheten befinner seg i. De stadige endringene i samfunnet tilsier at også oppgavene og kravene til en lederstilling vil endre seg over tid.

#### **Kompetanseprofiler**

De fleste virksomheter har sine egne tradisjoner og rutiner for rekruttering, og det kan være vanskelig å bryte med disse. Et virkemiddel som er godt egnet i forbindelse med rekruttering, er bruk av kompetanseprofiler. En kompetanseprofil kan defineres som en kartlegging av nødvendig og ønsket kompetanse som en

**Kompetansekriterier, skisse for en kravspesifikasjon for toppledere i staten**

stilling krever sett i forhold til oppgaver og utfordringer. For å utarbeide kompetanseprofiler må kompetansekriterier defineres. Dette er kriterier som beskriver atferd, og som kan kommuniseres og brukes som et sammenlikningsgrunnlag. I Nederland og Storbritannia er det utviklet egne sett med kompetansekriterier som blir brukt systematisk i vurderingen av ledere, blant annet ved rekruttering. Et eksempel er:



Dette er et utgangspunkt for å kunne utvikle et sett med overordnede kompetansekriterier som kan være gyldige som et grunnlag for tilsetting i alle typer stillinger.

Disse kriteriene vil også kunne utgjøre støtte og basis for:

- evalueringer
- råd og veiledning
- videreutvikling
- drøfting av resultatoppnåelse

### **Krav om allsidig erfaring**

For stillinger som krever spesifikk faglig kompetanse, kan det stilles krav om at søkeren skal ha erfaring fra flere fagområder/sektorer, stillinger og/eller virksomheter. En leder må kunne ha dybdekunnskap innenfor flere tilgrensende områder. Dette kan stimulere til mobilitet tidlig i yrkeskarrieren.

## **4.3. Åremålsinstituttet**

Et virkemiddel som trekkes fram i diskusjonen om mobilitet er åremålsinstituttet. Åremålsinstituttet har vært brukt i varierende grad i norsk forvaltning, og brukes i dag særlig i topplederstillinger i direktorater og ytre etater. Åremålsperiodens lengde kan være noe forskjellig, men det mest vanlige er seks år, med mulighet for fornyelse for én ny periode. Ofte blir kandidaten sikret retrettstilling i virksomheten når åremålsperioden er over. Grunnlovens § 22 hjemler adgangen til å utnevne embetsmenn på åremål. Justisdepartementets lovavdeling uttaler at "den aktuelle lovbestemmelsen selv må angi den konkrete avgrensningen av hvilke kategorier embetsmenn eller hvilke embeter som skal kunne besettes på åremål", jf. Ot.prp. nr. 84 (2000–2001), s. 2.

Åremålsinstituttet skal sikre at rett person befinner seg på rett sted til rett tid. En mer omfattende bruk av åremålsinstituttet i forvaltningen vil i utgangspunktet føre til økt mobilitet og bringe inn ny kompetanse i virksomhetens ledelse, få inn nye impulser og engasjement og samtidig ta hensyn til behovet for kontinuitet.

Det viser seg at mange åremålsperioder blir forlenget, det vil si at ledere kan sitte i åtte–tolv år i samme stilling. Stillinger som skulle være midlertidige, får isteden en mer permanent karakter; dermed virker åremålsinstituttet mot sin hensikt. I Nederland er det innført et system som kan betraktes som et slags åremålsinstitutt, hvor lederne ansettes i sentralforvaltningen og ikke i et bestemt departement eller direktorat. En lederstilling innehas i minimum tre år og maksimum syv år. Kort sagt virker systemet slik at etter utløpet av perioden blir lederne overført til en "pool", som de blir hentet fra til nye oppdrag. Se også 5.2 *Den nederlandske modellen*.

Åremålsinstituttet har vært gjenstand for kritikk fordi det innebærer en forhåndsavtale om når en toppleder skal å gå av, uavhengig av hvilken situasjon virksomheten befinner seg i på avgangstidspunktet. Tidsbegrensning i en stilling kan medføre at viktige avgjørelser skyves på, eller blir tatt for tidlig for å oppnå kortsiktig gevinst. Stillingsinnehaveren vil ikke bare ha virksomhetens beste i tankene, men må også tenke på sin egen karriere.

Åremålsstillinger kan bli en "sovepute" for staten.<sup>4</sup> I tilfeller hvor stillingsinnehaveren ikke fungerer som forventet, kan arbeidsgiver, istedenfor å ta opp problemstillingen, innta en "vente og se"-holdning, og løse saken ved ikke å tilby forlengelse av åremålet. Et annet argument mot åremålsinstituttet er at åremål kan føre til servilitet. Statlige ledere vil bli mindre frittalende og ta mer hensyn til hva som er politisk korrekt enn til hva som tjener virksomheten.

#### **4.4. Lederkontrakter**

Uavhengig av åremålsinstituttet er lederkontrakter og jevnlig evaluering av ledere gode virkemidler for både arbeidsgiver og stillingsinnehaveren. Lederkontrakter danner et utgangspunkt for dialog og bidrar til å avklare forventninger og mål. I tillegg kan kontraktene utformes slik at partene avtaler at stillingsinnehaveren aktivt skifter stilling innenfor et nærmere definert område, i samsvar med arbeidsgivers behov og ønsker. I hvilken grad et slikt tiltak vil ha effekt, avhenger blant annet av hvor bredt område av stillinger kontraktspartene har muligheter for å inngå avtaler om. Antakelig vil det være lettest å få til innenfor begrensede områder, for eksempel innenfor et departement, eventuelt inkludert direkte underliggende virksomheter.

#### **4.5. Lederevaluering**

Lederevaluering brukes for å gi tilbakemelding til ledere om hvilke områder de kan styrke sin kompetanse på. Evaluering bidrar til at begge parter får forståelse av hvilke krav og forventninger som ligger til stillingen, og hvordan vedkommende leder fyller disse. En slik vurdering kan gi god stimulans til økt mobilitet, blant annet fordi en måte å styrke sin kompetanse på vil være å skaffe seg erfaring fra andre lederstillinger.

#### **4.6. Belønningssystemer**

Det er mulig å lage incentivordninger som belønner mobilitet, og ordninger hvor mobilitet betraktes som karrierefremmende. For eksempel kan erfaring fra flere sektorer legges inn som et kriterium i forbindelse med lønnsforhandlinger. Opprykk og avansment kan gjøres betinget av, eller det kan gjøres til et konkurransefortrinn, at kandidatene har erfaring fra flere ulike sektorer/områder.

<sup>4</sup> Rettspolitisk forums debattmøte 22. januar 2002.

I Storbritannia belønnes offentlige tjenestemenn som øker sin kompetanse og erfaring gjennom mobilitet. Lederne i Senior Civil Service har et lønns- og bonussystem som skal stimulere til mobilitet (se *vedlegg 1.6 Erfaringer fra Storbritannia*).

I juni 1991 ble det foretatt en lederlønsreform i den norske sentralforvaltningen. Bakgrunnen var blant annet en generell oppfatning av at topplederlønningene var for lave, og at statlig sektor måtte være konkurransedyktig i arbeidsmarkedet for å unngå lederflukt til privat sektor. Lederstillinger over et visst nivå ble tatt ut av tariffavtalen, og lønnen ble fastsatt på individuelt grunnlag. Lederne skulle blant annet tillegges en selvstendig rolle som endringsagenter, og målet var å finne en hensiktsmessig funksjonstid for lederne, slik at statens ressurser kunne utnyttes mest mulig effektivt. I en rapport fra 1993<sup>5</sup> er utviklingen i mobilitetsmønstrene i lederstillingene fra 1985 til 1993 vurdert. Antall søkere er stabilt før og etter lønsreformen. Stabiliteten forklares med at tilgangen på søkere reguleres av stabile forhold, for eksempel at staten er konkurransedyktig på andre områder enn lønn. Lederne rekrutteres ofte fra et internt statlig arbeidsmarked. Det er stor stabilitet i disse mønstrene før og etter reformen. En forklaring er at lederne ønsker å redusere overgangskostnader ved stillingsskifter. I tillegg reduserer normene for tradisjonell lønnspolitikk i stor grad mulighetene for å gi store og differensierte lønnstillegg i de delene av forvaltningsapparatet der eventuelle mobilitetsproblemer er størst. Det kan med andre ord ligge flere mobilitetsbegrensende faktorer innebygd i systemet.

## 4.7. Seniorpolitikk

Mobilitet bør ikke komme istedenfor en aktiv seniorpolitikk. Det må etableres klare retningslinjer og prosedyrer for å håndtere tilfeller der det blir nødvendig å flytte en person fra en lederstilling. En aktiv seniorpolitikk kan ses i sammenheng med virkemidler som lederevaluering, lederkontrakter og dessuten ulike utvekslingsordninger.

Flytting fra en lederposisjon til en annen posisjon er ofte forbundet med tap av prestisje, både for den det gjelder, og for omgivelsene. Det må legges til rette for at ledere frivillig skal kunne gå fra en lederstilling til en mindre krevende stilling, uten at dette oppleves/oppfattes som et nederlag. Mulige tiltak er lønn, ulike studieordninger og hospitering.

<sup>5</sup> Aud Merethe Alme: *Lønsreform og ledermobilitet i staten fra 1985 til 1993*, rapport nr. 9504.

Uansett årsak til behov for avvikling vil vedkommende i de fleste tilfeller ha opparbeidet seg en kompetanse som bør være interessant for forvaltningen. Overgang til aktuelle prosjekter, utredningsoppgaver eller konsulent-/rådgivningstjeneste er alternative muligheter. Dette vil kunne gi faglige utfordringer for den det gjelder, samt vedlikehold og utvikling av kompetanse i interimsperioder mellom to stillinger, eller i en avsluttende fase før man går av med pensjon.

#### 4.8. Utvekslingsordninger

Utvekslingsordninger innebærer at ledere og medarbeidere i en kortere eller lengre periode arbeider i en annen virksomhet. Etter endt periode returnerer de til sin opprinnelige virksomhet. Generelt gir utveksling tilførsel av nye perspektiver og fornyelse, ikke minst når det gjelder synet på mobilitet. Holdninger som dreier seg om at det er naturlig og allment akseptert at mobilitet skjer både vertikalt og horisontalt, blir lettere utviklet og befestet. Horisontal mobilitet kan være et ledd i kompetansebygging og styrt karriereplanlegging, eller ganske enkelt et trekk for å få rett person på rett plass. Utveksling mellom ulike sektorer og virksomheter bidrar til å utvikle holdninger og atferd både på virksomhetsnivå og individnivå.

Virksomheter som mottar en mobil medarbeider, må være bevisste på å utnytte kompetansen medarbeideren har. For å få best mulig effekt av mobilitet bør den støttes oppunder av flere forhold. Ved for eksempel aktivt å bruke utvekslingsordninger som kan gjelde for alle medarbeidere, vil det bli færre hindringer av psykologisk og kulturell karakter. Utvekslingsordninger kan bidra til:

- koordinering mellom departementsområdene
- utvikling av strategisk lederskap
- formåls- og kostnadseffektive beslutninger
- fokusering på kvalitet i arbeidet
- kompetanseutvikling/-heving for den enkelte og for virksomheten

Synergieffekter er:

- utvikling av "best practice"
- systematisk erfaringsutveksling
- sterkere fellesforståelse

### **Lederutvekslingsordning (hospiterings- og stipendiatsordninger)**

I 1991 ble det inngått en avtale mellom staten og Næringslivets Hovedorganisasjon om utveksling av ledere mellom de to sektorene. Erfaringene fra utvekslingsordningen ble nedfelt i en rapport i 1996.<sup>6</sup> I rapporten ble blant annet lederutveksling vurdert som et mobilitetstiltak (pkt. 4.3, side 35) med positive effekter som:

- faglig og personlig utvikling
- erfaringslæring
- nye tenkemåter og arbeidsmåter
- utvikle samarbeidsrelasjoner og nettverk
- større orientering mot omgivelsene
- andre får prøve seg i deltakerens basisstilling

Alle hospitantene gir en meget positiv vurdering av ordningen og sine egne erfaringer. Det blir understreket at de har fått økt innsikt i og større forståelse for oppgavene og arbeidsmåtene i den andre sektoren. De har også opplevd en faglig og personlig utvikling. Alle vertsvirksomhetene gir en meget positiv vurdering av ordningen og erfaringene. De mener de har blitt tilført kompetanse, erfaringer og innspill som har vært av stor verdi.

Hospiterings- og stipendiatsordninger kan ha den fordelen at de ikke påvirker lederens status. Slik sett kan det være mobilitetsfremmende tiltak som det kan være enkelt å få gjennomslag for. På den annen side er det behov for en viss administrasjon og oppfølging, og midlertidigheten kan være en utfordring for både mottaker og den som avgir hospitanten. Stillingen som forlates må ha en midlertidig erstatter, men dette gir igjen muligheter for kvalifisering for den som fungerer i stillingen.

### **Trainee-ordninger**

I trainee-ordninger har arbeidsgiver gode muligheter for å legge inn krav om at de som rekrutteres til ordningen, må forplikte seg til å tjenestegjøre i ulike avdelinger, på ulike felt. Hvor vid slik praksis skal være, kan arbeidsgiver bestemme, eventuelt kan det samarbeides med andre virksomheter dersom det er ønskelig å gjøre erfaringsbakgrunnen videre.

<sup>6</sup> *Lederutveksling – et nyttig virkemiddel for økt forståelse mellom statlig og privat sektor?* Evaluering av lederutvekslingsordningen av STILO-stipendiat 1993-95, Martin B. Dræge, Statskonsult, 1996.

## Andre utvekslingsordninger

Andre aktuelle ordninger er:

- **prosjektilknytning:** kortsiktige engasjementer knyttet til prosjekter eller utredninger/studier som ikke påvirker lederens status. Engasjementet kan splittes opp.
- **nettverksarbeid:** både formelle nettverk (avtalte og dokumenterbare) og uformelle nettverk der man møtes fra forskjellige departementer/virksomheter for å lære av hverandre og støtte hverandre.
- **felles treningsnettverk:** seminarer og lengre treningsprogram med deltakelse fra andre virksomheter/organisasjoner.
- **formelle eller uformelle kontakt- eller diskusjonsgrupper:** grupper som møtes regelmessig for å diskutere temaer av felles interesser.

## 4.9. Karriereveiledning

Hensikten med karriereveiledning<sup>7</sup> er å fokusere på alternative karrieremuligheter, først og fremst i forhold til departementer/virksomheter. Veiledning kan gis i hvilke kompetansekrav som gjelder for aktuelle stillinger, herunder for eksempel tjenestegjøring i andre virksomheter og stillinger som et kvalifikasjonskrav. En karriereveiledning vil konkret kunne inneholde følgende momenter:

- avklaring av individuelle forventninger
- opplæringsbehov (trening)
- status utviklingsstandard/-nivå
- utvikling og systematisering av nettverk
- kompetanseutvikling målt mot et fast sett av kriterier for kompetanse

Hensikten er ikke planlegging av karriere for nærmest å øremerke stillinger til personer, noe som ville binde opp de enkelte departementer/virksomheter, men å hjelpe den enkelte til å se på karrieremuligheter og til å komme forbi eventuelle hindringer for å prøve disse mulighetene.

### Mentorordning

Mentorer vil kunne fungere som veiledere, også som karriereveiledere, og vil kunne anspore medarbeidere til økt mobilitet som et karrierefremmende tiltak.

<sup>7</sup> Må ikke forveksles med karriereplanlegging.

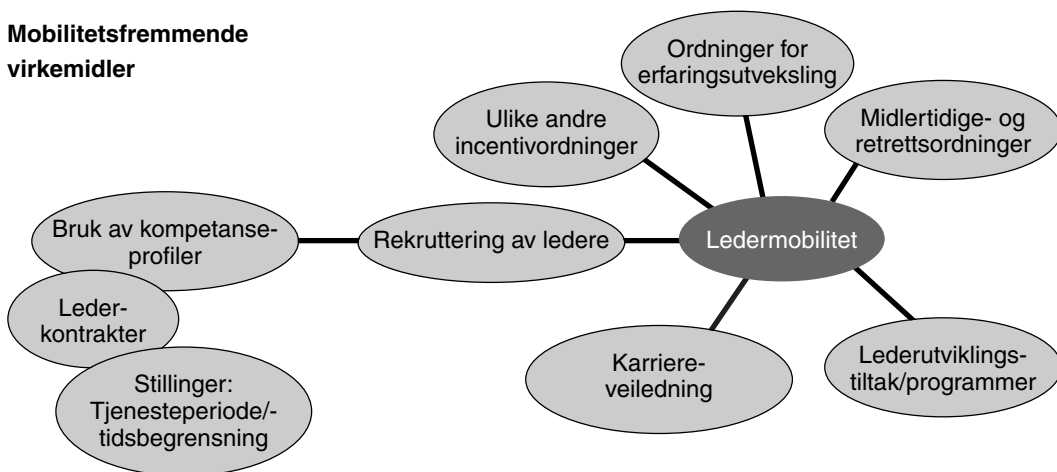
## 4.10. Lederutviklingsprogrammer

Ved siden av at lederutviklingsprogrammer bør gi faglig påfyll, gi eksempler på "best practice", presentere nye ledelsesverktøy og være til inspirasjon og motivasjon, er de et godt utgangspunkt for å skape en arena hvor ledere kan møtes og utveksle erfaringer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det kan arrangeres seminarer og lengre treningsprogram med deltakelse fra andre virksomheter. Formålet må være å stimulere til kontakt mellom sektorer for å bidra til rekruttering på tvers, med det for øye at medarbeiderne skal utvikle større helhetsforståelse og større grad av identifisering med forvaltningen som helhet.

## 4.11. Problemstillinger knyttet til gjennomføring av mobilitetsfremmende tiltak

I framstillingen over illustreres betydningen av å se mobilitet sammen med andre virkemidler/incentiver, og det må legges til rette for større mobilitet både på individnivå og virksomhetsnivå. Figuren nedenfor illustrerer hvordan virkemidlene kan ses i sammenheng:

### Mobilitetsfremmende virkemidler



Det finnes mange måter å organisere virkemidlene på, fra enkeltstående tiltak internt i en virksomhet til mer omfattende ordninger som berører flere virksomheter.

Gjennomføringen av slike tiltak reiser flere problemstillinger, for eksempel

- skal det være opp til den enkelte virksomhet å stimulere til økt mobilitet innenfor rammen av utøvelsen av egen personalpolitikk?
- skal det satses på sentralt utformede og allment gjeldende incentivordninger?
- skal det etableres mer systematiske og styrte ordninger for mobilitet, for eksempel à la den nederlandske modellen, som er omtalt under 5.2?
- skal det være frivillig eller obligatorisk å delta i eventuelle styrte ordninger?
- skal systemet være sentralisert eller desentralisert?

Erfaringene fra åremålsinstituttet og lederlønsreformen viser at det kan være vanskelig å nå ambisiøse mål gjennom mer eller mindre enkeltstående tiltak, fordi hindringene for mobilitet ofte har sammensatte årsaker.

## 4.12. Ledermobilitet og lederoppfølging

De omtalte virkemidlene er sentrale også når det gjelder oppfølging av ledere. Derfor kan det være hensiktsmessig å se ledermobilitet i sammenheng med lederoppfølgingen generelt. Et spørsmål som bør diskuteres, er om ledermobilitet bør være en del av statens personalpolitikk og strategi for kompetanseutvikling. Herunder kommer en bevisst seniorpolitikk og gode rettemuligheter når det ikke lenger er ønskelig å fortsette i en lederstilling.

## 4.13. Workshop med departementene

Statskonsult arrangerte en workshop 19. september 2002, hvor departementene ble invitert til å foreslå tiltak som kan fremme mobilitet, samt komme med forslag til hvordan tiltakene bør organiseres. Nedenfor følger en oppsummering av hva som kom fram under workshopen:

Å være mobil må oppleves som positivt, både av omgivelsene og den det gjelder. I dag er det mange forhold som motvirker dette, både holdninger til mobilitet og rammebetingelser for øvrig. Hva anses for eksempel som karrierefremmende? Å bli i

departementet og satse på en lederkarriere, eller å være mobil mellom ulike arbeidssteder? Hvilken lønnsutvikling har en faglig karriere i forhold til en lederkarriere? Å gå fra en lederposisjon til en annen posisjon forbindes ofte med et nederlag. I tillegg kan det være vanskelig å kombinere kravene til faglig kompetanse på ledernivå med mobilitet. Arbeid på tvers må belønnes. Erfaringene og kompetansen som mobile medarbeidere har, må i større grad følges opp og brukes aktivt i virksomhetene.

Det er behov for å sette i verk tiltak for å endre holdningene til mobilitet, samt tiltak som kan bidra til å gjøre rammebetingelsene for mobilitet bedre.

De som er ledere i dag, bør ikke nødvendigvis være det hele sitt yrkesaktive liv. Det må være mulig og naturlig å gå inn og ut av lederstillinger. Alternative karriereveier er å lede prosjekter, team, utvalg og utredninger. Det bør vurderes å innføre en "rotasjonspool" for ledere i forvaltningen, samt fleksible åremålsstillinger. Poolen skal ivareta ledere som har gått ut av lederstillinger, og som søker nye oppgaver, gjerne nye lederoppgaver. Poolen bør organiseres slik at den har arbeidsgiveransvaret for dem som til enhver tid befinner seg i den, noe som blant annet vil innebære kompetanse- og lederutvikling. Dermed vil det å gå ut av en lederstilling være forbundet med mindre risiko for den enkelte.

Det kan også vurderes å opprette en "ressurspool" for departementsfellesskapet hvor både ledere og andre medarbeidere kan melde sin interesse. Poolen kan brukes når særskilte oppgaver skal løses. Dette kan bidra til å se departementene som én virksomhet. Opprettelse av kompetansebaser à la kvinnebasen kan være et alternativ.

Andre tiltak kan være en mer målrettet kompetanseutvikling med sikte på å gjøre folk i stand til å flytte på seg. Det kan for eksempel stilles krav om bred erfaringsbakgrunn for å bli leder. Det kan legges til rette for hospitering både på ledernivå og medarbeidernivå (for eksempel nordisk tjenestemannsutveksling), traineeordninger og rotasjonsprogram. Beordring til ytre etater brukes som virkemiddel flere steder og oppleves som positivt. Innføring av sabbatsår eller en sabbatsperiode ble også nevnt som ønskelige tiltak. For å få flyttevillige ledere må det begynnes allerede på saksbehandlernivå. Ved bruk av slike ordninger er det viktig å ha en liberal permisjonspraksis, og vedkommende må kunne komme tilbake til sin opprinnelige stilling. Omstillingsprosesser kan brukes mer aktivt for å kartlegge mulighetene for å flytte på folk. En gjennomgang av tilsetningsreglementet kan være nødvendig for å se om det finnes bestemmelser som hindrer mobilitet.

For å bryte ned fordommer og åpne opp for erfaringsutveksling er det viktig å lage gode møteplasser og felles læringsarenaer

på tvers av departementene. Utvikling av nettverk og mellomlederopplæring på tvers er en god begynnelse. Legitimitet for egen læring må styrkes.

En god personalpolitikk for bruk av rådgiverstillingene i departementene må utvikles. Det er viktig å vurdere hvordan den faglige kompetansen brukes best mulig, hvem som skal være faglige eksperter, og hvordan ekspertisen skal utvikles. Så lenge ekspedisjonssjefen skal være den fremste faglige eksperten, stiller det strenge krav til de faglige kvalifikasjonene hos vedkommende.

Utveksling mellom offentlig og privat sektor ble så vidt berørt. Lønns- og pensjonsforhold er sentrale elementer for å få til utveksling.

Betydningen av at tiltakene forankres på toppen og kan ses om et ledd i moderniseringsprogrammet ble framhevet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er i gang med å utvikle et lederprogram for departementsråder og ekspedisjonssjefer, og en kobling med dette programmet ble nevnt som en mulighet. Det er dessuten mulig å stille noen målkrav for mobilitet slik at tiltaket oppleves som mer forpliktende for det enkelte departement og den enkelte virksomhet.

# 5

---

## Et system som ivaretar behovene til virksomhetene og staten under ett

### 5.1. Helhetlig mobilitetsordning

Som et alternativ til mer eller mindre frivillige incentivordninger for å få til økt mobilitet, kan man tenke seg ordninger som er mer systematiske og styrt. I Nederland har de satset på en slik modell. Den blir omtalt nærmere nedenfor.

En mer systematisk og styrt mobilitetsordning i sentralforvaltningen legger en "konsernmodell" til grunn. Sentralforvaltningen kan betraktes som et konsern hvor lederne er en felles ressurs som skal forvaltes på best mulig måte for *hele* konsernnet. For å få til dette vil det være aktuelt å vurdere ulike ordninger for mer systematisk og styrt ledermobilitet som et ledd i konsernets disponering og forvaltning av sine lederressurser. Et konsern er opp-tatt av å ha rett person på rett plass til rett tid. Det krever blant annet fleksible ordninger for rokering av ledere. Konsern-tankegang fordrer også en toppledelse som har et helhetlig arbeidsgiveransvar for konsernets lederressurser og forvaltningen og utviklingen av dem.

Optimal forvaltning tilsier at det må finnes en instans innen konsernnet som har legitimitet og ansvar for og myndighet til å fastsette policy og retningslinjer for håndteringen av lederressursene. I tillegg er det behov for et apparat med nødvendig kompetanse for å drifte og understøtte forvaltningen. En helhetlig ressursforvaltning vil ideelt sett innbefatte både nyrekruttering, rokeringer, lederutvikling, policyutvikling og ulike personalpolitiske ordninger og tiltak.

### 5.2. Den nederlandske modellen

Så langt vi kjenner til, er Nederland et av de landene i Europa som har arbeidet mest systematisk med mobilitet blant ledere i sentralforvaltningen.

## Bakgrunn

I 1995 innførte Nederland en ordning som satte mobilitet blant ledere i sentralforvaltningen i system. På det tidspunkt var den politiske sammensetningen i parlamentet og det politiske klimaet slik at det var mulig å foreta større omstillingsgrep for å reformere, herunder modernisere og effektivisere, den sentrale offentlige forvaltningen. Bakgrunnen var blant annet økende kompleksitet og internasjonalisering i forhold til de sakene forvaltningen arbeidet med. Samordningen mellom landets tretten departementer ble ansett som en viktig utfordring.

Det stilles stadig høyere krav og større forventninger til forvaltningen, både fra politikerne og samfunnet for øvrig. De tilsatte i forvaltningen arbeider i en dynamisk og omskiftelig virkelighet. Dette krever fleksibilitet, omstillingsevne, evne til problemløsning, helhetstenkning og stor grad av politisk forståelse og oppmerksomhet.

## Senior Public Service (SPS)<sup>8</sup>

I 1995 ble The Dutch Senior Public Service (SPS) etablert gjennom et politisk vedtak.

Ordningens målsetting er å øke kvaliteten, profesjonaliteten og integriteten hos de ansatte i sentralforvaltningen. Dette skal skje gjennom ulike personalutviklingstiltak med vekt på lederskapsutvikling og økt mobilitet.

Det ble tatt utgangspunkt i de tre øverste ledersjiktene i departementene og det øverste ledersjiktet i direktoratene, det tilsvarer norske departementsråder, ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører, og etatsledere, tilsammen ca. 350 mennesker.

Det ble satset på dette nivået fordi disse menneskene var toneangivende og nøkkelpersoner i bestrebelsene på å oppnå tilsiktet effekt, herunder mer samarbeid, samordning og helhetsforståelse på tvers av sektorer i forvaltningen.

Fra 2000 er et fjerde ledernivå, ca. 400 mennesker, innlemmet i ordningen, slik at den omfatter alle ledere med fullt integrert ansvar for policyspørsmål, budsjett- og personalansvar. Utenriks-tjenesten er imidlertid holdt utenfor, fordi den har sitt eget skreddersydde mobilitetssystem.

I 2000 ble det dessuten gjennomført vesentlige endringer i SPS-ordningen. Det øverste ledersjiktet i departementene og topplederne i direktoratene (ca. 60 personer) ble direkte underlagt innenriksministeriet.

<sup>8</sup> SPS heter «Algemene Bestuurdienst» på nederlandsk. Fritt oversatt betyr dette «Allmenn ledelsestjeneste». Selve begrepsbruken indikerer en fellesordning med fokus på ledere.

Det øverste ledersjiktet blir nå utnevnt til stillinger for maksimum syv år og minimum tre år. Overfor denne gruppen blir det fokusert mer på resultatopptjening, og lederkontrakter med definerede resultatkrav er blitt mer utbredt. Mobilitet er altså blitt obligatorisk. SPS-kontoret har imidlertid samme oppgaver og funksjoner overfor denne gruppen som overfor målgruppen for øvrig.

### **SPS-kontoret – oppgaver og funksjoner**

For å administrere og bistå i praktiseringen av SPS-ordningen ble det opprettet et mindre kontor som formelt ligger under innenriksministeriet. Kontoret har et utøvende ansvar for å gjennomføre kompetanseutviklingstiltak og tiltak for økt mobilitet blant ledere i forvaltningen. Det har i dag ca. 30 ansatte, rådgivere/karriereplanleggere, utviklere og administrativt personale, og ledes av en ekspedisjonssjef (*Director General*). Kontoret har en rådgivende og støttende funksjon overfor departementene og direktoratene.

### **SPS' mål og oppgaver**

Mobilitet blir ansett som et virkningsfullt verktøy for å frambringe ledere med ønskede kvaliteter, og SPS-kontoret har en sentral funksjon i arbeidet for å fremme mobilitet i den aktuelle målgruppen. Alle ledige stillinger i målgruppen skal rapporteres til SPS-kontoret.

- SPS-kontoret arbeider aktivt med å framskaffe egnede kandidater til ledige stillinger. Dette gjøres ved å søke i det nettverket kontoret har opparbeidet, ved annonsering, samarbeid med rekrutteringsfirmaer, kontakt med oppdragsgiver osv.
- Det er tett kontakt med oppdragsgiver i hele prosessen, ikke minst når det gjelder vurdering av ledige stillinger, og hvilke personer som kan være egnede.
- På bakgrunn av et bredt søk og inngående vurdering av kandidatene foreslår SPS-kontoret to til tre aktuelle kandidater som departementene kan velge mellom. Oppdragsgiver har selv ansvaret for ansettelsen.
- Innenriksministeriet må godkjenne alle ansettelse, og lederne i det øverste sjiktet utnevnes av regjeringen.

SPS-kontoret driver også *karriererådgivning* overfor dem som er med i ordningen, og det foreslår kompetanseutviklingstiltak. Rådgis på grunnlag av evalueringer og samtaler med deltakerne i målgruppen med 1 1/2 til 2 års mellomrom.

Kontoret arbeider med *nettverksbygging*, ved blant annet å arrangere ulike typer konferanser og seminarer.

Kontoret deltar også i ulike typer personalpolitisk utviklingsarbeid. Blant annet har kontoret bidratt til å utvikle et vurderingssystem som grunnlag for kompetanseutvikling og kompetansestyring m.v. som kalles *The SPS Competence Management System*. Systemet skaper et felles språk omkring kompetanse og et system for å identifisere likhet og ulikhet når det gjelder krav knyttet til en bestemt stilling, og krav til kvalifikasjoner. Systemet er en hjelp til å identifisere menneskelige kvaliteter eller kompetanse, og det kan bidra til å matche virksomhetens mål og krav til lederkompetanse. Verktøyet benyttes ved både karriereplanlegging, evaluering, utvikling og kvalifisering av kandidater og ved rekruttering.

Verktøyet består av 27 nøye utvalgte kompetanseelementer som er satt sammen i 7 overordnede grupper: helhetlig ledelse, evne til problemløsning, mellommenneskelige ferdigheter, operativ effektivitet, gjennomslagsevne, robusthet og identifikasjon med ledelse av offentlig sektor. Dette er kompetansekrav utarbeidet for de tre øverste ledernivåene. En tilsvarende liste er laget for lavere ledernivåer. Med basis i disse kompetanseområdene kan det lages kompetanseprofiler til ulike formål.

Et annet verktøy er en database med CV-er og opplysninger om alle i målgruppen. Dette verktøyet brukes både i rekrutteringsarbeidet, i rådgivningen overfor medlemmene og i nettverksarbeidet.

### **Hvor henter SPS sin legitimitet fra?**

Ministeren i innenriksministeriet har det overordnede ansvaret for SPS, og departementsrådkollegiet har en rådgivende funksjon overfor ministeren når det gjelder policyspørsmål innen SPS.

I 1999 opprettet departementsrådkollegiet en egen lederskapsutviklingskomité bestående av fem representanter. De skulle ha ansvaret for å overvåke og følge med i spørsmål angående ledighet i og besettelse av særlig viktige stillinger, herunder holde seg orientert om aktuelle kandidater til slike stillinger. Komitéen har tett kontakt med SPS-kontoret og har møte med direktøren for kontoret hver fjortende dag. Komitéen har også fått delegert fullmakt til, på vegne av departementsrådkollegiet, å diskutere policyspørsmål og spørsmål som berører medlemmene i SPS-ordningen, med SPS-kontoret.

For øvrig holder kontoret kontakt med og samarbeider med personalsjefer og personalavdelinger i de ulike departementene. Kontoret har en fast kontaktperson i hvert departement.

### **Et desentralisert system for mobilitet**

SPS-ordningen representerer et sentralisert system for mobilitet. I tillegg finnes det et desentralisert system for mobilitet som administreres innenfor det enkelte departementsområdet. Innenriksministeriet har en egen enhet med ansvar for en del samordnings- og tilbyderoppgaver og for utviklingsarbeid innenfor HRM (*human resource management*). Hvert enkelt departement kan bestemme graden av samarbeid med denne sentrale enheten. Det finnes ikke noe formalisert samarbeid mellom denne enheten og SPS-kontoret.

### **Vurdering av ordningen**

I samtaler med representanter innen sentralforvaltningen, herunder Justisdepartementet, Finansdepartementet og Innenriksministeriet, kom det klart fram at det var delte oppfatninger om i hvilken grad de følte seg berørt av SPS-ordningen, og kontakten med SPS-kontoret ble oppfattet som mer eller mindre tett.

Vi fikk inntrykk av at det var noe overlapping i ansvar og oppgaver og til dels mangel på samordning i forhold til SPS-kontoret. Dette gav seg utslag i at enkelte departementer på eget initiativ hadde satt i gang tiltak som kunne synes å konkurrere med de tjenestene SPS-kontoret tilbyr. Derfor kunne det være ønskelig med tettere kontakt. På den annen side har SPS-kontoret bare ansvaret for en nærmere definert målgruppe, og har begrenset kapasitet til å tilby tjenester til brukere som ikke formelt omfattes av ordningen.

Det er aktuelt å utvide målgruppen for SPS til å omfatte også et lavere stillingsnivå. For enkelte forvaltningsområder kan det dermed bli mer interessant og mer naturlig med kontakt med SPS-kontoret. Blant annet gjelder det den delen av Finansdepartementet som har ansvaret for skatteetaten, som har mange ledere på et lavere og mer operativt nivå enn de som tilhører målgruppen i dag.

Slik SPS-kontoret vurderer situasjonen, er den største utfordringen å konsolidere seg og bestrebe seg på å bli så profesjonelle som mulig. Kontorets eksistensberettigelse og legitimitet er basert på profesjonalitet og dyktighet, uavhengighet og integritet. De ansatte er overbeviste om at SPS-ordningen har kommet for å bli. Hvordan den skal administreres og understøttes, vil hele tiden være under vurdering.

### **Systematisk evaluering av SPS**

SPS-ordningen ble evaluert i 1997, etter at den hadde vært i funksjon i to år. Evalueringen konkluderer med at ordningen ennå er ny, men at konseptet har støtte, og at retningen som er staket ut,

synes å være den rette. Det er imidlertid mye som gjenstår før alle forventninger er innfridd. Det er nødvendig å tydeliggjøre rollene og funksjonene til SPS-kontoret og de ulike aktørene. Det kreves også større personlig engasjement, ikke minst fra målgruppen for ordningen.

I tillegg har SPS-kontoret behov for større autoritet for å befeste SPS-ordningen i forvaltningen.

Det ble understreket overfor oss at SPS-kontoret må være meget oppmerksomme på egne kvalitetskrav, som er grunnlaget for dets legitimitet.

I årene etter evalueringen har kontoret arbeidet mye med nettopp å konsolidere sin stilling og med bygging av egen kompetanse, som det er ytterst avhengig av. Det er satt opp måltall og resultatkrav innenfor kontorets kjernevirksomhet. Eksempler på måltall er tall for mobilitet; en gitt prosentandel av tilsettingene innen målgruppen skal inkludere interdepartemental mobilitet, og det stilles krav til økning i kvinneandelen innen målgruppen. Måltallene går også på krav til aktivitet innen karriererådgivning, gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak m.v.



---

# Vedlegg

## **1.1. Eksempler på igangsatte/planlagte tiltak i departementene for å oppnå økt mobilitet**

Vi sendte en henvendelse til noen av departementene som deltok på en workshop Statskonsult arrangerte 19. september 2002, og bad om å få eksempler på iverksatte og/eller planlagte tiltak for å få til økt mobilitet, både på ledernivå og blant medarbeidere for øvrig. Departementene som ble forespurt, var Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet. Vi bad om en kort redegjørelse basert på følgende punkter:

- Gi en kortfattet beskrivelse av tiltak dere har satt i gang for å stimulere til økt mobilitet blant ledere og/eller blant medarbeidere for øvrig
- Hva er de viktigste grunnene til at dere har satt i gang tiltakene?
- Hvilke erfaringer har dere gjort så langt? Fortell om både positive erfaringer og utfordringer/hindringer.
- Dersom dere ikke har iverksatt tiltak ennå, men har planer/forbereder tiltak, er vi interessert i å høre litt om det, og om hvorfor dere gjør det.
- Hva mener dere er de mest positive effektene av økt mobilitet?
- Er det spesielle problemer/dilemmaer knyttet til mobilitet som dere ønsker å peke på?

## **1.2. Barne- og familiedepartementet**

I Barne- og familiedepartementet er det etablert en ordning med kompetansepool. Det er utarbeidet et system der alle ansatte som er interessert, kan legge inn sin CV elektronisk. Målet er en database hvor alle ansatte på alle nivåer og fra ulike utdanningsområ-

der er registrert. Når det av ulike grunner oppstår kortvarige bemanningsbehov eller arbeidstopper, melder lederne behov til Plan- og administrasjonsavdelingen, som sjekker i kompetansepoolen om behovet kan dekkes internt. Poolen kan også benyttes til bemanning av tverrfaglige prosjekter. Ansatte som blir funnet kvalifisert og får tilbud om et engasjement som er meldt til poolen, vil få en avtalt lønnskompensasjon i engasjementsperioden.

Et av de viktigste formålene med poolen er å kunne utnytte BFDs samlede ressurser på best mulig måte. Samtidig legges det til rette for kompetanseøkning for den ansatte spesielt og for departementet generelt.

Utfordringen i første omgang er å få ansatte til å melde seg inn i poolen. De fleste er svært positive til ordningen, men sitter foreløpig på gjerdet for å høre hvor mange og eventuelt hvem som melder seg inn. For å motivere ansatte til å melde seg inn kan kjennskap i forkant til aktuelle prosjekter og hvilken kompetanse som etterlyses, være en vei å gå. Dermed blir det i første omgang viktig å få lederne til å melde tidlig fra om kortvarige bemanningsbehov til prosjekter, arbeidsgrupper, eller om fravær av en viss varighet.

Av andre tiltak i BFD som skal stimulere til mobilitet, nevnes et seminar som skal avvikles høsten 2002. Seminaret har nye arbeidsformer som tema. Det vil bli invitert innledere fra andre departementer med erfaring i teamorganisering og tverrfaglige arbeidsformer. Hovedmålgruppen for seminaret er alle ledere i departementet. Man har også invitert lederne for tjenestemannsorganisasjonene. Formålet med seminaret er blant annet å fokusere på hvordan prosjektarbeidsformen kan videreutvikles i departementet, og å finne tiltak som kan gi økt samarbeid på tvers av avdelingsgrensene.

Opgaver som gir faglig og personlig utvikling, betraktes av mange ansatte som den viktigste faktoren for å trives i jobben. Samtidig ønsker arbeidsgivere en viss stabilitet blant de ansatte for å beholde og utvikle nødvendig kompetanse i organisasjonen, hvilket gir bedre ressursutnyttelse og fleksibilitet. Fordi en viktig del av all kompetanseutvikling skjer i forbindelse med oppgaveløsning, vil økt mobilitet gi både arbeidstakere og arbeidsgivere større mulighet til å oppnå ønsket utvikling. BFD mener derfor at dette må være de mest positive effektene mobilitet gir.

Ifølge BFD vil det være en viktig utfordring å skape holdninger som gjør at det ses på som positivt å flytte innen en organisasjon og/eller mellom organisasjoner. Slik det er i dag, er det ofte konflikthylte arbeidsforhold som er årsaken til at ansatte flytter på seg. For å få til økt mobilitet bør det derfor vurderes å lage planer

for en utvikling som tilfredsstillende både den ansattes og arbeidsgiverens behov. Dette kan gi større forutsigbarhet og derved motivasjon for å være mobil. Større mobilitet blant ledere vil være helt nødvendig for å skape holdninger om at det er positivt og akseptert å ta på seg nye oppgaver og utfordringer.

BFD har også erfart at ledere i enkelte tilfeller vegrer seg for å gi fra seg dyktige medarbeidere til andre avdelinger eller til oppdrag utenfor departementet, fordi det koster både tid og ressurser å erstatte et midlertidig fravær. Derfor er det viktig å bistå lederne slik at eventuelle mobilitetstiltak kan gjennomføres på en best mulig måte for alle parter.

BFD støtter også eventuelle forslag om å se på tilsetningsreglementer og avtaler i det offentlige, slik at avtalene ikke inneholder bestemmelser som hindrer mobilitet.

### **1.3. Justisdepartementet**

Justisdepartementet kunne informere om at man er i gang med å utarbeide en ny og revidert personal- og lønnspolitikk. Det er i den forbindelse besluttet å iverksette en ordning med rotasjon i departementet. Formålet er å oppnå større fleksibilitet med hensyn til å sette inn ressurser der det er størst behov. Ordningen bør på en enkel og smidig måte gjøre det mulig å flytte personellressurser fra en avdeling til en annen etter behov. Målet er å bygge opp en innsatsgruppe av personer med ulike typer utdanning og praksis, både innenfor utredning, saksbehandling, intern administrasjon og ledelsesoppgaver. For den enkelte medarbeider vil ordningen gi bedre anledning til variasjon i arbeidsoppgaver, kompetanseheving, erfaring fra ulike politikkområder i JD, og dermed styrke karrieremulighetene. Ordningen vil i første omgang bli basert på frivillighet og positive incitamenter, og skal være prøveordning i ett år. Deretter vil ordningen bli evaluert.

De mest positive effektene forventes å bli mer målrettet ressursbruk og en generell kompetanseheving til nytte for både departementet og den enkelte medarbeider.

Justisdepartementet tar sikte på å sette i gang ordningen i løpet av 2003.

### **1.4. Utdannings- og forskningsdepartementet**

1. september 2002 ble det innført et system for hospitering og jobbrotasjon i UFD. Hospitering og jobbrotasjon er et tilbud til alle medarbeiderne i UFD, og ordningen er frivillig, selv om både medarbeidere og ledere kan ta initiativ. Ordningen administreres av Administrasjonsavdelingen ved Personal- og utviklingsseksjonen.

Hospitering kan foregå enten i form av utveksling av medarbeidere mellom to avdelinger, eller ved at en ansatt hospiterer i en annen avdeling. Hospiteringstiden bør være minst 3–4 uker, og kan vare i opptil seks måneder. I og med at hensikten er å styrke den enkelte medarbeiders og dermed departementets kompetanse, behøver det ikke være noe klart definert behov for nye medarbeidere hos mottaker.

Jobbrotasjon innebærer at ansatte skifter avdeling uten å gå veien om en ordinær tilsettingsprosess, og er ment for langvarige eller varige ordninger for skifte av organisasjonsmessig tilhørighet. Jobbrotasjon forutsetter både behov for kompetanse i en avdeling og behov for kompetanseutvikling for den enkelte medarbeider.

Samtidig med at jobbrotasjon/hospitering innføres, opprettholdes eksisterende ordninger, som innlån og utlån av medarbeidere, og adgangen til intern og ekstern kunngjøring opprettholdes. Det er opp til avdelingene å vurdere hvilken form for annonsering eller rekruttering som bør velges, ut fra behov og kompetanse.

Målet er å oppnå økt mobilitet og kompetanseoverføring mellom avdelingene ved å gi medarbeiderne anledning til å bli bedre kjent med kolleger, oppgaver og arbeidsprosesser i andre avdelinger. For den enkelte medarbeider vil jobbrotasjon/hospitering kunne gi større muligheter for variasjon i arbeidsoppgaver, kompetanseheving og erfaring fra ulike politikkområder i departementet.

Det er meningen at jobbrotasjon/hospitering skal støtte opp om utviklingen av en mer fleksibel og dynamisk organisasjon. Det skal bli enklere å bruke UFDs samlede arbeidsstyrke der behovet til enhver tid er. Eksempelvis ønsker man å skape større bevegelighet blant medarbeidere i departementet slik at ressursbruken bedre enn i dag tilpasses den enkelte avdelings arbeidsbelastning, avhengig av politisk prioritet og reformarbeid.

UFD ønsker å bygge opp en "ansattpool", hvor medarbeidere kan signalisere ønsker om nye arbeidsoppgaver/oppdrag. Det er opprettet en ordning med "bemanningsmøter", hvor representanter fra avdelingsledelsen i hver avdeling og ledelsen i AdPu møter. Formålet er å samarbeide om iverksetting av jobbrotasjon og hospitering gjennom å videreformidle ønsker fra egne medarbeidere om hospitering/jobbrotasjon, utveksle kompetansebehov, formidle eventuell ledig kapasitet samt drøfte håndteringen av praktiske spørsmål. Moderniseringsprosjektets forventninger om effektivitet og åpenhet stiller krav til departementet om endring av arbeidsformer, roller og organisering. Gjennomføring av personalpolitiske virkemidler er en viktig forutsetning for å lykkes med dette.

Så langt har tre medarbeidere søkt om jobbrotasjon/hospitering. Man antar at interessen vil øke etter hvert som man får mer erfaring med ordningen. Bruken av prosjekt- og teamarbeid er sterkt økende, noe som også bidrar til mobilitet og kompetanseoverføring i departementet. Eksempelvis er arbeidet med modernisering av grunnskole og videregående opplæring organisert i det omfattende prosjektet "Skolen vet best". Prosjektet er bemannet med 27 medarbeidere, hvorav flertallet er rekruttert internt i departementet. Lånkasseprosjektet er et annet prosjekt der i alt ni medarbeidere er tatt ut av linjen for å jobbe med det. Lånkasseprosjektet er etablert for å bedre kvaliteten på tjenester fra Lånekassen.

Medarbeidere som ønsker å søke om hospitering/jobbrotasjon, tar opp temaet under medarbeidersamtalen eller med nærmeste leder ellers i året. Interesserte medarbeidere skal få tilbud om enten hospitering i minst en måned eller varig jobbrotasjon innen tre måneder etter at ønsket er meldt. Tilbudet skal iverksettes så raskt som mulig og senest innen seks måneder etter at ønsket er meldt. Det utarbeides en kontrakt for hospiteringen. Ingen medarbeidere kan gjøre krav på en bestemt stilling i en bestemt avdeling.

Personal- og utviklingsseksjonen vil legge vekt på rask behandling av søknadene – både for å høste erfaringer så tidlig som mulig, og for å stimulere flest mulig til å benytte ordningen. Det siste vil være en av de største utfordringene i startfasen. Etter hvert som ordningen kommer bedre i gang, blir utfordringen å finne en måte å formidle erfaringer på til alle ansatte i departementet.

For departementet som helhet er intensjonen at økt mobilitet skal bidra til utviklingen av en mer dynamisk arbeidsform. Mer fleksible medarbeidere med bredere kompetanse og erfaringsgrunnlag vil være bedre rustet til å jobbe på tvers av avdelingene, i prosjektform, hospitere eksternt, samt bidra aktivt i omstillingsprosesser. Det ønskede resultatet er at departementet skal kunne bruke personalressurser mer fleksibelt og effektivt enn i dag.

Hver enkelt medarbeider kan gjennom jobbrotasjon/hospitering få styrket sin kompetanse og helhetlige kunnskap om departementets arbeidsområder. Variasjon av arbeidsoppgaver og erfaring fra ulike avdelinger kan også bidra til den enkelte medarbeiders karriereutvikling og gi større kontaktflate både internt og eksternt, og forhåpentligvis økt trivsel og personlig tilfredshet.

Mulige dilemmaer kan være at kun visse grupper av medarbeidere vil benytte ordningen. Påvirkning fra avdelingsledelsen kan være en viktig faktor, og det kan tenkes at medarbeidere påvirkes

av i hvilken grad lederne aktivt oppfordrer til deltakelse, og om de vil premiere de som deltar.

Hospitering innebærer stor egeninnsats og evne til å sette seg raskt inn i nye arbeidsoppgaver og arbeidsområder. Avdelingene og lederne er forpliktet til å følge opp hospitanter, men forventes ikke å sette av mye ressurser på opplæring utover det mer grunnleggende. Individuelle forskjeller når det gjelder både hospitanten og avdelingen/ledelsen, vil muligens føre til at noen hospitanter ikke får særlig stort utbytte av ordningen, eller at avdelingen/ledelsen føler at ordningen blir for ressurskrevende.

## 1.5. Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet har i utgangspunktet en svært høy mobilitet, delvis på grunn av ordningen med flytteplikt for fagtjenestemenn. En turnover-analyse som ble gjennomført i departementet våren 2002, viste at turnover-prosentsen i den utenriksfaglige tjenestegruppen er gjennomgående lav. Den var i 2001 0,8 % for lederstillinger og høyere tjenestemannsstillinger, og 1,1 % for saksbehandlerstillinger. Dette står i kontrast til turnover-prosentsen for administrativt ansatte, som for samme periode var 5,6 %. Forskjellene kan selvsagt ha flere årsaker, heriblant lønnsplasing, stillingsinnhold og arbeidsoppgaver. UD tillegger imidlertid flytteplikten og den derav følgende høye mobiliteten størst forklaringsverdi.

UD har en flyttepliktig fagetat hvor flyttepliktens viktigste formål er å sørge for at departementet til enhver tid kan påse at samtlige utenriksstasjoner har adekvat bemanning. I praksis fungerer systemet slik at tjenestemenn beskikkes til en utenriksstasjon for en begrenset tidsperiode, en slags åremålsordning hvor tidsperioden er avhengig av faktorer som tjenestenivå og til en viss grad tjenestested. Tjenestemennene er etter endt beordringsperiode berettiget til å gjeninntre i stilling i departementet. Det store antallet utenriksstasjoner som bemannes på denne måten, gjør at vekselvirkningen mellom hjemme- og utetjeneste fører til høy mobilitet på alle nivåer i departementet.

Den viktigste grunnen til å sette i gang tiltak for å øke mobilitet er at departementet til enhver tid kan påse at samtlige utenriksstasjoner har adekvat bemanning.

Den høye mobiliteten bidrar til at det til enhver tid vil være attraktive ledige stillinger i systemet. Dette gjør, sammen med den store faglige bredden i departementets ansvarsområder, at turnover-prosentsen i departementet blir svært lav.

De mest positive effektene av økt mobilitet er lav turnover og høyere motivasjon blant de ansatte.

Spesielle problemer/dilemmaer knyttet til mobilitet er hyppig flytting over landegrensar, noe som medfører store belastninger på personalet og deres familier, blant annet i form av rotløshet og omstillingsproblemer knyttet til skolegang og karriereutvikling for ledsagende familie. Den store interne mobiliteten gjør at personalet får stor generell fagkompetanse, men til tider på bekostning av muligheten til å utvikle spesialistkompetanse.

## 1.6. Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet styrer en sektor hvor personellens mobilitet står sentralt. Beordrings- og disponeringssystemet forutsetter at offiserene er mobile. Selv om Forsvarets utdanningssystem i stor grad sørger for kompetanseutvikling av offiserene, skjer kanskje det største kompetanseløftet ved at de gjennom sin karriere tjenestegjør i en rekke funksjoner både innenfor og utenfor sin forsvarsgren. Flere stillinger i Forsvaret er av denne grunn også tidsbegrensede slik at flere kan tilegne seg erfaringene de gir.

I departementet tjenestegjør i dag flere offiserer. Etter en større omstrukturering i Forsvarets politiske og militære ledelse som iverksettes i august 2003, vil dette antallet øke betraktelig. Samtlige offisersstillinger i departementet er i dag tidsbegrensede nettopp fordi kompetansen det gir skal tilføres så mange som mulig. Dessuten trenger vi stadig påfyll av fersk kompetanse fra Forsvarets militære organisasjon inn i departementet.

Blant annet på bakgrunn av den mobiliteten vår sektor er fundamentert i, og som følgelig gir offiserene stor breddekunnskap, er det et ønske at også departementets sivilt ansatte opparbeider erfaringer på tvers av avdelinger og seksjoner. Dette for å sikre størst mulig bredde- og helhetstenkning hos medarbeiderne. Departementsråden har derfor i lengre tid målrettet brukt mobilitet som et virkemiddel for å bygge opp dagens og framtidens ledere i departementet.

Som et ledd i denne målsettingen har samtlige ekspedisjons-sjefer hospitert i en måned i en annen avdeling i departementet. I tillegg til at hospiteringen i seg selv var ment som et kompetanseløft for den enkelte ekspedisjonssjef, var intensjonen også å skape sterkere relasjoner mellom dem ved at de i hospiteringsperioden var avhengige av å konsultere hverandre i mye større utstrekning enn ellers. En annen intensjon var at avdelingssjefene kunne tilføre sine hospiteringsavdelinger alternative faglige aspekter, og eventuelt komme med innspill til mer rasjonelle arbeidsformer og rutiner i det daglige.

Erfaringene viser en udelt positiv holdning både fra ekspedisjonssjefene selv og medarbeiderne i avdelingene. I tillegg til det kompetansepåfyllet den enkelte ekspedisjonssjef fikk, er holdningene i avdelingene at eksperimentet var både lærerikt og inspirerende.

På bakgrunn av de positive erfaringene dette gav, er det besluttet at også avdelingenes nestledere skal hospitere på samme måte som deres sjefer, men i andre avdelinger. På denne måten blir erfaringsbredden i avdelingsledelsene større.

I tillegg til at erfaringene viser flere positive sider ved hospiteringen, er kanskje den aller viktigste signaleffekten at departementets ledelse tydelig ønsker og krever mobilitet.

## 1.7. Erfaringer fra Storbritannia

Blair-regjeringen har satt i gang en omfattende reform av den britiske statsforvaltningen, *The Civil Service Reform*. Målsettingen er å skape en mer åpen, inkluderende og profesjonell Civil Service som setter befolkningens interesser først, er nytenkende, skapende og innstilt på å lære, tar ansvar, samarbeider med andre og bruker ny teknologi for å levere resultater av høy kvalitet og verdi.

Oppfatningen blant politikere, ansatte i forvaltningen og borgere var at forvaltningen var svært preget av "silotenkning", det var for lite samarbeid på tvers av sektorer og nivåer, og det var behov for modernisering. Mot slutten av 1980-tallet kom *White Paper*<sup>9</sup> til Parlamentet, som inviterte til kommentarer angående organisering av forvaltningen. I begynnelsen av 1990-tallet kom annen utgave, som inneholdt forslag til organisering.<sup>10</sup>

### Cabinet Office

Cabinet Office (CO) skal bidra til iverksettelsen av regjeringens beslutninger og spre informasjon til forvaltningen. Styringsleddene for utformingen og utviklingen av regjeringens politikk er trukket direkte inn i CO.

CO har i dag om lag 2000 ansatte. CO har en sentral rolle i reformarbeidet og er satt sammen i mindre team innenfor hver av de ulike delene av moderniseringsreformen. Disse teamene utvikler rammeverk og støtter departementene i implementeringsarbeidet. Det enkelte departement er ansvarlig for implementeringen.

<sup>9</sup> The Civil Service, *Continuity and change*, July 1994.

<sup>10</sup> The Civil Service, *Taking forward continuity and change*, January 1995.

### Senior Civil Service

En viktig organisatorisk beslutning var opprettelsen av Senior Civil Service i 1996, som består av 3000 ledere, spesialister og sentrale rådgivere i forvaltningen. Denne gruppen er ansett som et svært viktig redskap i moderniseringsreformen, og har fått hovedansvaret for å implementere målsettingen i reformen og utforme tiltak sammen med ministrene for departementene. Senior Civil Service skal støtte opp under felles beslutningstaking og fylle hvert departements ansvarsområder for å sikre helhet og koordinasjon på tvers av områder. Tjenestemennene er primært tilknyttet Senior Civil Service og sekundært til det enkelte departement.<sup>11</sup>

Seks hovedområder skal være gjenstand for satsning gjennom reformen:

- Lederskapet i Civil Service skal styrkes gjennom tydeligere lederskap og retning.
- Planleggingen i hele virksomheten skal forbedres.
- Resultatoppnåelse (*performance management*) skal vies større oppmerksomhet.
- Det skal satses på et mer inkluderende arbeidsliv.
- Forvaltningen skal være mer åpen, i forhold til så vel mennesker som ideer.
- Arbeidsforholdene for ansatte skal bedres.

I tråd med dette er det lagt vekt på kreativitet og samarbeid samt evne til å håndtere risiki, og ikke minst utvikling av en større stolthet i forvaltningen.

Reformarbeidet skal bygge på kjerneverdier som virksomhetens kunnskap og kompetanse, integritet, tilhørighet og politisk nøytralitet. Hvert enkelt departement skal iverksette og gjennomføre tiltak innenfor satsningsområdene, og Senior Civil Service har fått hovedansvaret for å bistå i dette arbeidet og sikre kjerneverdiene.

### Incentiver for å fremme mobilitet

Utviklingen av ledere og medarbeidere står helt sentralt i reformarbeidet, fordi det er de som skal gjennomføre tiltak og skape resultater. For å sikre blant annet samarbeid på tvers, brukerorientering og utradisjonelle tilnæringsmåter er mobilitet og interchange (ulike utvekslingsordninger) trukket fram som svært

<sup>11</sup> På kryss eller tvers. *Departementstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*, Statskonsult 2001.

sentrale. Det er stort behov for utveksling av medarbeidere både innen forvaltningen og mellom forvaltningen og andre sektorer. Rekrutterings- og belønningssystemene samt ulike lederutviklingsprogrammer har vært spesielt i fokus.

Ved rekruttering stilles det nå krav om større variasjon i bakgrunn og erfaring enn det som tradisjonelt har vært tilfellet, blant annet skal framtidige ledere ha erfaring fra førstelinjetjeneste og fra ulike kulturer. Dette betyr at det må bli enklere for medarbeidere å være mobile tidlig i karrieren, og at forvaltningen må åpne opp og utvikle måter for å håndtere mobile medarbeidere og de følgende mobiliteten får for oppgaveløsningen. Forvaltningen skal ha karrieretilbud til dem som ønsker det, men skal også oppmuntre og legge forholdene til rette for at ansatte kan gå ut og inn av forvaltningen. Det skal investeres i de ansatte, og de skal hjelpes med å realisere sitt potensial. Det legges vekt på å finne god balanse mellom behovet for å beholde ansatte noe lenger i enkelte stillinger og behovet for å utvide erfaringsgrunnlaget gjennom relevant forflytning mellom departementene og sektorene. Å planlegge bemanning av ledige stillinger vektlegges i større grad enn tidligere. Det er iverksatt *mobility brokerage* gjennom en elektronisk markedsplass for ledige stillinger.

Det er utarbeidet et nytt lønssystem, og bonuser er introdusert. Det tradisjonelle lønssystemet ble sett på som en hindring for utvikling av departementene og virksomhetene, og det hindret mobilitet på tvers. Det nye systemet legger, slik vi oppfatter det, større vekt på atferd og verdier enn på resultater. I tillegg er det utarbeidet et kompetanserammeverk for lederne, og det er sterk tilknytning mellom dette og belønning. Det finnes et visst rom for tilpasning til lokale forhold. Kompetanserammeverket består av syv prinsipper:

1. Gi formål og retning: skape og kommunisere en visjon for framtiden
2. Strategisk tenkning: utnytte ideer og muligheter for å skape mål
3. Få det beste ut av andre: motivere og utvikle mennesker for å oppnå høye prestasjoner
4. Lære og forbedre: lære av erfaringer og nye ideer for å forbedre resultater
5. Fokuserer på levering: oppnå verdi for penger og innsats
6. Personlig lederskap: være en god rollemodell
7. Lederskap for resultater

Mens resultatmålene settes individuelt for å reflektere kravene i jobben, er kompetanserammeverket anvendbart for alle medlemmene av Senior Civil Service, også for dem som ikke inne-

har typiske lederstillinger. Kompetanserammeverket reflekterer "lederrollen" til medlemmene. Hvert eneste kompetansekriterium er knyttet til verdiene og målene i reformen. Rammeverket brukes for å identifisere områder hvor det er behov for å styrke/endre kompetansen og for personlig utvikling. Rammeverket kan også brukes i 360 graders evaluering, det vil si evaluering foretatt av overordnet, sideordnede kolleger og medarbeidere.

### **Rekruttering av toppledere**

Det er ingen tidsbegrensning på topplederstillingerne, men *Permanent Under-Secretaries* (tilsvarende departementsråder) sitter gjennomsnittlig i fem–syv år, og det er reist spørsmål om hvorvidt dette også bør gjelde for øvrige topplederstillinger.

Når det skal rekrutteres en toppleder, vurderer CO om det finnes aktuelle kandidater internt. CO har kompetanseprofiler for alle de 170 lederne, men gir kun anbefalinger ved ansettelse. Departementene kandidatene arbeider i, blir kontaktet, og det forhandles om ny plassering. Statsministeren må godkjenne enhver utnevning av en toppleder.

Erfaringen viser at det kan være vanskelig å sette inn folk som kommer utenfra Civil Service rett inn i en topplederjobb. Derfor er det lite fokus på å hente inn eksterne kandidater til disse stillingene. Kandidatene må i tilfelle ha erfaring fra forvaltningen. Men det hentes aktivt inn folk utenfra til nivået under toppleder. Disse står svært sterkt senere i konkurransen om topplederstillingerne.

Det ble understreket at det må arbeides mye med kulturen for å få aksept for at en topplederstilling er et ledd i en karriere, ikke det endelige målet.

Topplederne er evaluert for å vurdere hva slags evner og ferdigheter en toppleder i forvaltningen bør ha. Ideelt sett bør en leder ha strategiske evner, være ekspert i fagsaker (rådgiver), rollemodell i organisasjonen (*Leader*) samt kunne lede driften (*Manager*). Det er ingen som har alle disse egenskapene fullt ut. Den strategiske rollen og rådgivningsrollen har vært mest framtrædende ved tidligere ansettelser, mens det nå er et større behov for å fylle selve lederrollen. Fokuset skal flyttes fra individuelle "stjerner" til effektive team på toppen. Det er viktig at det finnes et team som kan støtte opp på de områdene hvor lederen er svakest. Dette vil få konsekvenser for rekruttering, belønning, utvikling, planlegging av etterfølgere osv.

### **Mellomledere og førstelinjeledere**

CO har svakere påvirkning/innflytelse på mellomledere og førstelinjeledere enn på topplederne. De har imidlertid utarbeidet årlige utviklingsplaner for mellomlederne, og disse planene er med på å sikre de overordnede rammebetingelsene for Civil Service. For førstelinjeledere er CO ansvarlig for at disse lederne befinner seg innenfor det kompetanserammeverket som er utarbeidet.

### **”Interchange” – utveksling mellom Civil Service og offentlige og private virksomheter**

CO har satt i gang utvekslingsordninger for ansatte i forvaltningen. Formålet er å bygge nettverk, utvide horisonten, tette igjen kompetansegap, tilegne seg nye ferdigheter i et nytt miljø og utvikle fleksibilitet. Det er laget flere utviklingsprogrammer for ledere og øvrige medarbeidere som betinger utveksling. Utvekslingen skjer mellom Civil Service og private og offentlige organisasjoner og virksomheter.

Utvekslingen ses som en læreprosess og et karriereutviklingsverktøy som går to veier: Det er ikke bare ens egne ansatte som får utvikle seg ved å være et annet sted, utvikling skjer også ved at andre bringes inn i virksomheten, for eksempel fra det private markedet.

Det finnes flere typer utvekslingsordninger:

- **Attachments** – kortsiktige engasjementer (mindre enn tre måneder) knyttet til prosjekter eller utredninger/studier, påvirker ikke lederens status. Perioden kan splittes opp.
- **Twinning** – to ansatte på samme/liknende nivå fra forskjellige organisasjoner møtes regelmessig for å lære av hverandre og støtte hverandre.
- **Shadowing** – man følger ansatte gjennom deres arbeidsdag eller arbeidsuke.
- **Mentoring** – lederutvikling på lavere nivå gjennom regelmessig kontakt og tilbakemeldinger fra en mer erfaren leder.
- **Non-executive opportunities** – delta i *subsidiary boards*, komiteer eller prosjektgrupper uten å inneha en leder- eller rådgiverrolle.
- **Joint training** – seminarer og lengre treningsprogram med deltakelse fra andre organisasjoner. Kontakt- eller diskusjonsgrupper – spesielle grupper som møtes regelmessig for å diskutere temaer av felles interesse.

## 1.8. Erfaringer fra Belgia

Belgia er i ferd med å gjennomføre en større effektivitetsreform som gjelder hele den føderale administrasjonen. Reformen er organisert i et program som kalles Copernicus-reformen, og den består av fire hovedakser, hvorav ny personalpolitikk utgjør en av disse aksene.

*Human resource management* er et viktig element i den nye personalpolitikken, og det er pekt ut syv fokusområder:

1. Evaluering av personale
2. Personalplanlegging
3. Profesjonell rekrutterings- og utvelgespolicy
4. Kompetanseprofiler for ledere
5. Kompetanseutvikling
6. Markedsorientert belønningssystem
7. Internt rekrutteringsmarked

*Mobilitet* betraktes som et viktig instrument og personalutviklingsverktøy for å utvikle et internt rekrutteringsmarked.

Innenfor rammen av Copernicus-programmet er det utviklet flere tiltak for å stimulere mobilitet. I korte trekk kan ordningene sammenfattes slik:

### Ledermobilitet

Belgia har ikke noe spesifikt system for ledermobilitet, men det er etablert ordninger som i praksis fungerer som en mobilitetsordning.

De fleste ledere tilsettes på åremål for en periode på seks år, og tilsettingene skal så langt som mulig skje etter objektive kriterier. Lederstillinger på det øverste nivået er også tilgjengelige for eksterne søkere, men mellomlederstillinger er forbeholdt interne søkere.

Utvelgelsen av lederkandidater, både eksterne og interne, foretas av en egen føderal enhet, Selor – Bureau de Sélection de l'Administration fédéral, på grunnlag av blant annet kompetanseprofiler og i nær dialog med det departementet eller den virksomheten som skal motta kandidaten.

### Frivillig mobilitet

I den føderale administrasjonen er det etablert et system for intern rekruttering. Dersom man fyller bestemte krav, kan en generell søknad fremmes om overføring til en ny stilling i admi-

nistrasjonen. Det er adgang til å søke stillinger på samme nivå eller stillinger på høyere nivå. Det forutsettes at man har fått tilfredsstillende evaluering i nåværende stilling. Dersom man søker høyere stillinger enn den man sitter i, er det også en forutsetning at man har bestått bestemte opptaksprøver på vedkommende nivå, eller har tatt nødvendige eksamener.

En slik generell søknad kan rettes til aktuelle virksomheter man er interessert i, og det sendes en kopi til et sentralt kontor som har et overordnet samordningsansvar. Innen tre måneder får man svar på om den generelle søknaden blir akseptert, og i så fall blir man overført til en pool med aktuelle kandidater til ledige stillinger. Den generelle søknaden er gyldig i tolv måneder. Fornyet søknad kan framsettes dersom man i løpet av denne tolv månedersperioden ikke har fått noe tilbud. Dersom man får et tilbud, blir man tilsatt på prøve i tre måneder. I prøveperioden opprettholdes tilsettingsforholdet i stillingen man kommer fra. Dersom prøveperioden forløper tilfredsstillende, får kandidaten tilbud om fast tilsetting.

### **Tvungen mobilitet**

I gitte situasjoner er tilsatte i forvaltningen forpliktet til mobilitet. Det gjelder gjerne i situasjoner hvor man blir overtallig. Man stiller seg til disposisjon for et kontor som skal administrere denne typen mobilitet.

Tvungen mobilitet kan bli aktuelt ved omorganisering eller nedleggelse av hele eller deler av den virksomheten hvor man arbeider, eller hvis man av helsemessige eller andre årsaker ikke er i stand til å fylle den stillingen man har.