

Lederskap og utvikling

Lederskap og utvikling

Erfaringer med lederskapsutvikling i staten

Statskonsult

Utgitt av Statskonsult 2001

Omslagsdesign: Anisdahl, Sand & Partnere

Sats: PrePress AS

Trykk: Gjøvik Trykkeri AS

ISBN 82-7483-090-3

Forord

Statskonsult har som en av sine oppgaver å sørge for dokumentasjon som kan brukes for å fremme utvikling i forvaltningen.

Dette temaheftet oppsummerer noen av de erfaringene som er høstet når det gjelder utviklingsarbeid på ledelsesfeltet i løpet av 1990-årene. En god del av dette er relatert til Statens topplederprogram som ble igangsatt kort etter at reformen med lederkontrakter for de øverste lederne i staten ble iverksatt i 1990–91. Dette gjelder utviklingstiltak for ledere i mange departementer og flere ytre etater, og lederutviklingsprogrammene for ekspedisjonssjefer fra 1995 til 1998.

Temaheftet 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. I arbeidet har også andre nåværende og tidligere medarbeidere i Statskonsult deltatt.

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

Heftet er skrevet av Johannes Ulltveit-Moe.

Vi håper at heftet kan bli til nytte og inspirasjon for lederskapsutviklingen både i departementene og i øvrige deler av forvaltningen. Utfyllende dokumentasjon er tilgjengelig på Stats-

konsults Internettsider og finnes også samlet i et eget notat *Lederskapsutvikling i departementene – erfaringer fra 1990-tallet*. For dem som ønsker mer konkrete tips, vises til temaheftet *Ledere som vil vekst. Lederskapsutvikling i praksis*.

Oslo, november 2000

A handwritten signature in black ink, reading "Vivi Lassen". The signature is written in a cursive, flowing style.

Vivi Lassen

Innhold

Innledning 9

1. LEDERSKAP I UTVIKLING 13

Økt forståelse av lederskapets betydning 13

Politiseringen er blitt sterkere 14

Lederskapet er blitt mer differensiert og omfattende 15

Rollespekteret er blitt utvidet 16

Relasjonsfeltet er blitt større 17

Antall kvinner i lederstillinger har økt 17

Personalledelse og internadministrasjon krever mer 18

Økt mobilitet og større lønnsforskjeller 18

Forholdet mellom arbeidsliv og
privatliv er blitt et mer sentralt tema 19

2. UTVIKLING AV LEDERSKAP 23

Hva har vært tenkt om lederskap

og lederskapsutvikling i staten på 1990-tallet? 24

Lederpolitikk for staten – forslag fra 1991 26

St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og
personalpolitikk 27

Arbeids- og administrasjonsdepartementets
omstillingsplan 1992 28

De forvaltningspolitiske redegjørelsene 1994, 1996 og 1999 29

Strategidokumenter 29

Hva har vært gjort for å utvikle lederskapet i staten? 31

Tiltak for lederutvikling 32

Tiltak for ledelsesutvikling 34

Statskonsults bidrag 36

Refleksjon og læring – viktige erfaringer 38

Faktorer som utløser arbeid med lederskapsutvikling 39

Noen suksessfaktorer 40

Noen vanskeligheter 43

Forholdet til utvikling 44

Valg av nivå 45

Ledelsesutvikling 46

Lederutvikling 48

Forholdet mellom ledelsesutvikling og lederutvikling 49

Forholdet mellom driftsintegreert og tiltakspreget satsing 51

Betydningen av målsettinger 52

Metodikk og arbeidsformer 53

Organisering av innsatsen for lederskapsutvikling 54

Bruk av konsulenter 55

Evaluerings 57

Behov fremover 58

Oppsummerende anbefalinger 62

Innledning

Dette er et temahefte om lederskap i staten, og det har to hoveddeler. Den første delen er en oppsummering av noen utviklingstrekk ved statlig lederskap i det siste tiåret. Her blir det pekt på noen av de betingelsene som ledere i staten arbeider under, og som legger viktige føringer for den enkelte leders praksis. Denne delen sier noe om hva slags arena ledere i staten befinner seg på når de utøver ledelse.

Kapittel 1 dreier seg om statlig lederskap i utvikling

Den andre delen tar for seg om hva som har vært gjort for å utvikle lederskapet i staten i det samme tidsrommet, hva slags tenkning som har ligget bak, og hvilke erfaringer som er høstet. Det er i første rekke tiltak for lederskapsutvikling i departementene som danner grunnlag for fremstillingen, blant annet det såkalte topplederprogrammet fra 1991 og utover. Gjennom det arbeidet som har foregått i departementene, er det høstet erfaringer som har overføringsverdi også til andre deler av statsforvaltningen.

Kapittel 2 dreier seg om utvikling av statlig lederskap

Det er mye erfaring å hente ut av det som har skjedd på 1990-tallet. Her ligger ressurser som både ledere og andre som er opptatt av utvikling kan ha nytte av, og som de derfor bør kjenne til. Relevante hovedelementer er tatt med i kapittel 2. Det finnes mye supplerende materiale som er samlet i et eget dokument. Dette kan bestilles fra Statskonsult. Mer informasjon om temaene som

er nevnt nedenfor finnes på våre Internettsider:
www.statskonsult.no.

Fordypningstemaer:

1. Ledelse og lederopplæring i staten før 1990
2. Lederpolitikk i staten – Statskonsults forslag fra 1991 og hva som har skjedd
3. Viktige politiske dokumenter om lederskap
4. Strategidokumenter
5. Lederutvikling i departementene på 1990-tallet
6. Ledelsesutvikling i departementene på 1990-tallet
7. Drivkrefter og motkrefter i lederskapsutviklingen
8. Topplederprogrammet
9. Statskonsults bidrag til lederskapsutvikling overfor viktige målgrupper
10. Dokumentasjon om lederskap

Hvorfor dette heftet?

En hovedgrunn til å lage dette heftet har vært å sikre dokumentasjon om hva som faktisk har foregått på feltet lederskapsutvikling. Å vite hvor vi kommer fra, og hva vi kan lære av det som har skjedd tidligere, er vesentlig på vei mot fremtiden. Særlig er dette viktig i en tid med ofte stor gjennomtrekk i lederstillinger og andre stillinger 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. På denne måten håper vi at heftet kan være et nyttig ressursdokument og bidra til at det blir bygget opp kompetanse på feltet.

Et annet formål er å stimulere til videre og utvidet satsing på lederskapsutvikling i departementene og øvrige deler av forvaltningen. Offentlig sektor står overfor store utfordringer, og for å møte disse utfordringene trengs ledere med høy ledelsesmessig kompetanse. Det er dette lederskapsutviklingen skal bidra til. Heftet kan forhåpentligvis gjøre det lettere å ta stilling til hvilke tiltak som gir størst uttelling i et utviklingsperspektiv, og til å foreta mer gjennomtenkte valg når strategien på feltet skal utmeisles.

Hva er kildene?

Uten et godt samarbeid med ledere i forvaltningen om forskjellige utviklingstiltak kunne dette heftet ikke blitt skrevet. Gruppen av departementsråder, et stort antall ekspedisjonssjefer og andre ledere i og utenfor sentralforvaltningen har delt av sin innsikt og sine erfaringer.

I rammen av prosjektet *Lederskapsutvikling i departementene* har vi hatt samtaler med alle ekspedisjonssjefene i administrasjonsavdelingene, og med andre personer som har et særlig ansvar for utviklingsarbeid i departementene. De har også besvart et spørreskjema, og departementene har levert samlede oversikter over gjennomførte tiltak, både ledelsesutvikling for ledergrupper, og tiltak rettet mot enkeltledere (lederutvikling). De enkelte tiltakenes innhold og opplegg er nærmere omtalt med angivelse av deltakerkategorier, målsettinger, omfang, ansvarshavende for opplegg og gjennomføring osv. Departementene har vurdert hvilke erfaringer som er høstet, og hvilken nytte deltakere og departement har hatt av tiltakene. Departementene har også kommet med noen overordnede betraktninger om hva som har vært vellykket, og hva som eventuelt har vært vanskelig. De har dessuten gitt en vurdering av situasjonen i øyeblikket og om planer for den fremtidige satsingen. Rapportene fra departementene er i de fleste tilfellene blitt ledsaget av fyldig dokumentasjon.

Vi har i tillegg innhentet erfaringer fra rådgivere og konsulenter som har deltatt i lederskapsutvikling i departementene på 1990-tallet, blant annet personer som tidligere har arbeidet med statens topplederprogram, men som nå ikke lenger er ansatt i Statskonsult.

Innspill fra alle disse informantene har vært råmateriale i arbeidet med dette temaheftet. Vi har vurdert innspillene ut fra våre egne erfaringer og laget oversikter, oppsummeringer og anbefalinger som forhåpentligvis kan berike arbeidet med å utvikle det statlige lederskapet i årene som kommer.

1

Lederskap i utvikling

Lederskapet i staten er ikke stillestående. Det har skjedd mye i årenes løp som gjør at lederskapet ved starten av et nytt årtusen har et annet preg enn for bare noen år siden. Vi tror det er nyttig av flere grunner å se på noen av utviklingstrekkene:

- Det gjør det lettere å forstå dagens situasjon og hva lederskapet rommer av utfordringer nettopp nå
- Det er nyttig fordi det gir en plattform å orientere seg ut fra på vei inn i fremtiden
- Dessuten er det med på å heve bevisstheten for den enkelte leder

Det er mye felles for ledere i offentlig og privat virksomhet, men noe er også særegent ved statlig lederskap. Mye har foregått på 1990-tallet i politikk, forvaltning og samfunnsliv for øvrig som har påvirket lederutøvelsen, og som vil gjøre det fremover. Statens egne ledere spiller selv en aktiv rolle i disse endringene, selv om det også er mange andre aktører og påvirkningsfaktorer, både nasjonalt og internasjonalt. Stadig nye utfordringer dukker opp, og de gjør det stadig raskere. Lederskapet er i endring.

Synspunktene bygger i betydelig grad på informasjon vi har fått fra et stort antall ledere i staten gjennom ulike programmer og tiltak i løpet av 1990-tallet. Selv om fokus er på utviklingen i sentraladministrasjonen, vil det meste gjelde statsforvaltningen generelt. Rekkefølgen angir ingen prioritering.

Økt forståelse av lederskapets betydning

Mens det for ti år siden kunne være vanskelig å få presentert lederskapet annet enn som et aspekt ved forvaltnings- og perso-

nalpolitikken, fremstår det nå som et selvstendig og viktig tema, ja, som en helt avgjørende faktor for å få til endringer i forvaltningen. Temaet lederskap er i større grad kommet på dagsorden.

Samtidig har lederne selv fått et mer avslappet forhold til spørsmål som gjelder utvikling av lederrollen. Det er nå mer stuerent for ledere å jobbe med sitt eget lederskap og med samspeilet som utfolder seg i vedkommendes ledergruppe. Hvorvidt satsingen på lederskapsutvikling er blitt mer systematisk, kan være vanskelig å fastslå – det varierer mye mellom offentlige virksomheter.

Det kan spores en dypere interesse for å få tak i det særegne ved å være leder i det offentlige og for å se de ulike aspektene ved lederrollen i sammenheng. Offentlig lederskap dreier seg ikke bare om styring, ikke bare om «management», ikke bare om ressursforvaltning, ikke bare om personalledelse, ikke bare om makretgulering, ikke bare om kulturskaping – men om dette og mer til i en integrert helhet. Dette er i ferd med å vinne frem innenfor tenkningen rundt lederskap i offentlig sektor. Rundt 1990 var det sterk fokusering på lederens rolle i virksomhetsplanarbeidet, mens dette nå er blitt avbalansert av andre ledelsesmessige hensyn. Dessuten er ledernes personlige integritet i forståelsen av lederskap og i utøvelsen av lederrollen kommet tydeligere til uttrykk, ikke minst blant kvinnelige ledere.

Politiseringen er blitt sterkere

Det hører med til norsk statsskikk at det er et klart skille mellom politikere og embetsverk. Embetsverket skal være politisk uavhengig slik at det kan tjene den til enhver tid sittende regjering. Fortsatt må vi kunne si at det er en rimelig klar rolledeling mellom embetsverk og politikere, men den politiske virkeligheten har rykket nærmere inn på ledere i forvaltningen i løpet av 1990-tallet. Med mindretallsregjeringer har involveringen fra Stortinget blitt mer merkbar.

Det sterkere politiske innslaget arter seg i hovedsak på to måter. For det første ved at toppledere, spesielt i sentralforvaltningen, i større grad er blitt trukket med i de politikkutformende prosessene. Politikken rykker også nærmere inn på andre toppledere i offentlig sektor. Det er en følge av at etatene har fått større selvstendighet og derfor selv får ansvar for å utforme virksomheten slik at den er politisk gangbar. Med andre ord; det strategiske aspektet ved lederskapet er blitt mer politisk.

Poenget med å trekke frem dette er ikke å gi inntrykk av at det er et motsetningsforhold mellom embetsverk og politikere. Det er snarere slik at det er utviklet en større grad av gjensidig avhengighet. Samtidig ligger det i dette en mulighet for gjensidig

nøytralisering som hindrer nødvendig endring og omstilling. En utfordring for embetsverket er å kombinere lojalitet til politikerne med konstruktive innspill basert på personlig integritet og faglig uavhengighet, og å sørge for at dette kan inngå i et fruktbart samspill med politikerne i et bruker- og resultatperspektiv.

Lederskapet er blitt mer differensiert og omfattende

Dette har for det første sammenheng med at det offentlige er blitt mer differensiert, blant annet når det gjelder oppgaveløsning og organisasjonsformer. En konsekvens av dette er at lederskapet i større utstrekning må tilpasses situasjonen, og at det vil være ulik lederkompetanse som trengs, avhengig av om virksomheten har ordinære forvaltningsoppgaver, driver med tilsyn, er en servicebedrift eller driver ren forretningsvirksomhet.

Kravene til resultater og kontroll er sterkere vektlagt. Lederkontraksordningen fra 1991 var et signal til topplederne om at staten ønsket å stille tydeligere resultatkrav til dem, men det er vårt inntrykk at dette også har forplantet seg nedover til ledere på lavere nivåer. Økonomireglementet fra 1997 fastslo på en ny og mer konkret måte lederens personlige ansvar for økonomiforvaltning og «produksjon». Den enkelte leders ansvar for ressursbruk og resultater er blitt tydeliggjort. Riksrevisjonen har forsterket kontrollen med en egen enhet for forvaltningsrevisjon. Gjennom åpne høringer i Stortinget har ledere måttet redegjøre for sine disposisjoner.

Å kontrollere at statens ressurser brukes effektivt er legitimt og skjerper sansen for kvalitet, ansvarsforhold og prioriteringer. Bli kontrollsystemet for omfattende, kan det både binde ressurser, hindre kreativitet og forskyve oppmerksomheten bort fra det strategiske og målrettede. Ledere har fått dette dilemmaet sterkere inn over seg ut over på 1990-tallet.

Et generelt inntrykk er at frihetsgradene for departementsledere er blitt mindre. Dette forsterkes av at tempoet er blitt høyere. Utfordringen blir på denne bakgrunnen blant annet å kunne delegerer og utvikle bedre og mer rasjonelle arbeidsformer. Dette inkluderer fornuftig anvendelse av den nye teknologien. Teknologien rommer nye muligheter for informasjon og kommunikasjon. Å få tak i informasjon er lettere enn før. Samtidig sier mange ledere at det kan være vanskeligere å få frem oppdatert og kvalitetssikret materiale når det trengs, slik at kunnskapsgrunnlaget for beslutninger og virksomhet i staten er pålitelig.

Samtidig med de økte krav til kontroll og kvalitet møter offentlige ledere stadig tydeligere flere forventninger. En av forvent-

ningene er å kunne drive hurtig saksbehandling og treffe raske beslutninger. For mange fører dette til en konflikt mellom raskhet og grundighet. Konflikten forsterkes av kravene utenfra om større innsyn i statens beslutningsprosesser.

En annen forventning er å kunne bidra til omstilling av den offentlige sektoren. Lederne skal ikke bare passe på, men også finne på. Det forventes at de skal være pådrivere i arbeidet med forenkling og modernisering av forvaltningen. Omgitt av en kompleks verden i rask endring og mindre forutsigbar, utfordres de tradisjonelle og ofte tunge planleggingsprosessene. Ledere må kunne beherske alternative strategier og metoder. Mange ledere opplever forholdet mellom drift og utvikling som et dilemma; de skal ivareta det løpende arbeidet på en skikkelig måte, og samtidig ha overskudd og kompetanse til å kunne være pådrivere for ganske omfattende endringer.

Et annet trekk er at eksponeringen av ledere er blitt større. Hovedårsaken er naturligvis at stadig flere medier retter stadig mer oppmerksomhet mot forvaltningen. Denne oppmerksomheten samspiller også med den økte kontrollen i forvaltningen. Dessuten er personfokuseringen sterkere. Mange ledere kan oppleve pågangen fra media som en stor belastning, men den gir samtidig muligheter for å markedsføre virksomheten utad.

Rollespekeret er blitt utvidet

Den tradisjonelle embetsmannsrollen har gjennomgått en betydelig endring gjennom årene, og ganske særlig i de siste tiårene. Fortsatt har de øverste lederne i forvaltningen oppgaver knyttet til rådgivning overfor politikerne, til lovforvaltning, til fagområde, forhandling og representasjon. Andre aspekter er blitt sterkere fokusert, blant annet rollen som arbeidsgiver, som personalleder og som informator.

Mange ledere i sentraladministrasjonen har fått et overordnet ansvar for store ytre apparater og virksomheter, ofte med annen organisasjons- og tilknytningsform (aksjeselskap, forvaltningsbedrift, særlovsselskap osv.). En slik modernisering av forvaltningen har påvirket embetsmennene. Tankegang og praksis fra det private næringslivet har kommet offentlige ledere nærmere inn på livet. De møter forventninger utenfra om å utøve en rolle som ligner på konsernlederen, eller bedriftslederen i privat sektor. Samtidig har de en forpliktelse i forhold til politikerne, forvaltningstradisjonen og offentligheten som gjør at de ikke uten videre kan kopiere rollene fra næringslivet. De må forme rollen på sin måte. Mange ledere i departementene har på 1990-tallet opplevd dette som en stor utfordring, og atskillige gjør det fortsatt.

Relasjonsfeltet er blitt større

Selv om mange ledere til daglig opererer i et avgrenset nett av relasjoner innenfor et hierarkisk system, må et stort antall samtidig forholde seg til mange interessenter og aktører både innenfor og utenfor vedkommendes organisasjon.

Dette har sammenheng med en rekke forhold. Stikkordsmessig kan nevnes utviklingen av et mer differensiert og komplekst samfunn med nye brukere og interessentgrupper, den nye informasjonsstrukturen og internasjonaliseringen. I staten har det skjedd en oppmykning av organisasjonsformene og – i hvert fall på mange områder – større grad av delegering til det ytre apparatet. Selv om dette kan ha avlastet lederskapet i departementene for en del oppgaver, virker det ikke som om relasjonsnettet er blitt mindre, eller at behovet for samordning er blitt redusert.

I et styringsperspektiv representerer de mange aktørene en stor utfordring. Dette gjelder mellom staten og de andre operatørene i den norske blandingsøkonomien, men det gjelder også innenfor staten med sine mange forskjellige oppgaver og ulike roller. For lederne rommer dette utfordringer om det å prioritere, koordinere, være produktive og levere nødvendige og relevante ytelser.

Alle regjeringer på 1990-tallet har hatt ambisjoner om fornyelse og forenkling innenfor det offentlige. Dette har også skjedd på enkelte områder, men de færreste ledere gir uttrykk for at dette har hatt konsekvenser for deres lederhverdag. Snarere beskriver de situasjonen slik: Det forventes mer av dem i et større antall relasjoner. Mangfoldet av aktører og instanser som er relevante, utvides. For lederne blir det viktig å forholde seg til dette komplekse relasjonsnettet, samtidig som de skal foreta prioriteringer av hvilke relasjoner som det er viktigst å utvikle, for å oppnå best mulige resultater for virksomheten og brukerne.

Antall kvinner i lederstillinger har økt

I løpet av 90-årene er det blitt flere kvinnelige ledere. Økningen har vært størst på mellomledernivå og blant førstelinjeledere. Fortsatt er det forholdsvis få kvinner blant topplederne i staten, departementene inkludert.

Det mest interessante ved dette er ikke tall og prosenter, men hva flere kvinner tilfører forvaltningen av ny kompetanse, nye tenkemåter, nye former for problemløsning og nye samarbeidsrelasjoner. Dette representerer utfordringer for den tradisjonelle mannlige lederpraksis og vil over tid utvilsomt føre til at også

mannlige ledere må utøve sitt lederskap på andre måter og i et konstruktivt samspill med kvinnelige kolleger.

Personalledelse og internadministrasjon krever mer

Dette har sammenheng med en tydelig trend som begynte tidligere, men som har fortsatt utover på 1990-tallet; å flytte flere fellesfunksjoner fra egne enheter eller staber og ut i linjen. Helt eller delvis har dette vært tilfelle med for eksempel skrive-tjeneste og personalforvaltning. Følgen er at de fleste ledere etter hvert har fått et større og tydeligere definert ansvar for rekruttering, medarbeidersamtaler, kompetanse- og karriereplanlegging, intern organisering og utvikling, intern planlegging og budsjettering, lokale lønnsforhandlinger og forholdet til tjenestemannsorganisasjonene. Tanken er god; linjeledelsens ansvar skal styrkes, men i praksis kan dette føre til at lederhverdagen blir ganske presset.

Den mellommenneskelige faktor er blitt stadig viktigere. Offentlige ledere har ingen mulighet for å lykkes hvis de mangler relasjonskompetanse. Vårt inntrykk er at dette blir tydeligere og sterkere formulert nå enn for ti år siden. En årsak er utvilsomt at den nye generasjonen av arbeidstakere stiller større krav til sine ledere, og at de ikke vil finne seg i dårlig lederskap. Dermed aktualiseres forbindelsen mellom lederskap og muligheten for å rekruttere, beholde og utvikle medarbeidere. Uansett nivå forventes det av lederne at de er gode teambyggere som delegerer oppgaver, følger opp medarbeiderne og motiverer til innsats for å nå felles mål.

Økt mobilitet og større lønnsforskjeller

Et aspekt ved mobiliteten er at tjenestetiden for toppledere i samme lederstilling har sunket i løpet av 1990-tallet. Gjennomsnittstid i samme lederstilling ligger nå på omkring seks til sju år. Det er nesten en halvering over et tidsrom på omtrent 30 år. Muligens har lederlønnsordningen ført til større mobilitet innenfor samme departementsområde.

Rotasjon mellom lederstillinger er et annet uttrykk for mobiliteten. Slik rotasjon har vært sett på som gunstig for utvikling av lederskapet i forvaltningen. I 1992 ble det etablert en ordning slik at ledere i offentlig sektor kunne fungere i en avgrenset periode i en privat bedrift, og vice versa. Ordningen viste seg vanskelig å administrere, og den ble avvirket. Derimot er det laget hospiteringsordninger innenfor det offentlige som fortsatt fungerer, og som er blitt benyttet både av saksbehandlere og ledere. En av

begrunnelsene i 1992 for å revidere Grunnloven slik at embetsmenn kunne ansettes på åremål, var nettopp å sikre mobilitet. Men muligheten for å utnevne embetsmenn på åremål er i svært liten grad benyttet.

Det kan konstateres at rekrutteringen fra privat sektor har vært liten. Da lederkontraksordningen med «resultatlønn» ble innført i 1990/91, var en av begrunnelsene at dette ville gjøre det lettere å rekruttere ledere også fra det private næringslivet. Det har ikke vist seg å slå til, selv om det innenfor finans- og samferdselsvirksomhetene er en noe høyere andel av rekruttering fra privat sektor. Rekrutteringen skjer i stor grad innenfor staten som et internt og lukket marked. Størsteparten av dem som rekrutteres til lederstillinger i staten, kommer fra eget departementsområde eller fra egen virksomhet.

Et annet trekk er at lønnsforskjellene er blitt større. Lønnsgapet er blitt større mellom næringslivsledere og ledere i staten, og det er også blitt en større lønnsdifferensiering innenfor gruppen av statlige ledere. Innføringen av kontrakter for toppledere i staten åpnet mulighet for avlønning over et større spenn og for å kunne forhandle seg frem til personlige tillegg avhengig av blant annet kvalifikasjoner, ansvarsforhold og resultater.

Forholdet mellom arbeidsliv og privatliv blitt et mer sentralt tema

Mye av det vi har nevnt ovenfor, viser at arbeidspresset på offentlige ledere er stort, og at det generelt sett ikke er blitt mindre nå enn for ti år siden. Samtidig er vårt inntrykk at det er i ferd med å vokse frem en tydeligere erkjennelse av at det må settes grenser for arbeidsinnsatsen på jobben, og at det er nødvendig å ta sterkere hensyn til familien, ikke minst når det er barn involvert. Tradisjonelt har dette blitt tydeligst formulert av kvinnelige ledere. I de aller siste årene har også yngre mannlige ledere ytret seg klart om dette, og har forsøkt å følge det opp i praksis.

Men motkreftene mot forandring er ganske sterke. Kulturen i virksomhetene forutsetter at lederne har lange arbeidsdager. Derfor må det satses bevisst og systematisk på å endre konseptuelle og kulturelle forhold ved arbeidsmiljøet, slik at det blir legitimt for ledere å begrense jobbmengden. Dette krever at ledere samarbeider og gir hverandre ryggdekning for å jobbe riktigere med det som strategisk sett er viktigst, og sørger for å få aksept for dette hos arbeidsgiver og medarbeidere. Alle er tjent med at ledere kan håndtere forholdet mellom arbeidsliv og privatliv på en god måte.

Det vi har nevnt ovenfor, underbygger inntrykket av at det er blitt tøffere å inneha lederstillinger i løpet av 1990-tallet, ikke minst på toppnivå. Mindre forutsigbarhet, større oppgaveportefølje, bedre leveranser, økt tempo og flere forventninger både innenfra og utenfra er noen av de sentrale stikkordene. Summen av de gode formålene sammen med alle forventningene er blitt tung å bære. Den økte mobiliteten kan være en indikasjon på at slitasjen er større enn før.

Mange av de temaene som kort er berørt i dette kapitlet, har stått sentralt i utviklingsprogrammer for statlige ledere på 1990-tallet. Programmene har gitt ledere anledning til å utveksle synspunkter rundt de rammebetingelsene som er skissert i dette kapitlet, og til å bearbeide erfaringer fra egen lederhverdag i dialog med andre ledere. For mange har dette betydd mye for å styrke motivasjonen og bygge opp kompetanse og handlingsberedskap til å møte utfordringene og utøve bedre lederskap. Vi tror at lederskapsutvikling også i fremtiden vil være viktig for den enkelte leder og for ledergrupper for å kunne ha det bra i lederjobben og skape gode resultater sammen med kolleger og medarbeidere.

I tabellen som følger har vi forsøkt å oppsummere innholdet i dette kapitlet. Vi har inndelt utviklingstrekkene i fem hovedkategorier:

- Det personlige som spesielt gjelder lederen som individ
- Det politiske som dreier seg om maktforhold og fordelingen av ressurser
- Det strukturelle som har å gjøre med organisasjon og administrasjon
- Det relasjonelle som går på forholdet til ulike aktører internt og eksternt, og
- Det kulturelle som gjelder verdier, normer og miljøforhold i forvaltningen

Noen av de temaene som utviklingstrekkene utløser innenfor disse fem kategoriene, er angitt i den midterste rubrikken. Listen er langt fra komplett, men den angir eksempler på temaer som er aktuelle for mange statlige ledere i begynnelsen av et nytt årtusen.

Kategorier	Temaer som aktualiseres	Trekk ved utviklingen
Personlige	Lederidentitet	Betydningen av lederskap Mobilitet i lederstillinger Påvirkningen fra andre samfunnssektorer
	Rolle	Større differensiering og mangfold i offentlig lederskap Utvidet rollespekter og gjennomtenkning av embetsmannsrollen Flere kvinner i lederstillinger
	Tidsbruk	Forholdet mellom arbeidsliv og privatliv Tempokravene
Politiske	Embetsverkets uavhengighet	Sterkere politisering Mindretallsregjeringer og et aktivt Storting
	Prioriteringer	Utfordringer knyttet til utvikling av velferden – forventninger om hva det offentlige skal levere Oljerikdom og ressursbegrensninger
	Strategi	Det kortsiktige på bekostning av det langsiktige Brukerorienteringen Komplekse og mindre forutsigbare omgivelser
	Makt	Forholdet mellom de mange aktørene Relasjonsfeltet er blitt større
Strukturelle	Organisering	Nye organisasjonsformer og ønsker om forenkling og fornyelse Avklaring av departementenes kjerneoppgaver
	Kontroll og kreativitet	Økte krav til internadministrasjon, kontroll og kvalitetssikring Behovet for innovasjon
	Styring	Nye tilknytningsformer
	Arbeidsformer	Presset mot effektivitet og produktivitet Behovet for enklere og raskere prosesser Den nye teknologien
Relasjonelle	Medarbeidere	Forventninger om god personalledelse Krav til ledelse i kunnskapsorganisasjoner
	Ledergruppen	Presset på enkeltledere Behovet for erfaringsutveksling og gjensidig støtte Kravet om samarbeid på tvers
	Nasjonale samarbeidspartnere	Differensieringen og kravet om samordning Mer kompleks kontaktflate
	Internasjonale samarbeidspartnere	Internasjonaliseringen
	Media	Større eksponering av ledere Forventninger om større grad av offentlighet
Kulturelle	Arbeidsmiljø	Fagorganisasjonenes innflytelse Interne relasjoner i ledergrupper og i forhold til medarbeidere
	Verdier	Lederkontraksordningen Økte lønnsforskjeller
	Forvaltningens egenart	Påvirkningen fra markedet

For fyldigere dokumentasjon vises til følgende bøker fra Statskonsult:

- Ledere som lykkes (1994)
- Embetsmannen – og hennes roller (1997)
- Toppleder og kvinne (1999)

2

Utvikling av lederskap

Kapitlet innbyr til å tenke fremover: Hvordan kan lederskapet i staten utvikles i årene som kommer? Hva slags lederskap trenger statsforvaltningen, og hva kan gjøres for å få til et slikt lederskap?

Forvaltningen starter ikke på bar bakke når den skal forsøke å gi svar på slike spørsmål. Gjennom årelang praksis har forvaltningen utviklet en oppfatning av hva som hører med til godt statlig lederskap. Teoretisk tenkning og praktisk ledelse representerer til sammen en viktig del av tradisjonen.

Å få et bevisst forhold til denne arven fra fortiden er viktig for å bli klar over lederskapets identitet og for å gi lederskapet fremover en profil. Dette gjelder både for den enkelte leder, for gruppen av ledere innenfor den enkelte statlige virksomhet, og for det samlede lederskap i forvaltningen. Erfaringer fra fortiden trengs for å kunne møte utfordringene i fremtiden med et relevant lederskap.

*Hvis vi ikke vet hvor vi kommer fra,
kan vi heller ikke vite hvor vi skal.
Og dersom vi ikke vet hvor vi skal,
vil vi som regel havne et annet sted.*

Ut fra en slik forståelse av sammenhengen mellom fortid, fremtid og nåtid skal fremstillingen i dette kapitlet kretse rundt følgende stikkord og hovedspørsmål:

Tenkning:

Hva har vært tenkt om lederskap og lederskapsutvikling i staten på 1990-tallet?

Praksis:

Hva har vært gjort for å fremme lederskapsutviklingen i de siste ti årene?

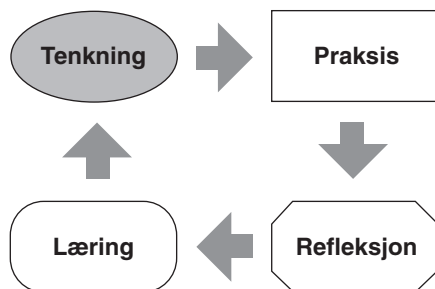
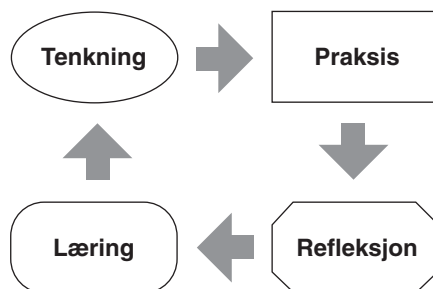
Refleksjon:

Hvilke erfaringer er høstet gjennom dette arbeidet?

Læring:

Hvilken læring kan hentes ut som har betydning for lederskapsutviklingen fremover?

Figuren ved siden legger til grunn at tenkning fører til praksis, at praksisen utløser refleksjon, og at refleksjonen rundt de praktiske erfaringene medfører læring. Denne læringen påvirker tenkningen og bidrar til å skape nye forestillinger og konsepter, som igjen legger føringer for ny praksis.



Hva har vært tenkt om lederskap og lederskapsutvikling i staten på 1990-tallet?

Tenkningen rundt lederskap på 1990-tallet har sin bakgrunn i tidligere refleksjoner og bygger på erfaringer som ble høstet gjennom praktisk utviklingsarbeid i etterkrigstiden frem til omkring 1990.

En innføring i lederskapstenkningen i etterkrigstiden og hva som ble gjort for utvikling av lederskapet frem til omkring 1990, er tilgjengelig på Statskonsults Internetsider:

Fordypningstema 1
LEDELSE OG LEDEROPPLÆRING I STATEN FØR 1990

Da Jan P. Syse dannet regjering i 1989, overtok Kristin Clemet som statsråd i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hun var opptatt av lederskapet i statsforvaltningen og ønsket reformer som kunne bidra til bedre ledelse. Ett av tiltakene var å forberede en ordning med resultatkontrakter og egne lønnsavtaler for de øverste lederne i staten. Denne ordningen ble gjennomført av Tove Strand Gerhardsen i 1991.

Både i forberedelse og gjennomføring av lederkontraksordningen var det nær kontakt mellom departementet og Statskonsult. Kontraksordningen var det mest konkrete og synlige tegnet på at staten ønsket større satsing på ledelsesfeltet. Kombinert med dette arbeidet foregikk inngående drøftinger om forståelsen av statlig lederskap, og om tiltak som kunne fremme lederskapsutvikling i forvaltningen.

Kontraksordningen innebar at det ble stilt større krav til topplederne i forvaltningen. Dette utløste også en økt forpliktelse fra staten som arbeidsgiver til å støtte lederne, og komme med tilbud som kunne bidra til vekst og utvikling i lederrollen. Dette var bakgrunnen for at departementet stilte midler til rådighet for opprettelsen av en egen gruppe i Statskonsult som spesielt skulle ha toppledere i forvaltningen som målgruppe, og utvikle det som stikkordsmessig ble kalt topplederprogrammet.

For å få et inntrykk av tenkningen rundt lederskap og lederskapsutvikling på 1990-tallet, vil vi først trekke frem noen hovedsynspunkter fra følgende sentrale dokumenter:

- Lederpolitikk for staten – forslag fra 1991
- St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk
- Arbeids- og administrasjonsdepartementets omstillingsplan 1992
- De forvaltningspolitiske redegjørelsene 1994, 1996 og 1999
- Strategi for ledelsesutvikling og lederutvikling i staten 1993–95
- Ledelsesutvikling i staten 1998–2002
- Fagstrategien for Statskonsult

Disse dokumentene har lagt viktige føringer for det praktiske arbeidet som har foregått på 1990-tallet. Samtidig er det grunn til å poengtere at tenkningen (selvsagt) ikke begrenser seg til det som ligger nedfelt skriftlig. Det har foregått atskillig tenkning i hele forvaltningen rundt forståelsen av lederskap og av hva som fører til utvikling av lederskapet. Dette er blitt fulgt opp gjennom konkrete tiltak.

Lederpolitikk for staten – forslag fra 1991

Statskonsult satte i 1990 i gang et arbeid med å lage et forslag til lederpolitikk for staten. Forslaget ble oversendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet 25. januar 1991. Bakgrunnen for innspillet fra Statskonsult var følgende observasjon: Staten har *«ingen samlet politikk for hvordan man skal rekruttere, ansette, utvikle, belønne, beholde og omplassere ledere. Heller ikke hvilke krav som bør stilles til ledere, og hvordan disse kravene skal følges opp»*.

Dokumentet rommet både prinsipielle betraktninger om lederskap, og konkrete forslag til tiltak.

Sentrale prinsipielle betraktninger var at

- det bør bli mer legitimt å utøve lederskap – også ansatte har fordel av godt lederskap
- potensialet for ledelse i staten er utnyttet: Rollen som leder bør vris fra det å være fagperson og saksbehandler over til det å være leder
- ledelse ikke bare er å forholde seg til at forvaltningen består av strukturer, systemer, regler, prosedyrer og formaliteter, men også av mennesker
- ledere kan begrense hva en organisasjon får til, men representerer også et potensial for at organisasjonen kan utløse mer av sine ressurser og skape bedre resultater
- virkemidler i forhold til ledere må kobles sammen med organisatoriske virkemidler
- ledere i staten kan hente impulser fra næringslivet, men må bygge på det særegne ved forvaltningen
- staten har et svært differensiert ledelsesbehov – men må passe seg for standardisering
- ledere på høyt nivå har stor innflytelse i forvaltningen, men målet er å bidra til bedre ledelse i hele forvaltningen, og på alle nivåer

Dokumentet fra Statskonsult hadde fokus på topplederne og dette kommer også til syne i forslaget til overordnet mål for statens lederpolitikk: «Alle statsinstitusjoner skal ha toppledere som utløser organisasjonens krefter slik at den oppnår gode resultater.»

For å oppfylle dette overordnede målet måtte en rekke delmål oppfylles knyttet til

- rekrutteringsprosessen (med klargjøring av lederes virkemidler og roller, lønnspolitikk, utvelgelse osv.)
- utviklingstiltak i forhold til dem som er i topplederstillinger (med ledervurderinger, sentrale og lokale utviklingstiltak, personlig rådgivning osv.), og til
- avslutningsfasen (med mobilitet, omplasseringer, senkarrierer osv.)

Dokumentet fra Statskonsult konsentrerte seg om de ytre betingelsene for lederskapet, ikke om lederskapets innhold. Forslagene til tiltak tok sikte på å bedre de ytre betingelsene og var konkretisert i 26 punkter, hvor ansvaret for oppfølging dels var lagt til departementet, dels til Statskonsult, og dels til begge. De aller fleste av disse konkrete forslagene er blitt fulgt opp.

Les mer om dette på Statskonsults Internettsider:

Fordypningstema 2
LEDERPOLITIKK FOR STATEN
STATSKONSULTS FORSLAG FRA 1991 OG HVA SOM HAR
SKJEDD

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

Et eget avsnitt i denne meldingen dreier seg om ledelsespolitikk. Der foretas det en sontring mellom utvikling av styringssystemer og ledelsesfunksjoner på den ene siden, og bruken av personalpolitiske virkemidler for ledere på den andre siden.

Meldingen formulerer seks overordnede prinsipper som gjelder alle ledere i staten. Stikkordsmessig dreier det seg om at ledere skal

- arbeide målrettet
- bidra til forbedringer
- utvikle medarbeidere
- utøve god personalledelse
- ivareta hensynet til likestilling
- utvikle seg selv som leder

I denne sammenhengen er det ellers verd å trekke frem at meldingen

- differensierer mellom toppledere, mellomledere og førstelinjeledere og deres ulike roller og ansvar i virksomhetene
- fremholder mangfoldet av ledelseskulturer i forvaltningen og betydningen av differensiering i utøvelse av roller og funksjoner
- understreker toppledernes særlige ansvar som strateger og pådrivere, og ansvaret de har for utvikling av lederteamene og for rekruttering av medarbeidere med utfyllende kompetanse
- redegjør for ulike virkemidler innen rekruttering, utvikling og oppfølging av ledere
- poengterer at lederopplæringen skal fremme verdier og utvikle lederferdigheter, slik at lederne kan utøve lederrollen best mulig på sitt nivå; lederopplæringen har et tydelig funksjonelt sikte

Arbeids- og administrasjonsdepartementets omstillingsplan 1992

Omstillingsplanen for statlig virksomhet oppsummerer hva som er departementets forvaltningspolitiske retningslinjer og tiltak. 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.

Planen understreker at staten må få et mer bevisst forhold til hva slags ledere den trenger. Spesielt nevnes behovet for ledere som kan lede omstillingsprosesser, være gode personalledere, som er brukerorienterte, ressursbevisste, og som kan samarbeide på tvers av sektorer. Tiltakene for å få til dette inndeles i to hovedgrupper: Tiltak for å understøtte lederansvar og ledelsesutvikling, og tiltak for likestilling. Mer spesifikt dreier det seg om en innsats som er gruppert i seks kategorier:

- Profesjonell rekruttering
- Utvikling, rådgivning, vurdering og erfaringsutveksling i og mellom virksomhetene
- Konkrete tiltak for lederopplæring, for eksempel for mellomledere og toppledere
- Oppfølging av det resultatbaserte lønnsystemet for toppledere

- Mobilitet og senkarrierer
- Likestilling, blant annet prosjekter som gjelder kvinner til ledelse

De forvaltningspolitiske redegjørelsene 1994, 1996 og 1999

På 1990-tallet har administrasjonsministeren gitt egne redegjørelser i Stortinget om forvaltningspolitikken tre ganger: 1994, 1996 og 1999. Spesielt de to første redegjørelsene har synspunkter på lederskapet i forvaltningen. Det poengteres blant annet at

- lederskap er å få til en god interaksjon mellom organisasjonen og dens medarbeidere; å utvikle hensiktsmessige arbeidsformer og god kommunikasjon innenfor et godt system
- lederskap skal sikre effektivitet, god ressursutnyttelse og resultater av høy kvalitet
- ledere er noe annet enn høytstående saksbehandlere, og at den tradisjonelle embetsmannsrollen ikke er tilstrekkelig
- ledere har et ansvar for å sikre helhet og bidra til nødvendig omstilling
- departementet vil følge opp lederkontraksordningen
- ledere må kunne dokumentere resultatforbedringer
- arbeidet med leder- og ledelsesutviklingen skjer i nært samarbeid med Statskonsult og skal være til støtte og inspirasjon for lederne
- kvinneandelen blant statlige ledere skal økes

Mer om dette finnes på Statskonsults Internetsider:

Fordypningstema 3
VIKTIGE POLITISKE DOKUMENTER OM LEDERSKAP

Strategidokumenter

Strategi for ledelsesutvikling og lederutvikling i staten 1993–1995 ble til i et samarbeid mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult. Dokumentet var ledd i en prosess med å gjennomtenke hvilke satsinger som skulle prioriteres.

Sentrale synspunkter for å begrunne behovet for lederskapsutvikling er hentet fra stortingsmeldingen om forvaltnings- og personalpolitikken (St.meld. nr. 35 (1991–92)) og fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets omstillingsplan (se ovenfor). Som i disse dokumentene sondres det mellom ledelsesfunksjoner og lederroller på den ene side, og lederne som personer på den annen side. Tilsvarende skilles det mellom ledelsesutvikling og

lederutvikling: Ledelsesutviklingen dreier seg om utvikling av systemene for ledelse og styring i virksomhetene, mens lederutviklingen retter seg mot lederne som personer. 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 (linje)leder har i sine virksomheter. Hovedansvaret for ledelses- og lederutviklingen ligger i de enkelte virksomhetene.

Ansvaret på sentralt hold ivaretas av departementet og Statskonsult. Innenfor ledelsesutviklingen dreier det seg om å yte rådgivning og bistand. På feltet lederutvikling understrekes det at følgende målgrupper prioriteres i innsatsen: Nye ledere, mellomledere, øverste ledere og kvinner. Innholdsmessig dreier lederutviklingen seg om kunnskapsmessig utvikling, ferdighetsmessig utvikling, holdningsmessig utvikling, og emosjonell og atferdsmessig utvikling.

Ut fra erfaringer som var høstet, blant annet gjennom konkrete tiltak for ledere, ble det neste strategidokumentet utarbeidet: *Ledelsesutvikling i staten 1998–2002*, med undertittelen *Strategi for utvikling av ledere og ledelse*. Dokumentet er noe utvidet i forhold til det første strategidokumentet og har også en annen disposisjon. Men hovedtankegangen er den samme. Innsatsen for lederskapsutvikling kobles i dette dokumentet sterkere til begrepet kompetanseutvikling. 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. Det kan være tiltak som gir flere kvinner i lederstillinger, som bidrar til å styrke det løpende forbedringsarbeidet i staten, og setter ledere bedre i stand til å håndtere krevende omstillinger og prosjekter, og det kan være innsats som bidrar til å utvikle toppledelsen i staten. Betydningen av dokumentasjon og evaluering av utviklingsarbeidet blir også tydeligere understreket.

Statskonsults innsats for lederskapsutvikling på 1990-tallet bygget på disse to strategidokumentene. For å tydeliggjøre prioriteringene ble det utarbeidet en egen fagstrategi i 1997. Den er senere blitt justert i forbindelse med arbeidet med de årlige virksomhetsplanene. Strategien tydeliggjør Statskonsults roller og oppgaver på feltet;

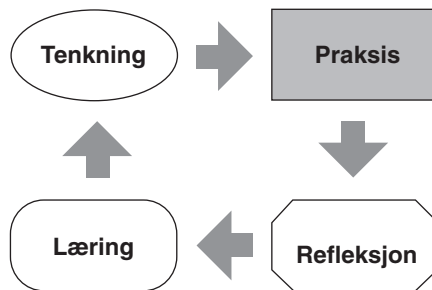
Innenfor ledelsesutviklingen ser Statskonsult sin rolle først og fremst som rådgiver når virksomheter skal avklare utviklingsbehov og arbeide med å utforme konkrete utviklingsplaner. Virk-

somheter som ønsker bistand i gjennomføringen av planene, henvises generelt til konsulentmiljøene, men overfor utvalgte departementer og sektorer vil Statskonsult også delta som operatør. Statskonsult har også en rolle i å kartlegge, evaluere og lage veiledninger og annen form for dokumentasjon.

Innen lederutviklingen ønsker Statskonsult å gi tilbud om leder-skolering for utvalgte målgrupper slik at de bedre kan møte de overordnede kravene som stilles til dem. Målene for utviklingen av lederne som personer er å gi dem mer kunnskap, større selvforståelse og økte ferdigheter.

Les mer om dette på Statskonsults Internettider:

**Fordypningstema 4
STRATEGIDOKUMENTER**



Hva har vært gjort for å utvikle lederskapet i staten?

Både i de politiske dokumentene og i strategiene som vi har omtalt tidligere, er det foretatt en sontring mellom ledelsesutvikling og lederutvikling:

- Lederutvikling er rettet inn mot lederne som individer, og 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.

- Ledelsesutvikling dreier seg om å utvikle ledelsesfunksjonen som et kollektivt fenomen i en virksomhet. Lederne som gruppe utøver ledelse sammen, og tiltak som kan bidra til at denne ledelsen blir bedre, faller inn under dette begrepet. Et typisk eksempel på et slikt tiltak er når en ledergruppe bestemmer seg for å gå i gang med et teambyggingsprogram. At et slikt program også kan være til nytte for den enkelte leder som deltar, viser at det ikke kan settes et skarpt skille mellom lederutvikling og ledelsesutvikling, men vi tror det er fruktbart å ha distinksjonen klart for seg. Lederskapsutvikling er samlebegrep for både lederutvikling og ledelsesutvikling.

Gjennom et eget prosjekt har Statskonsult foretatt en kartlegging av hva som har skjedd i sentralforvaltningen når det gjelder disse to typene innsats for bedre lederskap. Dessuten har Statskonsult vært ansvarlig for egne programmer og tiltak både i forhold til departementene og andre deler av statsforvaltningen. Vi vil kort gi en oversikt over hva innsatsen har bestått i for på den måten å få et bakteppe for det som er viktigst med tanke på fremtiden: Hvilke erfaringer har vært gjort, og hva kan dette lære forvaltningen når den fremover skal satse på utvikling av lederskapet?

Tiltak for lederutvikling

Dette er dels interne tiltak, og dels eksterne tilbud.

Eksempler på typer av interne tiltak:

- Introduksjonsprogram for nye ledere
- Intern lederopplæring, enten i form av åpne tiltak som retter seg mot ledere på alle nivåer i organisasjonen, eller som er differensiert i forhold til spesielle grupper av ledere. Flere departementer har gjennomført egne programmer for mellomledere
- Mentorordning, enten for nye ledere eller for kvinner
- Utvikling av individuelle handlingsplaner for eget lederskap, gjerne i rammen av mer omfattende programmer
- Lederevaluering, enten gjennom lederkontraksordningen (for de øverste lederne), i rammen av et lederutviklingsprogram internt eller eksternt, eller ved at medarbeidere har gitt en vurdering av lederskapet gjennom en arbeidsmiljøundersøkelse e.l.
- Ferdighetsorientert lederopplæring – opplegg for å sette lederne bedre i stand til å håndtere reformer, som nytt økonomireglement, eller styring av etater med ny organisasjons- og tilknytningsform
- Opplæring i prosjektledelse

Eksempler på eksterne tilbud:

- Lederutviklingsprogram for ekspedisjonssjefer (LUPEKS). 40 av alle ekspedisjonssjefene deltok i dette programmet fra 1995–98. Statskonsult var ansvarlig for opplegg og gjennomføring
- Mellomlederopplæringen i staten (MLO). Dette programmet er også i regi av Statskonsult og startet i 1992. Omkring 15 % av deltakerne har vært ledere i departementene, de øvrige fra direktorater og andre ytre etater. Fra år 2000 har tilbudet endret navn til Mellomlederprogrammet i staten (MLP)
- Ny i lederjobben. Statskonsult startet dette programmet midt på 1990-tallet. I forhold til samlet deltakerantall er deltakelsen fra departementene i dette programmet noe høyere enn i MLO
- Solstrandprogrammet. Flere av departementene har hatt enkelte deltakere på Administrativt forskningsfonds (AFF) Solstrandprogram. Deltakelsen fra departementene er imidlertid blitt mindre i de senere årene, dels av økonomiske årsaker
- Nettverk for ledere. Flere ledere i departementene deltar i nettverksgrupper som AFF har satt i gang
- Mentorprogrammer. Både Næringslivets Hovedorganisasjon 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
- 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
- Partnerforum er et fellestiltak mellom Universitetet i Oslo, BI og flere statlige virksomheter. Forumet behandler temaer av interesse for statlige ledere
- Andre tilbud, for eksempel Forsvarets høyskole, Senter for helseadministrasjon eller Norsk ledertrening
- Internasjonale tilbud. Crossing the Boundaries har hatt deltakere fra flere departementer og ytre etater. Det samme gjelder Management Programme Europe (startet på nyåret 2000). Enkelte ledere har også gjennomført kurs og seminarer ved universiteter og institutter i ulike deler av verden
- Hospitering. Midlertidig fungering i en annen offentlig eller privat virksomhet

Les mer om individrettede tiltak på Statskonsults Internettider

Fordypningstema 5
LEDERUTVIKLING I DEPARTEMENTENE PÅ 1990-TALLET

Tiltak for ledelsesutvikling

Ut fra rapporter fra departementene og egne erfaringer er det mulig å systematisere tiltakene på denne måten:

Opplegg for toppledergrupper:

- **Topplerne innenfor embetsverket.** Det vanlige er at toppledergruppene i departementene samles en eller to ganger årlig til drøftinger av felles utfordringer. Disse samlingene får oftest et faglig og/eller strategisk preg, men i flere tilfeller har dette også utløst diskusjoner om forhold som har med lederskapet å gjøre. Mange departementer har gått lenger enn dette og har hatt tiltak hvor arbeid med eget og kollektivt lederskap har vært hovedinnholdet. De fleste departementene har hatt opplegg som de selv har definert som topplederprogram
- **Topplergruppen 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. Tids- og arbeidspresset gjør at det ikke er særlig lett å få til annet enn korte fellessamlinger for politikere og embetsverk. Men der hvor slike samlinger er blitt gjennomført, rapporteres det om dette som 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

Opplegg for avdelingsledergrupper

Et klart flertall av de drøyt 100 avdelingene i sentraladministrasjonen har i løpet av 1990-tallet gjennomført et ledelsesutviklings-tiltak av et eller annet slag, og av en viss varighet. 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 1–1½ års varighet to til tre 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. 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. Temamessig er det mange fellestrekk.

Temaer som ofte går igjen:

- Avklaring av visjon, mål og oppgaver for avdelingen
- Rolle- og forventningsavklaringer mellom ekspedisjonssjefen og seksjonslederne har ofte vært fast innslag i utviklingsprogrammene
- 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. 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 forsøkt å iverksette konkrete tiltak og mer adekvat lederatferd for å bedre miljøet
- Lederevaluering. En del 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 på 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 av departementene gjennomført slike omfattende programmer. 14 slike programmer er registrert
- **Lederseminarer.** I denne kategorien inngår samlinger som varer mer enn en halv dag. De fleste seminarerne har vært temaorientert og har hatt som et hovedsikte å gi lederne teoretisk innsikt og praktisk trening. I noen departementer har deltagelsen 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. Faglig ansvar er gitt til eksterne foredragsholdere eller konsulenter
- **Temamøter for ledere.** Dette er samlinger av en til fire timers varighet, frivillige eller obligatoriske. Noen departementer har gjort slike møter obligatoriske fordi de tar opp spørsmål som departementets ledelse mener at alle lederne skal ha kunnskap om. I enkelte departementer er regien for slike møter overlatt til stabspersoner i administrasjonsavdelingen, i andre holdes ledersamlinger regelmessig i regi av departementsråden. Bidragsyttere eller innledere kan være interne eller eksterne ressurspersoner

Departementet og underliggende etater

Det er de færreste departementene som har hatt utviklingsprogrammer hvor målgruppen er ledere både i departementet og i ytre etater. Men flere departementer har tatt initiativ til, eller støttet, utviklingsprogrammer for ledere i ytre etater.

Les mer om utviklingstiltak for ledergrupper på Statskonsults Internettsider:

Fordypningstema 6 LEDELSESUTVIKLING I DEPARTEMENTENE PÅ 1990-TALLET

Statskonsults bidrag

Statskonsult har på forskjellig måte vært involvert i lederskapsutviklingen på 1990-tallet. I rammen av topplederprogrammet fra 1991 har direktoratet gitt bistand til departementsråder og andre toppledere, utviklet og gjennomført lederutviklingsprogrammer for ekspedisjonssjefer, og vært operatører i forbindelse med ledelsesutviklingstiltak i en rekke departementer både på toppleder-

nivå og i avdelingsledergrupper. Videre har vi tilbud for mellomledere og nye ledere, og mentorprogram for kvinner. Sammen med søsterorganisasjoner i andre land er det utviklet programmer hvor norske ledere kan delta sammen med ledere fra andre land i Europa.

Les mer om Statskonsults bistand overfor departementsråder, ekspedisjonssjefer og andre ledere på Statskonsults Internetsider:

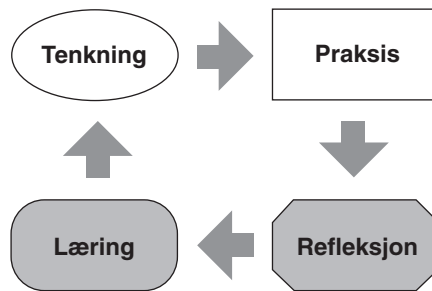
Fordypningstema 9
STATSKONSULTS BIDRAG TIL LEDERSKAPSUTVIKLING OVER-
FOR VIKTIGE MÅLGRUPPER

Statskonsult har også hatt som oppgave å lage skriftlig materiale som kan dokumentere ulike sider ved offentlig lederskap. Følgende titler er utgitt frem til 1999:

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

Les mer om Statskonsults utgivelser på feltet på Statskonsults Internetsider:

Fordypningstema 10
DOKUMENTASJON OG LEDERSKAP



Refleksjon og læring – viktige erfaringer

Oversikten over tiltak på 1990-tallet er ganske stikkordspreget. Likevel kan den gi ledere og stabspersoner en idé om noen hovedalternativer til opplegg når lederskapsutvikling skal planlegges fremover.

Det er viktig å gå bakenfor stikkordene. Hva er det som gjør at tiltak for lederskapsutvikling kommer i gang? Hvilke erfaringer er gjort med ulike typer tiltak og med varierende arbeidsformer? Hva er fallgruvene? Hva er det som gjør at noe blir vellykket? Hva kan vi med rimelighet forvente å oppnå gjennom ulike programmer og tiltak?

Dette er noen av spørsmålene vi kan stille oss for å få tak i erfaringer som er høstet. Hvilke refleksjoner melder seg når vi ser satsingen under ett? Hva kan vi lære med tanke på fremtiden?

Resten av dette kapitlet dreier seg nettopp om erfaringsbasert refleksjon og læring. Følgende femten temaer behandles:

- Faktorer som utløser lederskapsutvikling
- Suksessfaktorer
- Noen vanskeligheter
- Forholdet til utvikling
- Valg av nivå
- Ledelsesutvikling
- Lederutvikling
- Forholdet mellom ledelsesutvikling og lederutvikling
- Forholdet mellom driftsintegreert og tiltakspreget satsing
- Betydningen av målsettinger
- Metodikk og arbeidsformer
- Organisering av innsatsen for lederskapsutvikling
- Bruk av konsulenter
- Evaluering
- Behov fremover

Alle som har vært involvert i lederskapsutvikling, enten som deltagere eller konsulenter, har hver for seg gjort ulike erfaringer. Mange av disse erfaringene blir værende på det individuelle plan. Vi tror det er viktig å legge til rette for deling av erfaringene slik at den individuelle læringen kan bli omgjort til organisasjonsmessig kompetanse og handlingsberedskap. Dette er i tråd med grunnleggende ideer i konseptet om lærende organisasjoner, eller tilsvarende teorier.

Refleksjoner og læringsutbytte som oppsummeres i dette heftet, er resultatet av at ressurspersoner i sentralforvaltningen og blant konsulenter har delt av sine erfaringer. Vi bringer dem videre slik at flere kan reflektere og lære mer.

Faktorer som utløser arbeid med lederskapsutvikling

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

- **Initiativ fra toppleder**
- **Ildsjele på lavere nivåer:** Mellomledere eller stabspersoner
- **Organisasjonsendringer:** Nye organisasjonsmessige strukturer er blitt brukt til å avklare roller, relasjoner og samspill mellom lederne
- **Eksterne utfordringer:** Endrede organisasjons- og tilknytningsformer av ytre etater har gjort det påkrevet å gjennomtenke leder- og styringsrollen
- **Nyrekruttering:** Nye ledere medfører nye konstellasjoner i ledergruppene og skaper behov for ansvars- og forventningsavklaringer
- **Arbeidsmiljøundersøkelser:** Dokumenterer medarbeideres vurdering av lederskapet og blir en drivkraft for lederne til å arbeide med egne holdninger og egen atferd
- **Opplæringsbehov:** Lederne individuelle eller kollektive ønsker om kompetanseutvikling
- **Økonomi – kost/nyttevurderinger:** Investering i godt lederskap bidrar til å utløse medarbeidernes potensial
- **Ambisjoner:** Et generelt ønske om ha et høyt nivå på lederskapet

«Vi driver lederskapsutvikling fordi vi ønsker at lederne her hos oss skal være de beste.»

Toppleder i et departement

- **Strategier og plandokumenter:** Høy oppmerksomhet mot den fremtidige utviklingen aktualiserer behovet for gjennomtenkning av ansvars- og oppgavefordelingen
- **Vanskelige forhold:** Samarbeidet mellom lederne fungerer ikke godt nok
- **Flere kvinnelige ledere:** Flere kvinner inn i en ledergruppe har enkelte steder vært medvirkende årsak til at lederskapsutviklingen er satt på dagsorden
- **Stimulans:** Som ledd i personalomsorgen, gi lederne anledning til å delta i noe som oppleves støttende og virker stimulerende både personlig og 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, og vi angir dem nedenfor med stikkord, ledsaget av enkelte kommentarer. Ikke alle faktorene er like viktige alle steder og til enhver tid.

Toppleders involvering: At øverste leder er personlig engasjert i eget lederskap, i andre ledes vekst og utvikling, og i organisasjonens utvikling

Følgende utsagn fra ulike departementsprosjekter er symptomatiske:

- «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.»
- «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.»

TOPPLEDERS ROLLE



- **FORANKRING I TOPPEN**
 - Vellykket lederskapsutvikling forutsetter solid forankring hos toppleder
- **VILJE I TOPPEN**
 - Toppleder må ha vilje og kraft til å arbeide med utvikling og endring
 - Inkludere personlig engasjement både i eget lederskap, i andre ledeses utvikling og i organisasjonens utvikling
- **SIGNALER FRA TOPPEN**
 - Toppleders symbolfunksjon er sentral for å få til resultater
 - Å overse eller undervurdere dette er den største risikofaktoren når det satses ressurser på lederskapsutvikling
- **PÅTRYKK FRA TOPPEN**
 - Både troverdighet og makt bak utvikling

- **Eierskap:** Deltakerne må ha et eierforhold til programmet; det er lettere å opparbeide eierskap til individuelle lederutviklingstiltak enn til felles programmer der hele ledergrupper deltar

En toppleder fortalte:

«Til å begynne med var ledergruppen delt på midten; den ene halvparten ønsket å drive teamutvikling, den andre halvparten ikke. Vi måtte bruke en del tid på å avklare hva vi alle hadde felles, og hvilke utfordringer vi stod overfor som ledergruppe. Vi startet med noe som alle syntes var viktig for lederskapet og virksomheten. Dette fikk etter hvert stor betydning for oss som team.»

- **Fylle behov:** For å lykkes må tiltakene imøtekomme reelle ønsker blant lederne og i virksomheten
- **Planlegge:** Det er nødvendig å planlegge lederskapsutviklingen, men den må ikke være så stram at det ikke er plass for improvisasjoner og for tilpasninger ut fra det som skjer underveis
- **Være målrettet:** I forkant må det være klarlagt hva som skal oppnås

En informant skriver:

«Betydningen av klare mål og omforente suksesskriterier kan trolig ikke overdrives.»

- **Klar målgruppe:** Når en ledergruppe skal drive ledelsesutvikling, gir det seg selv hvem som er målgruppe; ved åpne programmer eller tiltak er det viktig å kommunisere hvem som er målgruppen
- **Noe sammenbindende:** Effekten er større hvis et tiltak rommer elementer som involverer alle deltakerne; det kan være alt fra utvikling av felles lederkrav til et startseminar
- **Være avgrenset:** Selv om lederskapsutvikling kan ses som en kontinuerlig prosess, er det fornuftig at konkrete tiltak og programmer har en start og en avslutning
- **Tilstrekkelig tid:** Et utviklingsprogram for ledere setter ofte i gang prosesser som krever en god del tid for å bli håndtert skikkelig; det er nødvendig å ta høyde for dette i planleggingen

Tidsaspektet er fremme i flere av erfaringsoppsummeringene:

- «Halvdagssamlingene ble for korte.»
- «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 gitte tidsrammer.»
- «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.»

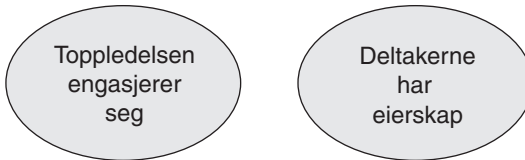
- **Være integrert:** Utviklingstiltak for ledere kan med fordel knyttes sammen med løpende funksjoner og oppgaver, og ikke være et isolert opplegg (vi kommer tilbake til dette på side 51)
- **Metodisk variasjon:** Fordi ledere er forskjellige og foretrekker ulike læringsstiler er det formålstjenlig å anvende et spekter av tilnæringsmåter og ulike aktiviteter

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.»

- **Forpliktelse:** Utviklingsarbeid har som en forutsetning at de som er involverte, forplikter seg til å delta i prosessen
- **Mellommenneskelige problemstillinger:** Lederne som hele personer må involveres, og det må gis plass for å arbeide med de relasjonelle forholdene mellom lederne for å få varig effekt av innsatsen

- **Kommunikasjon med ansatte:** Fordi lederskap utvikles i et samspill med medarbeidere innenfor visse rammer, kan involvering av medarbeidere i forbindelse med et utviklingsprogram være nyttig i seg selv og bidra til kvalitetssikringen
- **Avklare tjenestemannsorganisasjonenes rolle**
- **Dyktig ekstern bistand:** Om bruk av konsulenter, se side 55
- **Evaluerer:** Å kunne dokumentere effekten av lederskapsfremmende tiltak har betydning både for lederne selv, i forhold til medarbeidere og for å legitimere ressursbruken

Suksessfaktorer – de to viktigste?



Noen vanskeligheter

Departementene er også blitt oppfordret til å trekke frem forhold som har vært vanskelige i forbindelse med utviklingsarbeidet på 1990-tallet. Følgende momenter er nevnt av ett eller flere av departementene:

- Å motivere for deltakelse
- Å få topplederen til å gi programmet tydelig profil
- Å følge opp ledere individuelt
- Å lage opplegg som kan binde hele virksomheten sammen
- Å bruke individuell læring til å bygge organisasjonsmessig kompetanse
- Å få lederne til å forplikte seg
- Å få lederne å sette av tid til deltakelse
- Å skape sammenheng og systematikk i innsatsen
- Å gjennomføre tiltak under lederskifter
- Å bruke konsulenter uten tilstrekkelig forvaltningskompetanse

Les mer om utløsende faktorer, suksessfaktorer og vanskeligheter på Statskonsults Internettsider:

Fordypningstema 7
DRIVKREFTER OG MOTKREFTER
I LEDERSKAPSUTVIKLINGEN

På bakgrunn av foregående punkter anbefaler vi å bruke følgende sjekklister når program for lederskapsutvikling planlegges:

- Er programmet forankret hos øverste leder i virksomheten eller enheten?
- Har de som skal delta en opplevelse av at programmet er deres?
- Er det foretatt en kartlegging av hva som er ledernes behov?
- Er organiseringen og den praktiske planleggingen ivare tatt på en ordentlig måte?
- Er det satt opp tydelige målsettinger for programmet?
- Er det klart hvem som er målgruppen?
- Er det sammenheng mellom ulike deler av programmet, og er det noe som kan virke sammenbindende på alle lederne?
- Er det klart hva som inngår i programmet, og hvor lenge det forventes å vare?
- Er det sørget for at programmet er integrert i forhold til de oppgavene lederne må ivareta til daglig?
- Er deltakernes forpliktelser i forhold til programmet klarlagt?
Skal det være frivillig eller obligatorisk deltakelse? Er det aktuelt å ha en skriftlig avtale med deltakerne?
- Gir programmet muligheter til å arbeide med mellommenneskelige problemstillinger?
- Hva med kommunikasjonen med de ansatte? Er det bragt på det rene hva som er deres forventninger til lederne?
- Er det avklart hvilken rolle representanter for fagorganisasjonene skal ha?
- Er ansvarsfordelingen tydelig mellom interne stabspersoner og eksterne bidragsytere når det gjelder gjennomføringen?
- Er det inngått ordentlige avtaler med eksterne konsulenter?
- Hvordan skal programmet evalueres?

Forholdet til utvikling

Det viser seg at departementene er forskjellige i syn på og engasjement for å drive lederskapsutvikling. Noen miljøer – og ledere – er mer utviklingsorienterte enn andre. Markerte utviklingsmiljøer har et positivt forhold til endring og er preget av å være kritisk til egen praksis, de er nysgjerrige, interesserte, lærende, de oppsøker nye muligheter, tenker fleksibelt osv. Andre miljøer er ganske tilbakeholdende i forhold til å drive lederskapsutvikling. Hovedgrunnen kan være knyttet til tidligere, uheldige erfaringer. Grunnen kan også være at lederskapsutvikling kanskje tolkes som kompetansemangel blant lederne, og derfor røper en svakhet både individuelt og organisatorisk som det kan være (for) utfordrende å gripe fatt i.

Noen motsetter seg en egen satsing på lederskapsutvikling fordi de mener det er en pågående prosess i den daglige virksomheten. Derfor mener de at lederskapsutviklingen må integreres i øvrig utviklingsarbeid slik at det inngår i planer og styringsdokumenter for hele departementet (se avsnittet om forholdet mellom driftsintegreert og tiltakspreget satsing). Andre mener at utviklingstiltak må defineres som prosjekt, for at lederskapet skal få oppmerksomhet og utviklingsmuligheter. Det kan være gode argumenter for begge standpunkter. Ut fra den erfaringen vi sit-

ter med, er det under enhver omstendighet viktig å gjøre lederskapet til et eget tema.

Vi har også registrert at det i flere departementer foregår en drakamp mellom det områdefaglige og det ledelsesfaglige. I denne kampen taper ofte arbeidet med de ledelsesmessige spørsmålene. Noen ønsker ikke «å sette av tid» til utviklingsarbeid når det gjelder lederskapet – det er faget som er viktigst.

På denne bakgrunnen anbefaler vi

- å ta på alvor at ledere har et forskjellig forhold til utvikling
- å få frem at utvikling er en naturlig del av livet, men at den kan hindres eller fremmes avhengig av hvordan vi forholder oss
- å være bevisst på at de færreste ønsker å bli utviklet (av andre), men at de fleste gjerne vil utvikle seg
- å få frem at utviklingsarbeid egentlig er både morsomt og spennende hvis vi selv får delta aktivt
- å legge til grunn at all utvikling starter med å begynne der vi faktisk er
- at ledergrupper gir plass for å dele erfaringer fra hverdagen og snakker sammen uten konkurransepreg slik at det åpner for vekst og utvikling

Valg av nivå

På hvilket ledernivå skal det satses? Dette er et spørsmål som har vært drøftet i ganske mange av departementene gjennom 1990-tallet, og det er gjort forskjellige valg. Vi har her nevnt fire tilnærminger:

- 1) Å begynne med et ledelsesutviklingsprogram for topplederne
- 2) Å sette i gang et program med mellomlederne som målgruppe (seksjonslederne)
- 3) Å ha et utviklingsopplegg som omfatter alle ledernivåene og pågår parallelt
- 4) Å overlate lederskapsutviklingen i det vesentlige til hver enkelt avdeling

En interessant observasjon er at forholdsvis få departementer har valgt det første alternativet. Der hvor dette har skjedd, har noe av hensikten for toppledelsen vært å markere betydningen av lederskap, av å ta egen utvikling på alvor, og av å sette en standard for øvrige ledere i departementet.

En del departementer har prioritert tilbud til ledere på lavere nivåer i organisasjonen. Noen har også satset på ledelsesutvikling som pågår parallelt både i topplederkollegiet og i avdelingsledergruppene. I forholdsvis mange av departementene har det meste av utviklingsarbeidet foregått avdelingsvis. Flere toppledergrup-

per er blitt enige om å overlate til avdelingene å bestemme hva slags utviklingsarbeid de vil sette i gang. Andre steder har avdelingsledere satt i gang et utviklingsarbeid på eget initiativ, eller etter internt påtrykk fra seksjonsledere og medarbeidere for øvrig.

Vi kan observere at det er en hovedtendens i retning av tiltak for mellomledere i hele departementet og i avdelingsledergrupper. Dette har skjedd med toppledelsens støtte, men uten at toppledergruppen selv har engasjert seg eller har valgt å gi seg i kast med et eget utviklingsprogram. Dette kan skyldes årsaker både på det bevisste og ubevisste planet. Åpenbare forklaringer har vært tidspresset på toppledelsen, skoleringsbehov hos mellomlederne, og ønsket om å høste erfaringer («Vi begynner med mellomlederne, så får vi se hva vi ellers gjør senere.»). Også andre forhold har vært nevnt, for eksempel uenighet i toppledergruppen eller usikkerhet om hva et prosesspreget program vil representere av utfordringer, personlig og relasjonelt.

Ledere på lavere nivåer kan være svært fornøyd med programmene som er laget for dem, men samtidig uttrykke undring over at topplederne ikke selv prioriterer å gjennomføre et ledelsesutviklingsprogram («De trenger det minst like godt som oss.»).

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

- de øverste lederne i statlige virksomheter nøye vurderer situasjonen i ledergruppen og behov som foreligger for å drive ledelsesutvikling, både av hensyn til dem selv, og som et signal til ledere og medarbeidere på lavere nivåer i organisasjonen
- spesielt toppledere og toppledergrupper gjennomtenker hvilke konsekvenser det får om de ikke driver ledelsesutvikling
- ledere på lavere nivåer er tydelige på hva de forventer seg av overordnede ledere, og kommuniserer dette direkte
- ledere på alle nivåer er seg bevisst betydningen av at lederne sammen arbeider for å få til ønsket utvikling i virksomheten
- tiltak som igangsettes inngår som ledd i en gjennomtenkt satsing for hele virksomheten, for å unngå at det oppstår en situasjon med stedfortredende lederskapsutvikling som virker demotiverende på samarbeidet og hemmende på en organisasjonsmessig utvikling

Ledelsesutvikling

Utviklingstiltak i eksisterende ledergrupper er gjerne mer krevende for deltakerne enn åpne lederutviklingsprogrammer. Det har flere årsaker. For det første er de gjerne pålagt av overordnet ledelse, og det betyr at den personlige motivasjonen ikke (nødvendigvis) er like sterk som når det gjelder å melde seg på lederutviklingsprogrammer. Ledelsesutvikling blir ofte igangsatt fordi «alt ikke er som det burde være», og det betyr at lederne kan bli

konfronterte med forhold i egen enhet som kanskje er lite flatterende. Det kan også medføre at enkeltledere eksponeres ovenfor hverandre på nye måter, noe som kan utløse usikkerhet og kanskje også angst.

Derfor blir det ofte nødvendig å bruke mer tid på et ledelsesutviklingsprogram. En alminnelig erfaring er at ledergrupper som ønsker å bli et bedre team, må være villig til å sette av atskillig tid til å arbeide med sine relasjoner og sin innbyrdes kommunikasjon. Der hvor denne viljen ikke er til stede, blir det ofte noe halvveis over satsingen, noe som igjen kan føre til atskillig frustrasjon blant deltakerne. Generelt er det grunnlag for å hevde at ledelsesutvikling er mer krevende enn lederutvikling, men at utbyttet for deltakerne og ikke minst organisasjonen er langt større.

Resultatene av ledelsesutviklingen påvirkes av faktorer som tiltakenes målsetting, metode og varighet, men ikke minst av hva deltakerne er villig til å investere av tid og krefter. Samlet dokumentasjon av resultater og effekter finnes ikke, men evalueringer er foretatt i noen av departementene. Disse evalueringene reflekterer deltakernes eget utbytte. Medarbeiderne er i liten grad spurt. Foreliggende dokumentasjon gir grunnlag for å hevde at godt gjennomførte tiltak for ledelsesutvikling betyr noe positivt for dem som deltar, og at de gjerne har gode ringvirkninger i vedkommende enhet (selv om kvantitative målinger mangler). Hva tiltak for ledelsesutvikling har ført til, kan oppsummeres i følgende punkter (noen av resultatene kan også relateres til individuell lederutvikling):

- Høyere bevissthet om lederskap
- Mer pro-aktivt lederskap: Det blir lettere å ligge i forkant, ta strategiske grep for å få frem klarere resultatkrav når lederne er mer samkjørte og støtter hverandre
- Avklaring av roller og relasjoner, ikke minst der hvor det er berøringsflater og gråsoner i ansvars- og oppgavefordelingen
- Avklaring av forventninger
- Større trygghet – både som mennesker og i lederrollen
- Bedre team – gruppen av ledere sveises bedre sammen og håndterer utfordringer og konflikter mer konstruktivt
- Større toleranse for uenighet
- Mer involvering og engasjement på tvers
- Klarere prioriteringer i forhold til helheten

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

- statlige virksomheter i større utstrekning satser på tiltak som bidrar til å utvikle det kollektive lederskapet
- ledergrupper tar inn over seg det faktum at hvis de ønsker å drive teamutvikling, er det påkrevet å sette av tilstrekkelig tid over et tilstrekkelig langt tidsrom
- ledergrupper som er delt i spørsmålet om de skal gå i gang med ledelsesutvikling, tar seg tid til avklaringer og finner frem til temaer av felles interesse og starter med å forbedre noe av det alle synes er viktig
- tiltak for ledergrupper blir gjennomført på en slik måte at respekten for den enkelte leder blir ivaretatt, samtidig med at den enkelte blir utfordret til å arbeide med egne mentale bilder, holdninger og atferd i forhold til kolleger, medarbeidere og brukere

Lederutvikling

Hovederfaringen er at programmer for lederutvikling er vel ansett av de fleste som har deltatt. Det gjelder uansett om det har vært et internt eller eksternt tiltak. En hovedgrunn til dette er antakelig at den personlige motivasjonen for å delta gjerne er høy. Departementer som har hatt interne programmer, har sjelden hatt krav om obligatorisk deltakelse. Den enkelte har kunnet melde seg på. Men i departementer hvor det har vært utviklet programmer over flere år, har det vært en viss forventning til ledere om å delta en eller annen gang. Det har også gitt status i organisasjonen. En konsekvens er at ledere som velger ikke å delta, kan få et visst stempel i organisasjonen.

Deltakelse i lederutviklingsprogrammer fungerer også sosialt stimulerende. Spesielt er dette tilfelle hvis det dreier seg om et eksternt program. Dette gir muligheter for å få inspirasjon, utfordring og rekreasjon sammen med andre erfarne ledere uten selv å være i lederrollen. Å delta på eksterne programmer oppleves av mange ledere også som en påskjønnelse – det viser at de blir verdsatt av overordnet leder og av organisasjonen.

Hvordan deltakelsen innvirker på vedkommendes organisasjon varierer imidlertid og har sammenheng med lederens posisjon i organisasjonen. En toppleder som gjennom et lederutviklingsprogram er blitt bevisstgjort på eget lederskap, kan gjennom forbedret praksis påvirke organisasjonen. En mellomleders muligheter til å påvirke organisasjonen er mindre.

Når det gjelder *resultater* av lederutviklingsprogrammer, må det fastslås at dokumentasjonen er mangelfull. Men ett er sikkert: Resultatene varierer mye og avhenger av en rekke faktorer. De viktigste faktorene er

- deltakernes personlighet, situasjon og ambisjonsnivå
- tiltakenes karakter, målsetting, metode og varighet
- interaksjonen mellom operatører og deltakere

Materialet fra departementene viser at tiltakene kan grupperes ulikt ut fra hva de primært sikter på å tilføre lederne. Noen tiltak har hatt som sikte å tilføre generell eller spesialisert kompetanse innen ledelsesfeltet. Vekten kan være lagt på å gi teoretisk innsikt ved å formidle kunnskap av ledelsesfaglig, ledelsesfunksjonell eller områdefaglig karakter.

Men vekten kan også være lagt på trening i ferdigheter bestemt av ledernes behov. Slik trening har foregått på eller utenfor arbeidsplassen. I mange departementer har det dreid seg om trening i mellommenneskelig kommunikasjon. Kompetansebyggende tiltak har ofte kombinert praktisk trening med formidling av relevant teori.

En del tiltak har hatt som målsetting å fremme lederes selvforståelse og kommunikasjonsevne. Siktemålet med disse tiltakene har gått i litt forskjellige retninger: dels å bidra til større selvinnsikt, dels å bidra til å utvikle mer adekvate holdninger, og dels til å øke den relasjonelle kompetansen. Der hvor det foreligger evalueringssdata, gir de fleste ledere uttrykk for at de har hatt et positivt utbytte av å delta. Men det foreligger lite eller ingen dokumentasjon på om dette også har medført at de er blitt bedre ledere i forhold til sine medarbeidere.

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

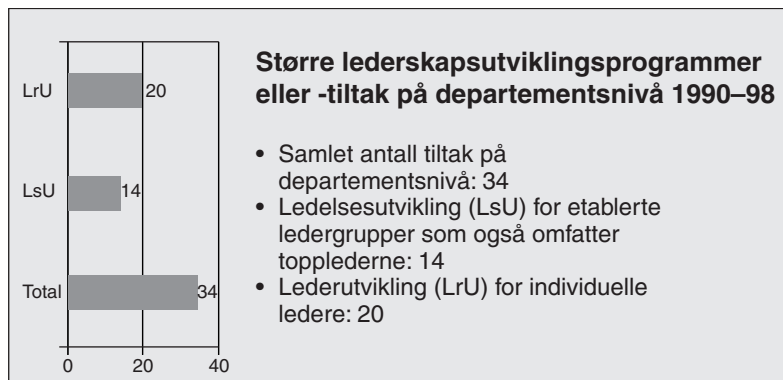
- statlige virksomheter nøye kartlegger og vurderer ledernes utviklingsbehov før tiltak blir planlagt og iverksatt
- virksomhetene skaffer seg oversikt over eksterne lederoppplæringstilbud både innenlands og utenlands for å se om disse tilbudene kan fylle noen av de registrerte behovene
- virksomhetene bare bruker ressurser på å lage egne opplegg når markedet ikke har noe passende å tilby, eller når virksomhetene ønsker å skape kontakt og bygge nettverk mellom ledere i virksomheten
- virksomhetene aktivt benytter seg av de lederutviklingsprogrammene som er utviklet i staten for ulike målgrupper (toppledere, mellomledere, nye ledere, kvinner, kommende lederemner osv.)

Forholdet mellom ledelsesutvikling og lederutvikling

Departementenes rapporter viser at det har vært gjennomført 34 tiltak eller programmer som har omfattet hele eller størstedelen av departementenes ledere. Det betyr at hvert departement i gjennomsnitt har hatt et større program et par ganger i løpet av 1990-tallet. Med andre ord har det gått omkring fem år i snitt mellom hver større satsing.

Av de 34 tiltakene har 20 vært åpne programmer for alle, eller flertallet av lederne, altså innenfor hovedkategorien lederutvikling, mens 14 tiltak har dreid seg om ledelsesutvikling. Mens et

par av departementene har hatt to programmer for ledelsesutvikling i løpet av tiårsperioden, er det flere som ikke har hatt noe slikt program på departementsnivå i det samme tidsrommet. Men disse departementene har ofte gjennomført programmer for ledelsesutvikling på avdelingsnivå.



Erfaringen viser at det ikke er grunn til å sette de to programkategoriene opp mot hverandre. Dersom det foreligger et dokumentert behov for å øke lederes kompetanse på et eller annet felt, kan det i seg selv forsvare å igangsette et program som retter seg mot enkeltledere i virksomheten. Resultatet er individuell kompetansevekst. Men det finnes også eksempler på at slike programmer er satt i gang fordi ledere på toppnivåene av ulike årsaker har vegret seg mot opplegg for å utvikle det felles lederskapet i virksomheten, selv om behovet åpenbart har vært til stede. Ledere som ønsker organisasjonsutvikling og ikke bare kompetanseutvikling på individnivå, vil nødvendigvis være opptatt av at gruppen(e) av ledere involverer seg sammen for å utvikle det kollektive lederskapet.

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

- statlige virksomheter gjennomtenker hva som skal fokuseres; individuell lederutvikling, felles ledelsesutvikling eller en kombinasjon
- statlige virksomheter avklarer om det skal satses vertikalt eller horisontalt – om det er linjen eller ledernivåene som skal styrkes
- virksomhetene finner frem til en frekvens og et omfang på satsingen som kan føre til en utvikling av lederskapet som imøtekommer reelle behov

Forholdet mellom driftsintegreert og tiltakspreget satsing

Vi har møtt ledere i departementene som er skeptiske til egne programmer for lederskapsutvikling. De mener at utvikling skjer ved å forholde seg bevisst til det som foregår i hverdagen. De har

opplagt et poeng. Det viktigste læringsstedet for ledere er på jobben med de oppgavene som skal løses, og i samhandlingen med kolleger og andre medarbeidere.

Men standpunktet rommer også en misforståelse: At tiltak for lederskapsutvikling foregår fjernt fra de daglige lederfunksjonene, og at de kommer som et tillegg til det vanlige arbeidet. Enkelte tiltak kan nok ha vært opplevd som lite matnyttige, men den dominerende opplevelsen er at både individpregede og kollektive programmer har vært til hjelp og nytte for lederutøvelsen.

De fleste programmene som har vært gjennomført, spesielt i ledergrupper, har i stor grad dreid seg om å dele og bearbeide erfaringer fra hverdagen med sikte på å øke bevissthet og handlingsberedskap. Programmene har ikke bestått i å jobbe med «noe ved siden av», men med temaer, funksjoner og situasjoner som er aktuelle for lederne. Eksempler kan være strategisk planlegging, forholdet til politikerne, håndtering av personalkonflikter, og bruk av ledermøtene. I programmer som har gått over en del måneder, har deltakerne dessuten arbeidet med egne jobbrelaterte prosjekter i periodene mellom felles samlinger.

En rapport fra ett av departementene om lederutvikling og opplæring, viser betydningen av begge deler:

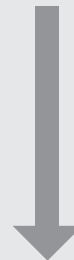
- «Lederutvikling skjer først og fremst ved å være leder.»
- «... for å utvikle ferdigheter må ledelse praktiseres.»
- «Å være i en lederrolle er i seg selv en mulighet for kontinuerlig læring. Læringen kommer likevel ikke av seg selv. Den kan styrkes gjennom daglige tiltak i tilknytning til jobben, som for eksempel teambygging, kollegaveiledning, mentorordning eller kurs. Opplæringstiltak i form av lederkurs er bare ett av mange lederutviklingstiltak som departementet kan benytte seg av.»

Lederskapsutvikling (LU) integrert i de ledelsesmessige funksjonene:



PLUS:

- LU foregår kontinuerlig
- LU knyttet til den daglige utøvelsen av lederskapet
- LU blir håndgripelig – lettere å konkretisere



MINUS:

- LU kan bli alt og ingenting
- LU får ingen begynnelse eller slutt
- Fokus på utvikling kan forsvinne

Dermed dreier det seg ikke om gjensidig utelukkende alternativer, enten egne programmer eller driftsintegrert utviklingsarbeid. Erfaringen viser at begge to trengs, og at ingenting er bedre enn at det siste får en naturlig plass i det første.

Betydningen av målsettinger

Alle større utviklingsprogrammer har startet opp med en eller annen form for målsetting. Hvordan målsettingen er blitt formulert, har i stor grad vært bestemt av situasjonen i departementet, og av omfang og ambisjoner med programmene.

Flere av målformuleringene har vært forholdsvis generelle og på et overordnet nivå. Her er noen eksempler:

- Å sette fokus på området ledelse for å forbedre lederskapet på de ulike nivåer i departementet
- Å styrke bevissthet om lederansvar og lederroller og fremme teamutvikling i ledergruppen

Det finnes også eksempler på at målsettingene har vært mer differensiert og konkretisert.

Eksempler på mer spesifiserte målsettinger:

Eksempel 1:

Utviklingsprogrammets målsettinger er å

- gi grunnlag for å forbedre lederskapet
- sørge for solid faglig oppdatering på temaene ledelse og organisasjon
- bidra til å sammensmelte ulike departementskulturer samt
- gi lederne anledning til å bli bedre kjent og dermed skape trygghet og forankring i organisasjonen

Eksempel 2:

Følgende overordnede mål ble satt opp for programmet:

- Å utvikle målrettet og «synlig» ledelse
- Å utvikle lederteam med klare mål, funksjoner, resultatkrav og spilleregler
- Å avklare ansvars- og myndighetsforhold mellom de tre ledernivåene

Eksempel 3:

Det overordnede mål for programmet er todelt, nemlig å bidra til at lederne

- er tydelige i sin lederrolle
- utøver ledelse i samsvar med departementets ledelseskrav

Mer spesifikt skal programmet bidra til

- utvikling og forankring av verdier og ledelsesprinsipper
- økt forståelse for egen lederrolle og ledelsesfunksjon
- økte ferdigheter i teambygging, og
- utvikling av departementets samarbeidsformer og helhetlige bruk av departementets ressurser for best mulig resultatoppnåelse

På denne bakgrunnen anbefaler vi

- at statlige virksomheter arbeider med å lage mest mulig klare, konkrete og målbare målsettinger
- å vurdere om målsettingene skal romme noen av disse elementene:
 - Et bevisstgjørende element: Å bidra til at lederne får et mer bevisst forhold til seg selv som ledere, og til det å utøve lederskap
 - Et rolleavklarende element: Å bidra til en tydeligere forståelse av egen lederrolle i forhold til andre aktører internt og eksternt
- Et relasjonsbyggende element: Å bidra til at lederne kan fungere bedre som team, og generelt samarbeide bedre med andre ledere og øvrige medarbeidere
- Et ferdighetselement: Å gi praktisk hjelp til å ivareta konkrete lederoppgaver og til å møte utfordringer i egen enhet og fra omgivelsene
- Et kognitivt element: Å bidra til å gi større innsikt og kompetanse når det gjelder det ledelsesfaglige

Metodikk og arbeidsformer

Den mest dominerende tilnærming i arbeidet har vært å tilføre økt kunnskap. Dette svarer godt til tradisjonen i departementene og tilfredsstillende behov hos medarbeidere med akademisk utdanning og tenkemåte. Derfor er det også forståelig at tyngdepunktet i de departementsvise satsingene har ligget mer på lederutvikling enn på ledelsesutvikling

I de fleste programmene inngår et vesentlig innslag av kunnskapsformidling med sikte på å skape en grunnleggende forståelse av det faglige temaet som er satt på kartet, og slik at det kan stimulere deltakerne til å fordype seg ytterligere på området. Bidragsyterne er valgt fordi de representerer spisskompetanse og har gode pedagogiske ferdigheter. Flere har understreket at når eksterne ressurspersoner skal benyttes, bør dette være personer som kjenner departementenes oppgaver og arbeidsform, og som kan forholde seg til utfordringer som ledere i departementene står overfor.

I tillegg til kravet om høy faglighet, har de fleste hatt som uttalt ambisjon at kunnskapen må oppleves relevant i forhold til jobben, og underbygge og stimulere relevante ferdigheter. Imidlertid har nok oppmerksomheten mer vært rettet mot å lære om ønskede ferdigheter enn mot å drive praktisk trening i disse ferdighetene.

Det er langt igjen til at det kognitive, emosjonelle og utøvende ved lederskapet er integrert og inngår i en naturlig balanse. Samlet sett mener vi at det som har skjedd på 1990-tallet, nok de fleste stedene er orientert mer mot hodet enn mot hjertet, mer mot det intellektuelle, objektive og analytiske enn mot det emosjonelle og relasjonelle ved lederskapet.

Samlet sett har opplegg med prosessuelle aktiviteter hatt en mindre fremtredende plass i de interne, individrettede programmene. Men også flere av disse programmene, spesielt når de har

hatt en viss varighet, har gitt plass for prosesspreget arbeid. Innenfor ledelsesutviklingen har relasjonelle forhold nødvendigvis kommet tyngre inn i bildet, fordi et hovedsikte ofte har vært å fremme teambygging.

Alt i alt er det etter hvert vokst frem en økt forståelse av at utviklingsarbeid som skal føre til varige forbedringer, må forholde seg til lederne som hele personer, og benytte både kognitive, emosjonelle og operasjonelle tilnæringsmåter i et fruktbart samspill. Det er også nødvendig å se lederne i sammenheng med den organisasjonsmessige og samfunnsmessige konteksten de befinner seg.

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

- statlige virksomheter har ambisjon om å lage utviklingsprogrammer som bidrar til at ledere utvikler en totalkompetanse med innsikt, opplevelse og ferdigheter
- tiltakene bruker et variert spekter av arbeidsformer og metoder for å ta lederes forskjellighet på alvor og tilfredsstille ulike læringspreferanser, for å stimulere fantasi, kreativitet og lyst til eksperimentering, og for å bidra til at ledere blir fortrolige med andre måter å arbeide og løse problemer på

Organisering av innsatsen for lederskapsutvikling

Arbeidet med lederskapsutvikling har på 1990-tallet vært organisert på ulike måter. Hovedskillet går mellom departementer som har hatt felles programmer, og departementer som har desentralisert innsatsen. Det er også flere eksempler på at departementer har hatt et sentralisert opplegg i en periode, for så senere å desentralisere innsatsen, eller omvendt. Organiseringen har således foregått etter tre hovedmodeller:

- Sentralisert
- Desentralisert
- Kombinert

Hovedmønsteret i *den sentraliserte modellen* er at arbeidet har skjedd med forankring hos topplederen og gjerne med et felles program for hele departementet. Enkelte steder har dette programmet vært utviklet av en gruppe rundt departementsråden, og da uten unntak med ekstern bistand (fra Statskonsult eller fra private konsulentmiljøer). I disse tilfellene har toppledergruppen blitt involvert både under forberedelsene og i gjennomføringen.

Det vanligste har allikevel vært å opprette en egen prosjektgruppe for å forberede, utvikle og gjennomføre et felles program,

enten dette har hatt som siktemål å gi lederopplæring, eller det har dreid seg om ledelsesutvikling i toppledergruppen og/eller i avdelingsledergruppene, eller begge deler. Prosjektgruppen har vært sammensatt på forskjellig måte: Av representanter fra ulike avdelinger i departementet, av personer i administrasjonsavdelingen med ansvar for personal- og organisasjonsutvikling, og med eller uten eksterne ressurspersoner (fra Statskonsult eller private konsulentfirmaer).

Noen steder har toppledergruppen vært definert som styringsgruppe for prosjektet. Men også når toppledergruppen ikke har hatt en slik definert status, har den rent faktisk hatt den samme rollen.

Enkelte departementer har en egen enhet med ansvar for personal- og kompetanseutviklingen, og denne enheten har også stått sentralt i organiseringen av arbeid på ledelsesfeltet. Når store programmer er blitt gjennomført, har administrasjonsavdelingen oftest spilt en viktig rolle.

Den desentraliserte modellen innebærer at initiativ og gjennomføring er overlatt til de enkelte avdelingene. Da har ekspedisjons-sjefen, gjerne i samarbeid med gruppen av ledere i avdelingen, stått sentralt i organiseringen. I større avdelinger kan det være opprettet en egen gruppe til å ta ansvar for forberedelse og eventuelt også gjennomføring av et program, nesten uten unntak med ekstern bistand. I departementer hvor det er en sterk tradisjon for at lederskapsutviklingen foregår avdelingsvis, har administrasjonsavdelingen vanligvis hatt en ganske beskjeden rolle.

Den kombinerte modellen innebærer at ansvaret for organisering og gjennomføring er fordelt slik at noe skjer fra sentralt hold, og noe er overlatt til lavere nivåer i organisasjonen. Vi har sett eksempler på at den øverste lederen er pådriver for å få utviklet felles ledelsesprinsipper, og for å få lederne evaluert i forhold til disse kravene, mens den konkrete oppfølgingen er overlatt til de enkelte avdelingene.

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

- statlige virksomheter organiserer arbeidet med lederskapsutviklingen enklest mulig
- virksomheter med liten erfaring innhenter råd og veiledning fra noen som har mer erfaring på feltet

Bruk av konsulenter

Departementene har gjennom nittiårene hatt en forskjellig innstilling til hvordan utviklingstiltak skal tilrettelegges og gjennomføres.

Noen departementer har hatt en tydelig ambisjon om å bygge opp en stabsenhet med god kompetanse på personal- og organisasjonsutvikling, og har latt denne enheten spille en sentral rolle i utviklingsarbeid også for lederne. Disse stabspersonene har gjerne deltatt aktivt i forberedelse, tilrettelegging og gjennomføring av utviklingstiltakene. Bare unntaksvis har de hatt en prosesskonsulentrolle i forhold til lederskapsutvikling i de enkelte avdelingene, og – så langt vi kjenner til – aldri i forhold til toppledergruppen. Etter behov, og for avgrensede temaer, er eksterne konsulenter blitt engasjert.

Andre departementer har i større utstrekning basert seg på bistand fra eksterne konsulenter både i forberedelse, tilrettelegging og (ikke minst) gjennomføring av tiltak. En del departementer har benyttet Statskonsult. Ellers er en rekke konsulenter/firmaer blitt benyttet. Noen er blitt brukt flere steder til mer omfattende utviklingsprogrammer, men de fleste konsulentfirmaer har vært benyttet i ett eller høyst to departementer.

De fleste departementer har gode eller meget gode erfaringer med konsulenter som har vært benyttet i lederskapsutviklingen. Klar avtale mellom oppdragsgiver og konsulent er viktig. En annen vital faktor er å kunne bygge på et tillitsforhold til konsulenter som deltar. I krevende tiltak og situasjoner har flere erfart nytten av at to konsulenter jobber sammen.

Betydningen av å ha konsulenter med dekkende kompetanse blir understreket i én av departementsrapportene:

«Avgjørende for et godt resultat var å ha konsulenter som hadde faglig tyngde og personlig integritet til å ta opp personlige og sensitive forhold på en måte som ivaretok både den enkelte deltaker og behovet for endringer i det menneskelige samspill i teamet.»

Dårlige erfaringer hører med til unntakene. Av og til trekkes det frem at konsulenter med sine viktigste arbeidserfaringer fra det private næringsliv, i for liten grad forholder seg til det særegne ved statlig sektor. I ett departement blir det sagt at flere ekspedisjonssjefer mener de har brukt unødig tid til å «fortelle» eksterne konsulenter for eksempel om hva det innebærer å være sekretariat for politisk ledelse (statsråden), om betydningen av skriftlighet i saksbehandlingen, og om kravene til offentlighet i forvaltningen. Et gjennomgående inntrykk er at mange konsulentmiljøer etter hvert har opparbeidet seg en betydelig kompetanse også på sentralforvaltningen og er i stand til å være relevante samarbeidspartnere for utvikling av lederskapet i forvaltningen.

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

- statlige virksomheter bruker eksterne konsulenter når det trengs, og særlig i forbindelse med utviklingsarbeid i eksisterende ledergrupper
- virksomhetene inngår klare avtaler både formelt og psykologisk med konsulenter som skal brukes i lederskapsutviklingen

Evaluering

Ut over på 1990-tallet har det generelt vært en økende oppmerksomhet i forvaltningen på resultater av innsats. Dokumentasjon på hva som er oppnådd, er blitt stadig mer sentralt i forvaltningen. På området lederskapsutvikling er det imidlertid foretatt få systematiske evalueringer.

Enkelte departementer har foretatt evalueringer etter at programmer er blitt gjennomført, men det foreligger begrenset dokumentasjon på hva resultatene faktisk har vært. Noe foreligger det både fra departementene, fra eksterne programmer hvor departementene har deltatt, og fra oppsummeringer som er gjort av konsulenter som har deltatt i gjennomføringen av ulike programmer. Det meste av evalueringen har skjedd ved at deltakerne er blitt bedt om å evaluere utbyttet i forhold til de målsettingene eller ambisjonene som var satt til programmene. Grundigere undersøkelser om effektene i forhold til medarbeiderne, og på et større organisasjonsnivå, er så langt vi har kunnet registrere bare foretatt sporadisk.

Det synes ikke å være forskningsmessig grunnlag for å benekte positive virkninger av tiltak som hever bevissthet, øker ferdigheter og fremmer kommunikasjon blant lederne i en organisasjon. Men å måle omfang og kvalitet av disse virkningene viser seg ofte å være vanskelig (jf. Gary Yukl: *Leadership in Organizations*, 1989, s. 263ff). Kanskje er det slik at resultatet av et program for lederskapsutvikling kan ha sammenheng med ambisjonsnivået som en legger seg på:

- Massasjenivået: Stimulere til å gjøre noe bedre det som faktisk blir gjort, uten å forvente grunnleggende endringer
- Endringsnivået: Ha ambisjon om at programmet skal føre til varige endringer i tenkemåter og atferd

På denne bakgrunnen anbefaler vi at

- det klargjøres hvilke kriterier tiltak innen lederskapsutviklingen skal vurderes ut fra, og at dette skjer før programmene starter
- det legges en plan for hvordan tiltak innen lederskapsutviklingen skal evalueres både underveis og når det er gjennomført
- virksomhetene overveier å måle medarbeidernes tilfredshet med lederne før et utviklingsprogram igangsettes og etter at det er avsluttet, for på den måten å få en indikasjon på effekten av programmet
- det settes av ressurser til å dokumentere effekten av tiltakene

Behov fremover

Vi har spurt nøkkelpersoner i alle departementene: Hvilke ønsker har departementet fremover? Hva er det fremtidige behovet? De svarene vi har fått, belyser situasjonen i sentralforvaltningen, selv om de sikkert ikke gir et fullstendig bilde av forholdene. Ledere og andre utviklingsansvarlige i de ytre etatene ville kanskje gitt andre svar. Uansett tror vi svarene fra departementene rommer viktig informasjon som kan være verd å tenke igjennom for hele forvaltningen.

Svarene kan grupperes i disse hovedkategoriene:

Behovet for strategi

På spørsmålet om behov svarer ett av departementene: «Ikke godt å si. Vi har ingen strategi for dette pr i dag.» Et annet beskriver situasjonen slik: «I vårt departement har politikken gått ut på at hver enkelt leder selv tar initiativet til lederutviklingstiltak vedkommende ønsker å delta på. Vi er på startstreken når det gjelder felles utviklingstiltak.» Eksemplene illustrerer behovet for å komme bort fra tilfeldige og sporadiske tiltak og over til å drive en strategisk begrunnet satsing på feltet lederskapsutvikling. Dette innebærer også å sette arbeidet i sammenheng med kompetanseutviklingen generelt og med annen innsats for å fremme organisasjonsmessig utvikling.

Behovet for ulike opplegg og programmer

Det er fortsatt mange i departementene som i det vesentlige forbinder lederskapsutvikling med foredrag, korte kurs, seminarer, temamøter og annet som er beslektet med tradisjonell undervisningsvirksomhet. Derfor er det i kommunikasjonen med departementene også påpekt at det er behov for å få laget og presentert andre opplegg for utviklingsarbeid. Ikke minst gjelder dette på feltet ledelsesutvikling. Selv om mange etter hvert har fått en viss erfaring med et prosessorientert arbeid i ledergrupper, står det fortsatt som noe ukjent og uklart for ganske mange. Det er snakk om å

bidra til at ledere kan få nye mentale bilder om lederskapsutvikling. Best skjer dette utvilsomt gjennom involvering i et konkret opplegg.

Flere av informantene etterlyser tiltak i forhold til bestemte grupper av ledere. Noen har vært inne på at de ønsker et nytt utviklingsprogram for ekspedisjonssjefer. Andre har nevnt programmer for lederkandidater, for nye departementsledere, for kvinner, for ledere i departementer og ytre etater sammen, for ledere på tvers av sektorer og over landegrensener, og for sekretariatsledere (dvs. utviklingsprogram for dem som er ledere av forværelser, avdelingssekretariater osv.). En del av dette er allerede i gang eller under planlegging i regi av Statskonsult. Et nytt program for toppledere kommer i gang i 2001. Program for erfarne ledere er også etterlyst.

Én av informantene skriver:

«En del godt voksne ledere, både mellomledere og toppledere, vil trenge påfyll i årene som kommer, dels av faglige årsaker, og dels av personlige årsaker. Har man vært leder i 15 år og er 50–55 år, og kanskje skal være leder i 10–15 år til, er farene for slitasje ganske stor. Man har vært igjennom mye ledelsesutvikling og hørt mange teorier. Hva gir disse lederne energi, påfyll, nye visjoner? Hvordan få denne gruppen til å bli gode, inspirerende og moderne statlige ledere, er en stor utfordring.»

I dette ligger et behov for å ha differensierte tilbud for ledere som er i ulike faser karriere- og livsløpsmessig.

Behovet for satsing på personalledelse

Det temaet som ble hyppigst nevnt under vår kartlegging, har vært personallederrollen. De aller fleste departementer mener det blir stadig mer påtrengende å utøve denne rollen på en mer profesjonell måte. Det er blitt vist til at mange ledere i departementene er blitt rekruttert ut fra faglige kvalifikasjoner, og ikke ut fra deres kompetanse på relasjonsplanet.

«Ut fra vår erfaring synes det som om faglederrollen i hovedsak ivaretas på en god måte. Utfordringene ligger derfor først og fremst på personallederrollen. Hvorledes utvikle gode personalledere er et hovedspørsmål.»

Fra rapport fra ett av departementene

Den nye generasjon av arbeidstakere stiller nye krav til god arbeidsledelse, og dersom departementene skal rekruttere og beholde gode medarbeidere, er det helt avgjørende at de møter et

lederskap med høy sosial kompetanse. Uansett hvilke tiltak og programmer som utvikles fremover, må trening i det å utøve personallederrollen stå sentralt.

«Dagens og morgendagens medarbeidere stiller andre krav til lederne enn dagens ledere er i stand til å innfri. Disse kravene kommer i tillegg til generelle tendenser som økt tempo, pågang fra media, kompleksitet, endring av forvaltningen i retning av politisk sekretariat med mer. Det er behov for lederskapsutvikling for å gjøre lederne i stand til å møte morgendagens krav.»

Fra rapport fra ett av departementene

Behovet for å imøtekomme andre lederutfordringer

Selv om utfordringer knyttet til personalledelse har vært det mest gjennomgående, har informantene også pekt på andre utfordringer som det kan være aktuelt å gi plass for i lederskapsutviklingen. Temaer som oftest har vært nevnt er disse:

- Ledelse i kunnskapsorganisasjoner
- Embetsmannsrollen under press
- Forholdet mellom politikk og administrasjon
- Hvordan sikre strategi og langsiktighet
- Fornyelse, omstilling og fleksibilitet
- Lederskap og den nye teknologien
- Forholdet til media
- Ledelse og de økte tempokravene
- Mål- og resultatoppfølging
- Kontroll versus handlingsorientering
- Delegering – ansvar, myndighet og kompetanse
- Organisasjonsforståelse – ulike perspektiver
- Teambygging mellom lederne
- Lederen som person (identitet, integritet, egen trygghet, forholdet mellom arbeidsliv og privatliv osv.)
- Den internasjonale arena

Hva som skal gis plass i de konkrete utviklingstiltakene, må avgjøres ut fra lokale analyser og vurderinger.

Behovet for tverrgående samarbeid

Flere av informantene fremholder at de ser et potensial i at departementene kan samarbeide mer innen dette feltet og dermed utnytte ressursene totalt sett bedre. Som eksempler på dette nevnes mentorordninger for nye ledere, samarbeid om temamøter og erfaringsutveksling på områder som gjelder organisasjonsut-

vikling, arbeidsmetodikk, effektivisering og lederskap. Men dette behovet dreier seg også om samarbeid på tvers av sektorer, for eksempel om opplegg hvor ledere i det offentlige kan treffe ledere fra andre virksomheter. «Det er inspirerende også å møte ledere fra næringslivet.»

Behovet for nettverk

De som har ansvar for personal- og organisasjonsutvikling i departementene, utgjør oftest små miljøer. De jobber mye alene. Mange av dem etterlyser mulighetene for å komme sammen til erfaringsutveksling og faglig påfyll for å kunne bidra til bedre utviklingsarbeid også på ledelsesfeltet. De fleste har forventninger om at Statskonsult kan spille en viktig rolle i slik nettverksbygging.

Behovet for Statskonsult og annen ekstern bistand

De aller fleste departementene innser at de trenger bistand utenfra i forbindelse med en satsing på lederskapsutvikling. Hvem som skal bistå, og hvor omfattende bistanden skal være, avhenger av hvilken kompetanse departementet selv rår over. De fleste har uttrykt behov for bistand fra Statskonsult på en eller annen måte; som rådgiver når tiltak skal planlegges, og/eller som operatør i gjennomføringen. En del har benyttet seg av private konsulenter og finner det naturlig å bruke de samme i fortsettelsen. Flere ser også et behov for at Statskonsult kan ha en pådriver- og tilretteleggerrolle når det gjelder samarbeid på tvers i forvaltningen (nettverk, programmer, konferanser m.v.). Særskilte understøttende aktiviteter er det også meldt et behov for, dvs. tiltak som kan støtte den ønskede utviklingen på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå i forbindelse med egne utviklingsprogrammer. Dette kan være kurs og konferanser arrangert av universiteter, høyskoler og andre miljøer både i inn- og utland.

Behovet for en offensiv arbeidsgiver

Flere av departementene er ganske klare på at de har forventninger til Arbeids- og administrasjonsdepartementet som arbeidsgiverdepartement. Forventningene går i ulike retninger og dreier seg om generelt å være pådrivere for nytenkning og kreativitet, om å bidra til bedre rammebetingelser for ledere, om å sørge for bedre stipendordninger, om å tilrettelegge for rotasjons- og rettemuligheter for ledere, men også om å være tilbakeholden med detaljerte utspill eller sporadiske krav som oppleves forstyrrende i et mer langsiktig og strategisk perspektiv.

Oppsummerende anbefalinger

Statskonsult har i en årrekke vært involvert i lederskapsutvikling både i departementene og i andre deler av forvaltningen. Vi har hatt kontakt med et stort antall ledere på alle nivåer, og med andre medarbeidere. Vi har hørt ledere dele av sine erfaringer på godt og vondt, og vi er imponert over mye godt lederskap i forvaltningen. Men vi vet også at mange strever i en krevende hverdag og ikke bestandig lykkes. Vi har møtt engasjerte og optimistiske ledere, men vi har også møtt de resignerte og frustrerte. Vi har sett hva som har vært gjort på ledelsesfeltet. Vi sitter med sterke inntrykk og mye informasjon, og vi har oppsummert inntrykk og rapporter. Vi har analysert og vurdert og kommet med en rekke anbefalinger.

Hva er så på denne bakgrunnen våre viktigste anbefalinger?

Den første anbefalingen gjelder alle:

Sett lederskapet på dagsorden

Det viktigste er *at* det blir gjort, ikke *hvordan* det blir gjort. Ledere som tenker at lederskapsutvikling er noe de er ferdige med, vil snart være ferdige som ledere. Dette gjelder alle ledere på alle nivåer. Den enkelte har selv et ansvar for å ta sitt eget lederskap på alvor, men også for å anlegge et kollegialt perspektiv. Hvordan kan jeg selv utvikle meg, og hvordan kan vi sammen utvikle hverandre? Det er vesentlig å kunne gi hverandre støtte og oppmuntring til å arbeide med lederskapet.

Den andre anbefalingen gjelder topplederne:

Ta initiativ til lederskapsutvikling

For å få til utvikling hviler det et spesielt ansvar på toppleder. Med toppleder menes i denne sammenheng øverste leder av en organisasjonsmessig enhet: Departementsråd i et departement, ekspedisjonssjef som leder en avdeling, direktør for en etat osv. Hvis en virksomhet har en ledelse som ikke er utviklingsorientert, påvirker dette hele organisasjonen. Det vet alle ut fra egen erfaring. Toppleder er eksempel og legger føringer med sin lederatferd i ord og handling – uansett. En toppleder som tar initiativ til lederskapsutvikling og går inn med aktivt engasjement, sender tydelige signaler til hele organisasjonen om at dette er viktig. Det er en forutsetning at den konkrete satsingen skjer ut fra en gjennomtenkt strategi, og ikke ut fra innfallsmetoden.

Den tredje anbefalingen gjelder ledergruppene:

Prioriter ledelsesutvikling

Arbeid med individuell lederutvikling vil fortsette, på mange måter og i forhold til mange målgrupper. Men dette må suppleres med tiltak hvor lederne engasjerer seg som gruppe, og sammen arbeider for å utvikle lederskapet. Dette er mer krevende, men det er også mer givende – i det lange løp. Erfaringsmessig fører det med seg at den enkelte leder vokser og modnes, at fellesskapet mellom lederne blir mer trygt, åpent og støttende, og at medarbeiderne lettere får tak i hva ledelsen ønsker å prioritere og profilere. Dessuten gir felles ledelsesutvikling muligheter for å skape engasjement og forpliktelse i forhold til endringer og omstillinger som må foretas.

Den fjerde anbefalingen gjelder innholdet:

Finn en balanse mellom det personlige, det relasjonelle og det strategiske

Alle tiltak for lederskapsutvikling må selvsagt legges opp slik at de kan møte aktuelle behov og utfordringer. Fordi situasjonen i ulike virksomheter er så forskjellig, er det ikke mulig å gi standardiserte oppskrifter på hva tiltakene i detaljer skal inneholde.

Ut fra våre erfaringer tror vi noen overordnede temaer må stå sentralt:

- For det første gjelder det lederens personlige identitet og integritet
- For det andre tror vi relasjonelle forhold må ofres større oppmerksomhet, med fokus på samspill og interaksjon både på ledernivå og i forhold til medarbeidere
- Endelig er det vesentlig at det konkrete utviklingsarbeidet gir lederne hjelp til å være gode strateger og til å være orientert mot mål og resultater som er av vital betydning for landets innbyggere

Den som vil vite mer om hvordan ulike former for lederskapsutvikling kan forberedes, planlegges og gjennomføres, kan lese temaheftet om

LEDERE SOM VIL VEKST. LEDERSKAPSUTVIKLING I PRAKSIS
Statskonsult 2001

