



UiT

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Kompetanseutvikling og kompetansespredning i en statlig etat med regional organisering

Øyvind Edvardsen

Masteroppgave i organisasjon og ledelse for offentlig sektor, oktober 2018



Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og problemstillinger.....	5
1.1	Avgrensning.....	6
2	Studieobjekt - organisering, roller og ansvarsdeling.....	6
2.1	Samfunnsoppdraget og organisering av virksomheten.....	7
2.2	Fagansvar.....	8
2.3	Problemstilling.....	10
2.4	Forskningsspørsmål.....	11
3	Teori.....	14
3.1	Kompetansebegrepet.....	15
3.2	Læring.....	16
3.3	Kompetanseutvikling.....	17
3.3.1	Organisasjonsendring.....	17
3.3.2	De fagansvarliges kompetanseutvikling.....	19
3.3.3	SEKI-modellen.....	20
3.3.4	Kompetanseoverføring.....	21
3.3.5	Ledelse og organisering av kompetanseutvikling.....	23
3.4	Oppsummering teori.....	24
4	Metode.....	25
4.1	Intervjupersonene.....	26
4.1.1	Kontrollører med fagansvar.....	26
4.1.2	Kontrollører uten fagansvar.....	26
4.1.3	Distriktssjefer.....	27
4.2	Intervjuene.....	27
4.3	Transkribering.....	29
4.4	Etikk, pålitelighet, troverdighet og overføringsverdi.....	29
5	Observasjoner og drøfting.....	31

5.1	Generelt om ordningen med fagansvarlige.....	31
5.1.1	Oppsummering om ordningen med fagansvarlige	35
5.2	De fagansvarliges rolle og instruks	35
5.2.1	Oppsummering rolle og instruks	38
5.3	De fagansvarliges myndighet og ressurser	38
5.3.1	Oppsummering myndighet og ressurser.....	41
5.4	De fagansvarliges aktiviteter i andre distrikter.....	41
5.4.1	Oppsummering aktiviteter i andre distrikter	44
5.5	Distriktssjefenes rolle	45
5.6	Hemmere og fremmere av kompetanseutvikling og -spredning	46
6	Oppsummering og konklusjoner	49
	Referanseliste	50
	Vedlegg	54
	Vedlegg 1 – Funksjonsbeskrivelse (instruks) for fagansvarlig	54
	Vedlegg 2 – Funksjonsbeskrivelse (instruks) for distriktssjef	55
	Vedlegg 3 – Intervjuguide.....	56

Figurliste

Figur 1. Tilsyn med vekt i dagligvarebutikk. Svært nøyaktig loddmasse veies for å kontrollere vekten (Foto: Justervesenet).....	7
Figur 2. Veiing av fisk i automatisert prosess (Foto: Justervesenet).	9
Figur 3. Justervesenet har to slike tankbiler som brukes i forbindelse med tilsyn med store gjennomstrømningsmålere på tankanlegg o.l. (Foto: Justervesenet).	10
Figur 4. Sammenhengen mellom forskningsspørsmålene.....	14
Figur 5. SEKI-modellen (Nonaka, 1994), basert på Irgens (2011, s. 134).	20
Figur 6. Dynamisk omdanning av kompetanse (Nonaka, 1994).....	22

Forord

Tanken om å ta et slikt mastergradsstudium meldte seg da jeg hadde en avdelingsdirektørstilling og så behovet for et «teorikurs» i organisasjon og ledelse; først et enkeltemne, så programstudent og så finalen, masteroppgaven. Hele tiden har jeg ønsket å lære mest mulig og mye har jeg virkelig lært. Det er selvsagt fortsatt mye som gjenstår å lære, men det blir nok ikke i form av enda en mastergrad.

Avdelingsdirektør Nils M. Thomassen i Justervesenet takkes for, både mens jeg var ansatt i etaten og etterpå, å ha vært positiv, støttende og alltid entusiastisk. Også en rekke andre tidligere kolleger i Justervesenet takkes for ulike bidrag underveis, i forbindelse med intervjuer, diskusjoner og å finne illustrasjonsfoto som jeg kunne bruke. Særlig takknemlig er jeg overfor dere som med stort engasjement og åpent sinn svarte på alle mine spørsmål i intervjurunden.

Takk går også til mine ledere Kjell Mange Mælen og Anne Aagaard for fleksibilitet, støtte, interesse og oppmuntring i dette arbeidet.

Uten motiverende, tydelig og rask veiledning hadde det neppe blitt noen ferdig rapport. Stor takk til min glimrende veileder Einar K. Brandsdal!

Takk også til Jørund Jørgensen for lån av diktafon og for en mengde gode kommentarer og innspill til forbedring av innholdet i denne rapporten.

Så får det vise seg om jeg har greid sånn noenlunde å benytte meg av veiledningen, kommentarene og innspillene.

Sist, men ikke minst, takk til min kone Sissel Holmgren, for «moralsk støtte» og praktisk hjelp og støtte underveis, ikke bare nå i sluttspurten, men også i alle de forutgående 60 studiepoengene med teori. Spesielt verdifullt er det å få anledning til å gjøre noe en har lyst til, men ikke må, og få støtte i en slik langvarig prosess på alle mulige vis.

Øyvind Edvardsen
Tromsø, oktober 2018

1 Bakgrunn og problemstillinger

Mange statlige forvaltningsorganer har regional organisering (Christensen et al., 2014, s. 181-182) med virksomhet flere steder i landet. De to siste tiårene har organiseringen av statlige tilsyns- og kontrolloppgaver endret seg mye; de har blitt bygget ut og er blitt mer synlige i samfunnet (Christensen et al., 2014). På grunn av formålet til disse organisasjonene har statlige tilsyn som Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Justervesenet og Fiskeridirektoratet en regional organisering. De nevnte tilsyns- og kontrollmyndigheter må nødvendigvis være tilstede «der det skjer» og har derfor organisatoriske enheter geografisk lokalisert i hele landet.

I løpet av de siste tiårene har det blitt vanlig at statlige tilsyn arbeider etter prinsippet om *risikobasert tilsyn*. Dette innebærer at det føres tilsyn med de objekter som ansees å ha høyest risiko for brudd på regelverk. Gode risikoanalyser forutsetter at tilsynsmyndighetene har nødvendige kompetanse. Statlige tilsyn trenger dessuten å ha kompetanse slik at de er i stand til å avdekke bevisste og ubevisste brudd på regelverk, og fatte riktige forvaltningsvedtak. Godt tilpasset kompetanse er derfor viktig for å ivareta tilsynsmyndighetenes samfunnsoppgaver, herunder effektiv drift.

Endringer i form av nye aktører, produkter, bransjer og ny teknologi gjør det også nødvendig å utvikle organisasjonenes kompetanse. Slike endringer påvirker risikoanalysene, gjennomføringen av risikobasert tilsyn og andre tilsynsformer.

Kompetansen i statlige forvaltningsorganer må altså utvikles som følge av de behov virksomheten har. I tillegg er effektivitet, personlig og faglig utvikling viktige mål for kompetanseutvikling i arbeidslivet (Kirkhaug, 2017). Mange statlige organisasjoner har i løpet av de siste årene blitt slått sammen til større enheter og gjennom det fått virksomhet på flere lokaliteter enn før. Det kan være utfordrende å drive kompetanseutvikling i slike geografisk spredte organisasjoner, selv med IKT-verktøy tilgjengelig og gode transportmuligheter. Lokale forhold i den enkelte region og hvordan kompetansearbeidet organiseres og ledes kan også tenkes å påvirke kompetanseutviklingen og kompetansespredningen.

Felles for statlige tilsynsorganer er at det kreves høy kompetanse og det skjer jevnlig endringer som krever kompetanseutvikling og kompetansespredning. Høy kompetanse sikrer at forvaltningen fatter korrekte vedtak. Kompetanseutvikling er derfor viktig for innbyggernes og bedriftenes rettssikkerhet. Det er også viktig at kompetansen er spredt til alle geografiske

lokaliteter slik at vedtakene som fattes ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling, m.a.o. må like saker få likt utfall uavhengig av geografi. Likebehandling av bedrifter uavhengig av hvor de befinner seg er viktig for å unngå ulike konkurranseforhold som er avhengig av geografi. Kompetanseutvikling og -spredning i statlige tilsynsorganer har derfor stor betydning for bl.a. rettssikkerhet og konkurranseforhold i næringslivet.

1.1 Avgrensning

Dette arbeidet er avgrenset til ett statlig tilsyn med regional organisering, Justervesenet.

Videre er det avgrenset til Justervesenets tilsynsavdeling og til den delen av den organiserte kompetanseutviklingen som skjer gjennom en intern ordning i etaten, hvor noen medarbeidere har fått et særskilt ansvar for et gitt «fagområde». Kompetanseutvikling er en av flere oppgaver som er beskrevet i de fagansvarliges instruks (vedlegg 1). Hovedoppgavene til de fagansvarlige, basert på denne instruksen, kan beskrives slik:

- Være en ressursperson på fagområdet
- Delta i utredningsarbeid
- Ha dialog med eksterne aktører
- Gjennomføre opplæring internt
- Utvikle tilsynsprosedyrer

2 Studieobjekt - organisering, roller og ansvarsdeling

Justervesenet er et direktorat underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Direktoratet har bl.a. som oppgave å føre tilsyn med målinger som er grunnlag for økonomiske oppgjør ved kjøp og salg av varer. Eksempler på slike målinger er veiing av frukt i dagligvarebutikken, måling ved tanking av flydrivstoff og veiing av industriavfall i søppelhåndteringsanlegg. Verdien av varer som omsettes i Norge, hvor grunnlaget for det økonomiske oppgjøret er målinger, ble i 2006 anslått til å være 1000 milliarder kroner pr. år (Hutchison, 2006). Feil i målinger kan altså ha store økonomiske konsekvenser. Dessuten er tillit mellom kjøper og selger en forutsetning for lave transaksjonskostnader ved handel (Hutchison, 2006). Justervesenets samfunnsoppdrag er gitt i lovs form (Ot.prp. nr. 81, 2005-2006) og er et viktig bidrag til å holde transaksjonskostnader og feilmåling ved handel på et tilstrekkelig lavt nivå.



Figur 1. Tilsyn med vekt i dagligvarebutikk. Svært nøyaktig loddmasse veies for å kontrollere vekten (Foto: Justervesenet).

2.1 Samfunnsoppdraget og organisering av virksomheten

Lov om måling, målenheter og normaltids, som styrer mye av Justervesenets aktiviteter, har klare føringer når det gjelder effektiv bruk av samfunnets ressurser (Ot.prp. nr. 81, 2005-2006). Utvikling av gode ordninger for kompetanseutvikling og kompetansespredning antas å være et viktig bidrag til å oppfylle lovens formål også når det gjelder ressursbruk og effektiv drift.

Justervesenet er organisert i to avdelinger, Tilsynsavdelingen (TS) og Nasjonalt laboratorium (NL). I tillegg har de to avdelingene en felles administrasjon og ledelse, og en avdeling for utredning og regelverk (UR).

Årlige tildelingsbrev fra departementet spesifiserer hvilke mål, indikatorer og prioriterte tiltak Justervesenet skal arbeide med. Tildelingsbrevet for 2018 nevner kompetanseutvikling og kompetansespredning i beskrivelsene av mål (NFD, 2017). Kompetanseutvikling er imidlertid kun nevnt for NL. Kompetansespredning er omtalt for TS ved at «næringslivet skal få relevant informasjon om regelverk og bruk av måleredskaper», altså kompetansespredning fra Justervesenet til omverden. Også punktet som omhandler videreutvikling av tilsynsmetoder kan ansees å være knyttet til kompetanseutvikling i TS. Det er imidlertid ingen konkrete mål for TS som angir intern kompetanseutvikling knyttet til f.eks. ny måleteknologi.

Den tekniske utviklingen i samfunnet har medført endringer også innen måling, f.eks. fra mekaniske innretninger til digitalisering, bruk av datamaskiner og datanettverk. Ofte er det summen av flere enkeltmålinger som er grunnlaget for det økonomiske oppgjøret, f.eks. ved levering av fisk fra båt til fiskemottak. Summering av resultatene fra enkeltmålinger har foregått med blyant og papir, kalkulator, i elektronikken i måleinstrumentet og kan nå skje i en server i en annen verdensdel enn der hvor målingen utføres. I noen bransjer er det dessuten høy grad av automatisering. Det er derfor krevende å fastslå hvordan måleresultater og summering påvirkes bevisst eller ubevisst i kompliserte høyteknologiske prosesser.

Justervesenets gjeldende strategi omtaler kompetanseutvikling som del av verdigrunnlaget og innenfor utviklingsområdene som er angitt, spesielt gjelder dette områdene «I takt med samfunnsutviklingen» og «Organisasjonskultur» (Justervesenet, 2017). Den tekniske utviklingen innen måleteknologi og automatisering kan knyttes til det å være i takt med samfunnsutviklingen.

Finansieringen av Justervesenet er dels basert på årlige faste avgifter som kreves inn fra en rekke bransjer, f.eks. drosjenæringen, dagligvarebransjen og fiskemottak, og dels basert på såkalte gebyrinntekter. Gebyrinntektene representerer i realiteten et aktivitetskrav som gjelder tilsyn rettet mot bransjer og måleredskaper som ikke betaler årlige avgifter. Justervesenet er derfor avhengig av å føre tilsyn med tilstrekkelig mange måleredskaper slik at inntektene som angis i tildelingsbrevet oppnås (NFD, 2017). Dette er operasjonalisert ved at hver region (distriktskontor) drives basert på et budsjett som angir antall tilsynstimer rettet mot ulike næringer og områder.

Tilsynsavdelingen i Justervesenet har ca. 50 ansatte fordelt på 5 distriktskontorer og 6 kontorsteder i Norge. Hovedkontoret er lokalisert til Kjeller utenfor Oslo. Distriktskontoret for Østlandet er samlokalisert med hovedkontoret. Hvert distriktskontor ledes av en distriktssjef. De fleste av de ansatte i Tilsynsavdelingen er kontrollører som reiser rundt i sitt distrikt for å føre tilsyn med målinger og måleredskap i aktuelle bedrifter.

2.2 Fagansvar

Justervesenet har en ordning som innebærer at noen av kontrollørene har et utvidet ansvar, såkalt *fagansvar*. Ansvaret innebærer bl.a. at de fagansvarlige skal utvikle spisskompetanse og at kompetanse spres til distriktskontorene og de kontrollører som arbeider der. Ordningen ble igangsatt i 2011 og hadde i 2017 noen få fagområder inkludert i ordningen:

- Veiging i dagligvarebransjen
- Taksametre i drosjenæringen
- Store gjennomstrømningsmålere, f.eks. i tankanlegg for drivstoff
- Veiging ved landing av fisk over kai (fiskemottak)

Fagområdet som gjelder veiging i fiskemottak ble i 2017 delt i to. For dette fagområdet er det derfor to personer som har fagansvar. I 2018 fikk ytterligere to fagområder en fagansvarlig, noe som viser at ordningen er under utvikling.



Figur 2. Veiging av fisk i automatisert prosess (Foto: Justervesenet).

En fagansvarlig for et bestemt fagområde har alle distriktskontorer som sitt virkeområde, men har organisatorisk tilhørighet til et bestemt distriktskontor, geografisk fjernt fra de andre distriktskontorene. De fagansvarlige har også kontaktpunkter mot Tilsynsavdelingens ledelse og dessuten andre ressurser i etaten, f.eks. jurister. Den enkelte fagansvarlig har en kontaktperson på hvert distriktskontor og disse utgjør sammen med den fagansvarlige en faggruppe. Disse kontaktpersonene skal være ansvarlig for å viderefordre kompetanse fra den fagansvarlige og være en støtte for den fagansvarlige.



Figur 3. Justervesenet har to slike tankbiler som brukes i forbindelse med tilsyn med store gjennomstrømningsmålere på tankanlegg o.l. (Foto: Justervesenet).

Kontrollører med fagansvar har en instruks (i Justervesenet kalt funksjonsbeskrivelse, se vedlegg 1) som angir bl.a. kompetanseutviklingsoppgaver. Resultatet av kompetansearbeidet antas å skulle gi endringer i gjennomføringen av tilsynsarbeidet, f.eks. *hva* som kontrolleres (hvilke tilsynsobjekter prioriteres) og *hvordan* det kontrolleres (tilsynsprosedyre). I tillegg til det som kan beskrives i en tilsynsprosedyre, er det nødvendig at den enkelte medarbeider har kompetanse for å vurdere situasjonen i den enkelte bedrift. Dette kan være vurderinger knyttet til å forstå prosessen som målingen er en del av, gjøre vurderinger av hvor i prosessen måleresultater kan manipuleres, hvordan det evt. manipuleres med måling, om måleredskap brukes feil m.m. Skriftlige tilsynsprosedyrer kan til en viss grad bidra til å beskrive hva som bør forstås og vurderes, men det er likevel den enkelte kontrollørs faglige skjønn og kompetanse som er avgjørende for å forstå prosessen og gjøre de riktige vurderingene i en gitt situasjon hos en bedrift det føres tilsyn med.

Normalt er det satt av 30% av arbeidstiden til rollen som fagansvarlig, men dette er ikke inkludert i instruksene og kan avtales med den enkelte fagansvarlige. På denne måten har en mulighet til å differensiere mellom fagområdene.

2.3 Problemstilling

I og med at kompetanseutvikling er viktig for mange statlige organisasjoner, er følgende problemstilling ansett å være både aktuell og relevant:

Hva er det som hemmer og fremmer kompetanseutvikling og kompetansespredning i en statlig organisasjon med fagansvarlige og organisasjonsenheter flere steder i landet?

Formålet med arbeidet basert på denne problemstillingen er å undersøke hvilke faktorer som oppleves å hindre kompetanseutviklingen og hvilke faktorer som oppleves å fremme utvikling av kompetanse. Undersøkelsen er beskrivende, ved at den beskriver situasjonen på et gitt tidspunkt, et tidspunkt hvor organisasjonen utvider ordningen med fagansvarlige. Utvidelsen skjer ved at flere fagområder inkluderes i ordningen. Basert på innsamlede data og de drøftinger som er gjort i dette prosjektet, anbefales det avslutningsvis noen forhold som Justervesenet kan vurdere å inkludere i det videre arbeidet med å utvikle ordningen med fagansvarlige.

Begrepet kompetanse benyttes ofte i betydningen kunnskaper og ferdigheter (Grimsø et al., 2015), men også evner og holdninger er relevant (Lai, 2013). Siden begrepet kompetanse kan oppfattes ulikt, er det ansett som vesentlig å foreta en begrepsavklaring hvor kompetanse på arbeidsplassen er i fokus.

2.4 Forskningsspørsmål

Instruksen til de fagansvarlige kan oppfattes som ledelsens «bestilling» av bl.a. kompetanseutvikling og kompetansespredning, altså hvordan ordningen skal fungere og hvilken rolle de fagansvarlige skal fylle. Det antas at instruksjonen bør være kjent internt i organisasjonen og ha et innhold som gjør at ledelsen, de fagansvarlige og øvrige ansatte har en omforent oppfatning av hva instruksjonen innebærer når det gjelder kompetansearbeidet. Dersom instruksjonen ikke er tydelig nok utformet, ikke i aktiv bruk eller oppfattes på svært ulike måter, kan det være hemmere av kompetanseutvikling og kompetansespredning. Forskningsspørsmål:

- A. Hva innebærer de fagansvarliges rolle og instruks når det gjelder kompetanseutvikling og kompetansespredning?

De fagansvarlige har ingen formell lederfunksjon, men har likevel stor innflytelse på tilsynsprosedyre og prioritering av tilsynsobjekter innen sitt eget fagområde. Det er imidlertid leder av den enkelte region (distriktssjef) som har ansvaret for å prioritere tilsynsobjekter innen alle fagområder. Selv om en fagansvarlig har prioritert visse tilsynsobjekter høyt, kan høyt prioriterte tilsynsobjekter fra andre fagområder eller fra bransjer/områder uten en fagansvarlig, likevel prioriteres aller høyest. Særlig aktuelt er dette i næringer hvor det er sesong-

basert drift eller av andre grunner periodisk produksjon. I slike næringer har det liten mening å gjennomføre tilsyn i perioder uten produksjon.

En ekstern evaluering av Justervesenet vurderte bl.a. ordningen med fagansvarlige og anbefalte noen endringer (Colbjørnsen et al., 2016). Sentrale vurderingstema var organisering og ledelse av tilsynsaktiviteter hvor både geografi (distriktskontorer) og faglig spisskompetanse tas hensyn til på best mulig måte. Den eksterne evalueringen anbefalte at Justervesenet må (Colbjørnsen et al., 2016):

«... styrke forankringen av fagansvaret i tilsynsorganisasjonen ved å gi kontrollører som i dag har fagansvar, men ikke instruksjonsmyndighet, adgang til å instruere hvordan tilsyn på deres område skal utføres. De fagansvarlige plasseres i den distriktsenheten som gjør størst bruk av deres spisskompetanse, i tråd med største brukers prinsipp.»

De fagansvarlige og distriktssjefene har ulike roller og kan ha ulike prioriteringer av tilsynsobjekter, noe som kan medføre at medarbeiderne i det enkelte distrikt ikke får opparbeidet tilstrekkelige erfaring på grunn av få gjennomførte tilsynsoppdrag innen enkelte fagområder. Dette kan være særlig aktuelt innen næringer med periodisk produksjon. Innføring av instruksjonsmyndighet for fagansvarlig når det gjelder tidspunkt for gjennomføring av tilsyn mot et nærmere bestemt tilsynsobjekt, kan tenkes å bidra til at kompetanseutviklingen fremmes ved at et høyt antall tilsyn innen et fagområde blir gjennomført. Instruksjonsmyndighet som gjelder prioritering av bestemte bedrifter innen fagområdet kan også bidra til kompetanseutvikling. Det samme gjelder instruksjonsmyndighet når det gjelder fastsetting av tilsynsprosedyre og spørsmål som gjelder opplæring, bl.a. av nyansatte. Forskningsspørsmål:

- B. Hvilken myndighet og ressurser trenger de fagansvarlige slik at de kan fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning?

Tilsynsbesøk hvor den fagansvarlige deltar sammen med medarbeiderne i distriktene, kan tenkes å fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning. Store geografiske avstander mellom distriktene begrenser imidlertid mulighetene for de fagansvarlige når det gjelder å være deltaker på tilsynsbesøk i andre distrikter, både på grunn av tiden det tar å reise og kostnadene forbundet med slik reising. Geografisk spredning av organisasjonsenhetene kan derfor hemme kompetanseutvikling og kompetansespredning. Forskningsspørsmål:

C. I hvilken grad deltar de fagansvarlige i aktiviteter ved distriktskontorene slik at denne deltakelsen kan bidra til kompetanseutvikling og kompetansespredning?

Rollen som distriktssjef krever at en driver arbeidet etter oppsatt budsjett og eventuelle andre føringer som påvirker prioriteringer av ulike tilsynsobjekter innen ulike fagområder. Det er distriktssjefens oppgave å planlegge, prioritere og fordele tilsynsoppdrag mellom medarbeiderne i sitt distrikt, se instruks for distriktssjef i vedlegg 2. Prioritering og fordeling av oppdrag mellom medarbeiderne påvirker nødvendigvis erfaringen medarbeiderne kan opparbeide seg. I tillegg vil rollen som distriktssjef innebære tiltak og prioriteringer knyttet direkte til kompetanseutvikling og kompetansespredning. Dersom distriktssjefene ikke er bevisst sin rolle som tilretteleggere for kompetanseutvikling og kompetansespredning lokalt, kan det være en hemmer av kompetansearbeidet. Selv med et godt utbygget system med fagansvarlige, antas at prioriteringer og tiltak lokalt i det enkelte distrikt vil påvirke arbeidet med kompetanseutvikling og kompetansespredning i betydelig grad. Forskningsspørsmål:

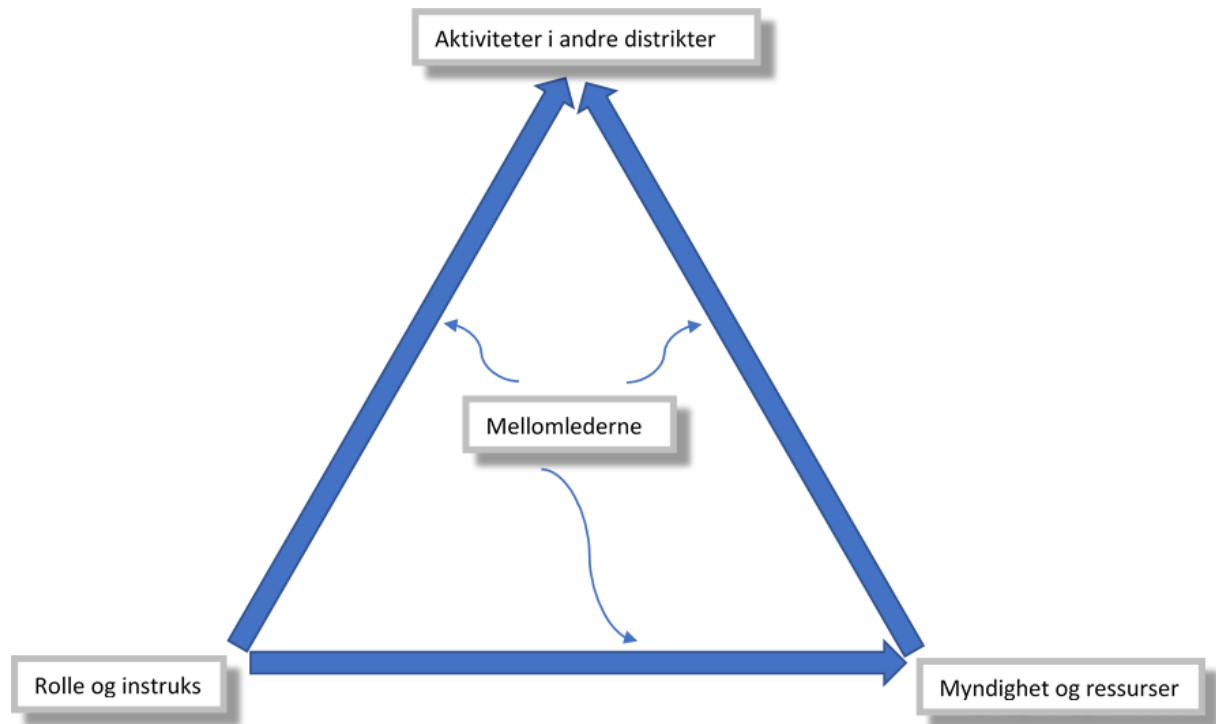
D. Hvilken rolle har mellomlederne (distriktssjefene) når det gjelder å legge til rette for kompetanseutvikling og kompetansespredning?

For at den fagansvarlige skal utvikle sin egen kompetanse er rolle, instruks, myndighet og ressurser vesentlig. Dette påvirkes imidlertid av hvordan mellomlederen i det distriktet vedkommende fagansvarlige tilhører legger til rette for at den fagansvarlige skal kunne utvikle egen kompetanse. For å få kompetansespredning til alle distrikter, må det foregå aktiviteter i andre distrikter initiert av den fagansvarlige. Også disse aktivitetene er avhengig av hva instruks til de fagansvarlige innebærer, hvilken myndighet den fagansvarlige har og hvilke ressurser de rår over. Mellomlederne kan påvirke den fagansvarliges arbeid med kompetansespredning ved å legge til rette for aktiviteter i sitt distrikt slik at den fagansvarlige som kommer fra et annet distrikt får mulighet til å drive kompetansespredning. Men det kan også legges til rette ved at mellomlederne gir den fagansvarlige som tilhører eget distrikt tid og andre ressurser for å gjennomføre aktiviteter i andre distrikter. De fagansvarliges og distriktssjefenes instruks oppfattes å være rammen for arbeidet og kan dermed også være bestemmende for i hvor stor grad mellomlederne kan påvirke de fagansvarliges arbeid knyttet til kompetanseutvikling og kompetansespredning.

I Figur 4 er dette illustrert slik at instruks og rolle danner fundamentet for den fagansvarliges kompetansearbeid. Pilen som peker på myndighet og ressurser tenkes å angi i hvor stor grad den fagansvarlig har mulighet til å utvikle egen kompetanse og å legge til rette for

kompetanseutvikling andre steder i organisasjonen. Pilene som peker mot aktiviteter i andre distrikter angir at det skjer kompetansespredning, basert på de grunnleggende elementene rolle, instruks, ressurser og myndighet, og den fagansvarliges spisskompetanse.

Mellomlederne kan som beskrevet ovenfor påvirke alle disse aspektene av kompetanseutvikling og kompetansespredning innenfor sin rolle og instruks.



Figur 4. Sammenhengen mellom forskningsspørsmålene.

Flere forhold kan altså tenkes å hemme eller framme kompetanseutvikling og kompetansespredning i en organisasjon som har en ordning med fagansvarlige. Basert på problemstillingen og forskningsspørsmålene har det blitt plukket ut teori som antas å være relevant for å belyse disse spørsmålene.

3 Teori

I de følgende delkapitlene redegjøres det for kompetansebegrepet, læring, kompetanseutviklingsprosesser og organisering av kompetansearbeidet. Det teoretiske grunnlaget er plukket ut for å belyse aspekter knyttet til organisert kompetanseutvikling på arbeidsplassen og forhold som kan tenkes å påvirke utvikling og spredning av kompetanse, herunder læring.

Sentrale perspektiver på kompetanse er oppsummert av Håland og Tjora (2006) basert på annen litteratur, i et rasjonalistisk og positivistisk perspektiv, og i et fenomenologisk-

humanistisk- og sosialkonstruktivistisk perspektiv. Disse perspektivene bidrar til å sette fenomener som har med kompetanseutvikling og kompetansespredning å gjøre inn i flere sammenhenger, f.eks. kompetanse som effektivitetsfremmende og kompetanse som relasjoner (Håland og Tjora, 2006) på en arbeidsplass. Håland og Tjora (2006) beskriver også kompetanse som ressurs og som prosess. Kompetanse som ressurs kan knyttes til ressursbruk og effektivt drift av organisasjonen, mens kompetanse som prosess kan knyttes til hvordan man utvikler kompetanse i organisasjonen. I dette prosjektet er det primært kompetanse som prosess det har vært ønskelig å undersøke.

3.1 Kompetansebegrepet

Begrepet kompetanse har neppe noen omforent definisjon og synes å ha hatt varierende innhold over tid (Håland og Tjora, 2006, Irgens, 2011, Lai, 2013). Kompetanse kan forstås som *noe som følger av læring* og er et bredere begrep enn kvalifikasjoner, f.eks. at kunnskaper og ferdigheter utvikles i en sosial kontekst (Håland og Tjora, 2006, Irgens, 2011, Lai, 2013). Nonaka (1994) skiller mellom informasjon og kunnskap («knowledge»), med en beskrivelse av informasjon som likner på den som er gitt av Bierly et al. (2000). Kunnskap beskrives som «justified true belief» (Nonaka, 1994), et begrep som kan oppfattes å tilsvare visdom slik dette er beskrevet av Bierly et al. (2000).

Læringsutbytter er sentralt i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NOKUT, Karlsen, 2010) som brukes innen formell utdanning i Norge. Kvalifikasjonsrammeverket gir en relativt konkret og i noen grad operasjonaliserbar beskrivelse av kompetanse, i overensstemmelse med beskrivelsene gitt av Nonaka (1994) og Bierly et al. (2000). Utbyttet av læring deles inn i kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse i dette rammeverket. De tre komponentene av det totale læringsutbyttet beskrives på følgende måte av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga (NOKUT):

- *Kunnskaper er forståelse av teorier, fakta, begreper, prinsipper, prosedyrer innenfor fag, fagområder og/eller yrker.*
- *Ferdigheter er evne til å anvende kunnskap til å løse problemer og oppgaver. Det er ulike typer ferdigheter – kognitive, praktiske, kreative og kommunikative ferdigheter.*
- *Generell kompetanse er å kunne anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning i utdannings- og yrkessammenheng.*

Begrepet kompetanse brukes i dette prosjektet i betydningen *læringsutbytter*, altså resultatet av læring (Karlsen, 2010) på arbeidsplassen. På tilsvarende måte som hos Nonaka (1994) og Bierly et al. (2000), gir kvalifikasjonsrammeverket en ordning av kunnskapsformer i et logisk system (Karlsen, 2010), taksonomier. I motsetning til begrepet *læringsmål*, vurderes begrepet *læringsutbytte* å gi en mer åpen tilnærming til resultatet av læring. Bruk av kvalifikasjonsrammeverket gir generelle begreper for hvordan ulike læringsutbytter kan beskrives og gjenkjennes. Dette rammeverket har imidlertid blitt kritisert for bl.a. å ikke ta tilstrekkelig hensyn til læring av praktiske ferdigheter (Andersen, 2010, Karlsen, 2010). Det hevdes at læring av praktiske ferdigheter behøver andre taksonomier og andre verktøy enn læring av primært kognitive ferdigheter (Andersen, 2010), f.eks. verktøy basert på ideen om erfaringsbasert læring («experiential learning») (Kolb, 1984, Kolb, 2015). I mange tilfeller vil læring på arbeidsplassen innebære læring av praktiske ferdigheter, hvor nye praktiske ferdigheter er læringsutbytter og det har skjedd en kompetanseutvikling. Begrepet kompetanse oppfattes og brukes innenfor rammen av dette prosjektet som *læringsutbytter på arbeidsplassen*.

3.2 Læring

Moxnes (2000) nevner mange begreper som beskriver læring og oppsummerer at læring må forstås som mer eller mindre permanente endringer i atferd, holdninger, tanker og følelser. Læring kan kategoriseres i individuell/gruppe-læring og organisasjonslæring (Kirkhaug, 2017). Individuell og gruppelæring skjer gjennom læring i organisasjoner, f.eks. på en arbeidsplass, eventuelt organisert som i Justervesenet. Organisasjonslæring innebærer at resultatene av individuell læring og gruppelæring gjøres tilgjengelig for organisasjonen, f.eks. ved etablering og forbedring av skriftlige prosedyrer. Justervesenet har et stort kvalitetssystem med mange detaljerte prosedyrer for gjennomføring av tilsynsoppdrag. Organisasjonslæringen vil i stor grad kunne synliggjøres i dette kvalitetssystemet. Læring i organisasjoner er krevende fordi det krever styring, ledelse og frihet/fleksibilitet i passe balanse. Dessuten vil læring som fører til endring av innarbeidet prosedyre kreve at medarbeiderne må «glemme» den tidligere prosedyren og forholde seg til ny prosedyre, altså må det skje en avlæring (Kirkhaug, 2017).

Individuell/gruppe-læring og organisasjonslæring formalisert gjennom en ordning med fagansvarlige innebærer at læring skjer styrt og ledet i organisasjonen. Behov for avlæring er imidlertid uavhengig av hvilke prosesser som leder til endringer i arbeidsprosedyrer og er derfor ikke nødvendigvis knyttet til organisert læring. Avlæring vies derfor ikke oppmerksomhet i dette prosjektet

Kompetanseutvikling forutsetter at det har skjedd læring. Læring kan klassifiseres som enkeltkrets-, dobbeltkrets- og metalæring (Argyris, 1990, Irgens, 2011) og innebærer et potensial for endring av atferd (Lai, 2013). Enkeltkretslæring innebærer korrigerende av feil eller uønskede konsekvenser, f.eks. korrigerende av feil i tilsynsprosedyre. Dobbeltkretslæringen innebærer at det spørres om de styrende faktorene i form av normer og verdier er gyldige, f.eks. Justervesenets rolle i samfunnet. Metalæring innebærer at organisasjonen lærer å lære for å møte endringer proaktivt, noe som antas å være nødvendig for mange tilsyns- og kontrollmyndigheter. Det antas at alle disse typene av læring kan være deler av bakgrunnen for å opprette Justervesenets ordning med fagansvarlige, gitt de fagansvarliges oppgaver (vedlegg 1).

Bierly et al. (2000) hevder at en grunnleggende læringsprosess er å samle fakta, data, ved å huske dem. En kan bygge videre på fakta en husker, ved å gi data mening ved å få forståelse for hvordan data kan tolkes, settes inn i sammenhenger og kommuniseres. På denne måten etableres informasjon. Informasjon kan analyseres og syntetiseres slik at en kan identifisere årsaker og virkninger. De kognitive ferdighetene økes gjennom læringsprosessen slik at en får en solid forståelse av sammenhenger og kan sies å ha kunnskap («knowledge»). Foredling av kunnskapen skjer gjennom bevisst vurdering og valg av handlinger. Dette gir visdom i form av evne til å sette og nå mål, basert på kunnskap, erfaring, forståelse og vurderingsevne.

Hvis en sammenligner beskrivelsene av de generelle læringsutbyttene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket med beskrivelsene gitt av Bierly et al. (2000), ser en at kunnskaper tilsvarer det som Bierly et al. (2000) kaller informasjon, ferdigheter tilsvarer kunnskap og generell kompetanse tilsvarer visdom. Læringsprosessene beskrevet av Bierly et al. (2000) ansees derfor å være relevant for forståelsen av kompetanse i betydningen læringsutbytter.

3.3 Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling består i å øke kunnskaper og/eller ferdigheter og/eller generell kompetanse, hvor disse tre komponentenes innhold er gitt i de generelle læringsutbyttebeskrivelsene i kvalifikasjonsrammeverket beskrevet i kapittel 3.1.

3.3.1 Organisasjonsendring

Kompetanseutvikling kan oppfattes å være en type endring i organisasjonen. Styrt og ledet kompetanseutvikling kan oppfattes å innebære flere typer endring: reaktiv, proaktiv, strategisk, teknologisk og kulturell (Kirkhaug, 2017). Strategiene som ligger bak etableringen

og utviklingen av ordningen med fagansvarlige i Justervesenet oppfattes å være toppstyrte og målbaserte (Kirkhaug, 2017), basert på utformingen av instruksen for de fagansvarlige (vedlegg 1). Drivkreftene for endringer av den typen som inngår i denne undersøkelsen synes å være rasjonelle i form av legitimitet, samfunnsmessig relevans og gjennomføring av samfunnsoppdraget (Ot.prp. nr. 81, 2005-2006) på en effektiv måte. Kirkhaug (2017, kapittel 5.3) drøfter en rekke forhold som ansees å være betingelser for læring og forhold som motvirker læring, f.eks. tillit, kultur, tilhørighet og lojalitet.

Atferdsendringer som følge av endret kompetanse eller kompetanseutvikling kan møte motstand i form av organisasjonsmessige forsvarsmønstre (f.eks. forsvare egen posisjon), skyggeboksing (f.eks. skyld på andre for et problem som finnes) og dilemmaer (Argyris, 1990). Et dilemma handler om at hvorvidt en konfronterer organisasjonsmessige forsvarsmønstre eller ikke, uansett medfører det motstand mot endring av atferd. Slike forsvarsmønstre kan bidra til å hemme både individuell og organisatorisk kompetanseutvikling.

Det hevdes videre at det er tre forhold som er viktige for at organisasjonen skal utvikle visdom (Bierly et al., 2000):

- Transformasjonsledelse
- Organisasjonskultur og -struktur
- Kompetanseoverføring

Hvordan ledelse i organisasjonen utøves, hvilken organisasjonskultur kompetanseutviklingen skjer innenfor, hvordan organisatoriske forhold som avdelingsinndeling, sentralisering og kontrollspenn er i organisasjonen, og hvordan overføringen av kompetanse mellom personer og organisasjonens enheter skjer, påvirker organisasjonens evne til å utvikle visdom (Bierly et al., 2000). Alle disse momentene kan tenkes å påvirke kompetanseutviklingen i Justervesenet, f.eks. hvordan den fagansvarlige leder arbeidet, at organisasjonen er geografisk spredt og organisasjonskulturen i Justervesenet, Tilsynsavdelingen og det enkelte distriktskontor.

I følge Nonaka (1994) er engasjement («commitment») en viktig drivkraft og forutsetning for kompetanseutvikling i en organisasjon. Tre faktorer ansees å være viktig for å skape engasjement for organisasjonens kompetanseutvikling:

- Intensjon – bevisst bearbeiding av informasjon og kompetanse
- Autonomi – frihet og mening
- Fluktusjon – eksterne utfordringer

M.a.o. må det være en plan, hensikt og formål med bearbeiding av informasjon og utvikling av kompetanse i organisasjonen. Denne faktoren kan ansees å være instruksjonen for de fagansvarlige, gitt av ledelsen. Medarbeiderne må gis tilstrekkelig frihet og kompetanseutviklingen må oppfattes som meningsfull. Eksterne utfordringer som ny teknologi, nye leverandører m.m. vil bidra til at kompetanseutviklingen oppfattes som interessant og utfordrende. De fagansvarliges engasjement antas å være viktig, ikke bare for utvikling av egen kompetanse, men også for å formidle og spre kompetansen i organisasjonen. Dette betyr at de fagansvarlige må være aktive pådrivere for de prosessene som er illustrert i Figur 5 og Figur 6. Dette er i overensstemmelse med Foss et al. (2009) som hevder at individers motivasjon er viktig som drivkraft for kompetansespredning og med Bierly et al. (2000) som nevner bl.a. motivasjon som forutsetning for å etablere visdom.

3.3.2 De fagansvarliges kompetanseutvikling

Satt inn i dette prosjektets kontekst, kan en si at den fagansvarlige må benytte data (f.eks. måleresultater), informasjon (f.eks. teknisk dokumentasjon), etablere kunnskap (f.eks. om bedriften) og dernest visdom (f.eks. være i stand til å avdekke bevisst feilmåling), for å utvikle sin kompetanse. Læringsprosessene er kort beskrevet i kapittel 3.2. Bierly et al. (2000) vier kompetanseutviklingen fra kunnskap til visdom særlig oppmerksomhet. De hevder at det er tre forutsetninger for å etablere visdom:

- Erfaring
- Engasjement
- Motivasjon

Dette kan oppfattes som forutsetninger for at de fagansvarlige skal kunne utvikle egen kompetanse, som senere skal kunne bidra til å utvikle kollegers kompetanse. Graden av erfaring, engasjement og motivasjon kan tenkes å påvirke kompetanseutviklingen positivt eller negativt for alle ansatte.

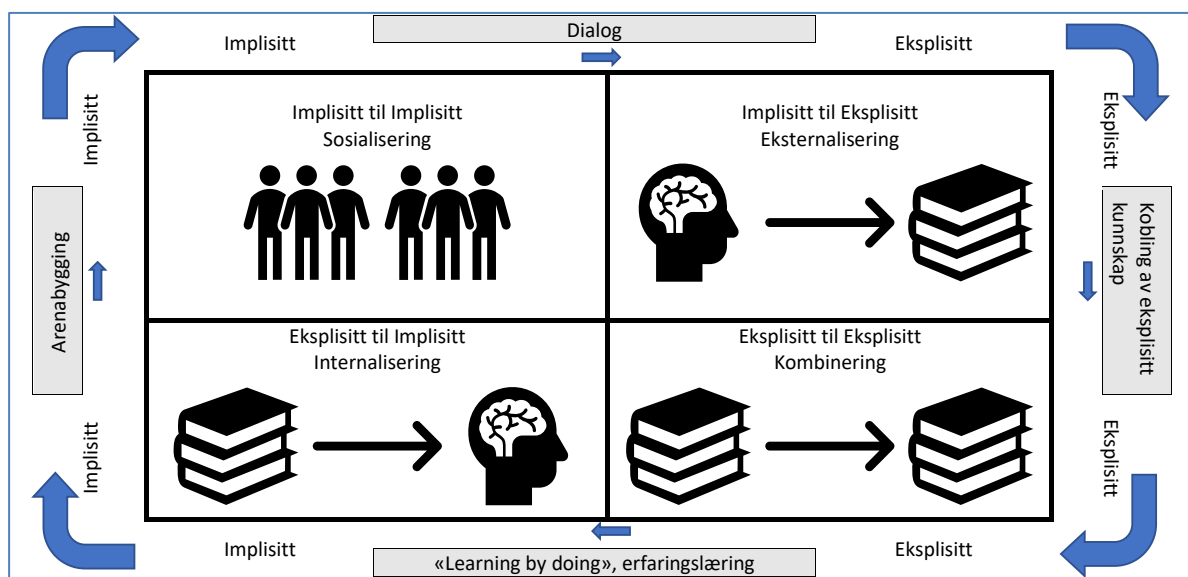
Nonaka (1994) vier overføringen fra implisitt (taus) til eksplisitt kunnskap i en sosial kontekst oppmerksomhet og har utviklet en modell (SEKI) som viser hvilke prosesser som leder til kompetanseutvikling og kompetanseoverføring. Implisitt kunnskap er kunnskap som er underforstått og som ikke enkelt kan uttrykkes eksplisitt, f.eks. i form av skriftlige prosedyrer. I litteraturen benyttes ofte begrepet taus («tacit») kunnskap. Nonaka og Von Krogh (2009) har imøtegått noe av kritikken av SEKI-modellen ved bl.a. å understreke at kunnskap og kunnskapsoverføring i SEKI-modellen må oppfattes slik at det er et kontinuum mellom

implisitt og eksplisitt kunnskap. For å understreke dette momentet knyttet til SEKI-modellen, brukes her begrepet implisitt, ikke taus, kunnskap.

3.3.3 SEKI-modellen

Modellen for kunnskapsoverføring (Nonaka, 1994) kan beskrive hvordan den fagansvarliges kompetanseutvikling skjer og hvordan kompetansespredningen fra fagansvarlig til kolleger skjer. Prosessene som beskrives er:

- Sosialisering
- Eksternalisering
- Kombinasjon
- Internalisering



Figur 5. SEKI-modellen (Nonaka, 1994), basert på Irgens (2011, s. 134).

Modellen kalles SEKI-modellen etter forbokstavene i disse prosessene. Et sentralt punkt i Nonakas teori er hvordan implisitt kompetanse kan omdannes til eksplisitt kompetanse, eller omvendt, ved prosesser som sosialisering (f.eks. felles erfaringer i form av tilsynsbesøk), kombinasjon (f.eks. gjennom møter, seminarer), internalisering (gjennom læring, bygge egen erfaring) og eksternalisering (f.eks. nedskrevne prosedyrer i kvalitetssystemet) (Nonaka, 1994).

Sosialiseringen oppstår gjennom selv-organiserende grupper som iverksetter ulike aktiviteter, også utenfor egen organisasjon, f.eks. hos leverandører eller kunder (Nonaka, 1994). Selv-organiserende grupper fasiliteter kompetanseutvikling ved å bygge tillit innad i gruppen, gjerne ved hjelp av felles erfaringer. Tilsynsbesøk hvor flere medarbeidere deltar sammen med en fagansvarlig kan tenkes å bidra til å få felles erfaringer. I tillegg må gruppemed-

lemmene kommunisere for å sette ord på erfaringene og dermed eksternalisere egen kompetanse, samt kritisk vurdere kompetansen som utvikles. Kompetanse som utvikles må også evalueres innenfor organisasjonens rammebetingelser, rammebetingelser gitt av ledelsen, og etter dette kan den nye kompetansen inngå i organisasjonens totale kompetanse (Nonaka, 1994), f.eks. som (endrede) prosedyrer i kvalitetssystemet.

For å legge til rette for individuell internalisering og dermed for senere kompetanseutvikling, er det viktig med variert erfaring og rasjonell refleksjon (Nonaka, 1994). Gjentakende rutineoppgaver og/eller erfaringer uten aktiv vurdering av erfaringene gir et spinkelt grunnlag for kompetanseutvikling. Bevissthet knyttet til erfaring og refleksjoner omkring erfaringene som er gjort, er viktige bidrag til kompetanseutviklingen. I tillegg er det nyttig å ha bevissthet om hvordan en lærer og å lære å lære (Kolb, 1984, Kolb, 2015).

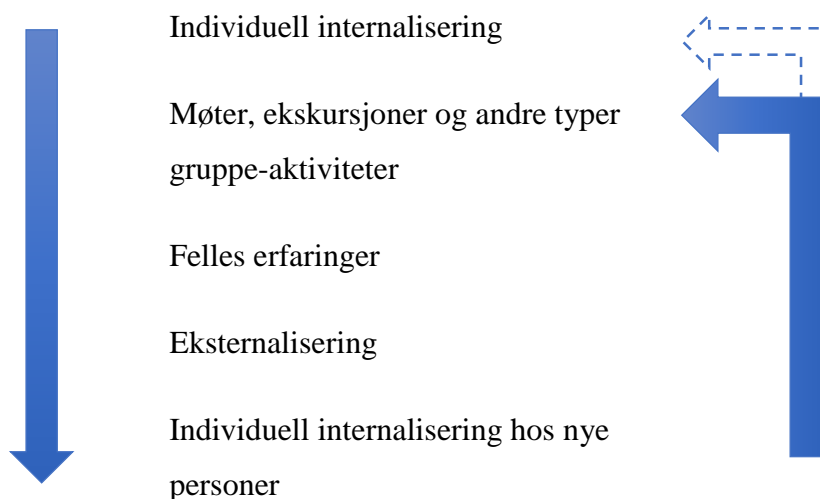
3.3.4 Kompetanseoverføring

Den dynamiske kompetanseomdanningen (Nonaka, 1994) må skje innenfor organisasjonen på en styrt måte, for å få kontinuerlig gjentakende prosesser. Det må altså finnes mekanismer i organisasjonen for at kompetansen skal kunne overføres mellom personer og at det skjer organisasjonslæring. Figur 5 kan oppfattes å inneholde 8 slike mekanismer som innebærer kompetanseoverføring. Kompetanseoverføring («knowledge transfer», «knowledge sharing», «knowledge exchange») kan defineres som prosesser hvor et individ, en gruppe eller organisatorisk enhet påvirkes av erfaringene hos et annet individ, gruppe eller organisatorisk enhet (Argote og Ingram, 2000). Overføring av kompetanse kan derfor betraktes som å gjøre ny kompetanse tilgjengelig for andre. For at kompetansen skal være til nytte og kunne overføres må det være sendere og mottakere av denne kompetansen (Foss et al., 2009). Foss et al. (2009) hevder at kompetanseoverføring mellom grupper og organisasjoner forutsetter individuelle handlinger og motivasjon. Dette er relevant for fagansvarlige i Justervesenet fordi det synes å være behov for kompetanseoverføring både mellom individer (f.eks. en fagansvarlig og en kontrollør) og mellom organisatoriske enheter (f.eks. distrikter i Justervesenet), og mellom individer og organisatoriske enheter (f.eks. skriftlig tilsynsprosedyre utformet av den fagansvarlige, til bruk for alle distriktskontorer).

SEKI-modellen kan oppfattes å inneholde hovedtrekkene i modellene til Argote og Ingram (2000), Foss et al. (2009) og Argote og Fahrenkopf (2016) når det gjelder kompetanseoverføring. Foss et al. (2009) legger imidlertid mest vekt på individuelle mekanismer og

motivasjon, mens Argote og Ingram (2000), Argote og Fahrenkopf (2016) vektlegger hvor kompetansen befinner seg og hvordan den kan flyttes.

Nonaka (1994) tenker seg at stadig gjentakelse av prosessene for overføring av kompetanse (se Figur 5 og Figur 6) øker organisasjonens samlede kompetanse og visualiserer dette som en spiral fra lav til høyere kompetanse i organisasjonen. Kompetanseutviklingen kan tenkes slik at den fagansvarlige internaliserer kunnskap, gjennomfører møter osv. for å bidra til internalisering av kunnskap hos medarbeiderne på det enkelte distriktskontor. Deretter gjentas prosessen dels ved at de fagansvarlige utvikler egen kompetanse ytterligere og dels ved at eksisterende kompetanse spres videre i organisasjonen til de som ikke har vært deltakere i første omgang. På denne måten utvikles og spres kompetansen i organisasjonen som illustrert i Figur 6.



Figur 6. Dynamisk omdanning av kompetanse (Nonaka, 1994).

I en modell for kompetanseoverføring (Argote og Ingram, 2000) brukes kompetansereservoar som et begrep for hvor kompetansen finnes. Denne lagrede kompetansen kan finnes hos medlemmer i organisasjonen, i verktøy (teknologi) som benyttes og i organisasjonens oppgaver. Ved å kombinere disse elementene i nettverk, f.eks. medlemmer og medlemmer (sosialt nettverk), og medlemmer og formål (oppgavefordeling), kan en analysere ulike former for kompetanseoverføring. Kjernen i kompetanseoverføringen er forflytning eller modifisering av kompetansereservoarer. Denne tilnærmingen utfyller SEKI-modellen ved å legge vekt på hvor kompetansen befinner seg. Innenfor rammen av dette prosjektet, er det den fagansvarlige som ofte vil være kompetansereservoaret.

I tillegg vil ideen om tolkningsfellesskap utfylle SEKI-modellen ved at tolkningsfellesskap forutsetter vedvarende dialoger knyttet til erfaringsutveksling, kunnskapssyn, analyse av konkrete problemstillinger og mulige løsninger (Lysklett, 2007, Fasting, 2015). Tolkningsfellesskap kan betraktes som en konkretisering av sentrale deler av SEKI-modellen (Figur 6) med fokus på å tolke likt. Tolkning i denne sammenhengen kan være knyttet til måletekniske problemstillinger, men kan også være knyttet til hvilke begreper man benytter om kompetanse. Relatert til tolkningsfellesskap er felles forutsetninger i kommunikasjonen mellom personer for at de skal forstå hverandre (Fjelland, 1999). SEKI-modellen forutsetter både muntlig og skriftlig kommunikasjon, og dermed utstrakt tolkning av begreper og utsagn.

3.3.5 Ledelse og organisering av kompetanseutvikling

I tillegg til en dynamisk modell for kompetanseutviklingen, har Nonaka (1994) utviklet modeller for ledelse og organisering av slik kompetanseutvikling. Mellomlederne ansees av Nonaka (1994) å være sentrale i kompetanseutviklingsarbeidet. I ledelsesmodellen er mellomlederne navet i kompetanseutviklingsaktivitetene ved at de er knyttet både til høyere ledernivå og til medarbeidere som daglig utfører det arbeidet som er avhengig av organisasjonens kompetanse. Mellomlederne kan fungere som informasjonsformidlere både vertikalt og horisontalt i organisasjonen, og som ledere av selv-organiserende grupper involvert i kompetanseutvikling. I Justervesenets Tilsynsavdeling betraktes distriktssjefene som mellomledere.

For å støtte opp under en slik ledelsesmodell, vil en såkalt «hypertekst»-organisasjon være gunstig (Nonaka, 1994). Kompetanseutviklingsgrupper er løst koblet til hverandre og utgjør ett lag i organisasjonen, parallelt med den formelle organiseringen. Faggrupper i Justervesenet kan oppfattes å være slike kompetanseutviklingsgrupper (se kapittel 2.2). Kompetanseutviklingsgruppens hovedarbeidsformer er sosialisering og eksternalisering, mens den formelle organisasjonens bidrag til kompetanseutviklingen er primært gjennom kombinasjon og internalisering (Nonaka, 1994). I tillegg til nettverket av utviklingsgrupper og den formelle organisasjonen, nevnes også organisasjonens kunnskapsbase, f.eks. databaser, prosedyrer dokumenter og medarbeidernes erfaringskunnskap, som et tredje lag i en slik hypertekst-organisasjon.

En slik hypertekst-organisasjon har likhetstrekk med en matriseorganisasjon, hvor kompetanseutvikling kan oppfattes som prosesser som «krysser» den formelle organiseringen (Nesheim, 2010). Et eksempel på en slik organisasjon er Statoil som har etablert fagnettverk

med definerte prosesseiere (Colman et al., 2011, kapittel 9) på tvers av den formelle organiseringen og geografi. Å betrakte lederen av kompetanseutvikling som prosesseier, prosessleder og kompetanseutvikling som (del av) en prosess, tydeliggjør noen av de utfordringene organisasjoner kan ha når det skal etableres og drives fagnettverk med deltakelse fra flere formelle organisatoriske enheter. Eksempler på slike utfordringer er forståelse av prosesseiers rolle, disponering av personell og ledelse av prosesser (Nesheim, 2010). I forbindelse med kompetanseutvikling, vil disse utfordringene kunne tenkes å påvirke arbeidet, f.eks. knyttet til den fagansvarliges instruksjonsmyndighet og hvilke ressurser vedkommende disponerer.

Både fagansvarlige og distriktssjefer har lederroller i organisasjonen, roller som dels er gitt av instruksene for disse stillingene (se vedlegg 1 og 2). Instruksene kan oppfattes å være det som omtales av Jacobsen og Thorsvik (2013) som lederforpliktelser. Lederrollen er en funksjon av atferden basert på lederforpliktelsene og hvilke forventninger andre har til lederens atferd (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Flere av de lederroller som omtales av Jacobsen og Thorsvik (2013) synes å være relevante for både fagansvarlige og distriktssjefer, f.eks. anfører, forbindelsesledd, informasjonsformidler, entreprenør og ressursfordeler, når det gjelder kompetanseutvikling og kompetansespredning.

Inkludert i lederrollen er beslutningsrollen (Jacobsen og Thorsvik, 2013), hvor instruksene som nevnt ovenfor, angir den formelle beslutningsmyndigheten. Ledernes instruksjoner må være tydelige når det gjelder hvilken myndighet de fagansvarlige og distriktssjefene har når det gjelder å fatte beslutninger, herunder forhold som påvirker kompetanseutvikling og kompetansespredning.

En av beslutningsrollene er knyttet til å fordeler ressurser, som kan omfatte personell, penger, tid, materiell og utstyr (Jacobsen og Thorsvik, 2013), hvor alle disse typene ressurser er aktuelle for rollen som fagansvarlig. Det antas at tilgang til ressurser og beslutningsmyndighet som gjelder ressurser, vil på virke mulighetene til å gjennomføre kompetanseutvikling og kompetansespredning.

3.4 Oppsummering teori

Gjennomgangen av teori har bidratt til å konkretisere kompetansebegrepet som læringsutbyttet, altså resultatet av læring. Koblingen til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket gir en overbygning over varianter av kompetansebegrepet i litteraturen og beskriver kompetanseutvikling på arbeidsplassen som at de ansatte har hatt utbytte av læring.

SEKI-modellen er et verktøy for å forstå hvordan systematisk kompetanseutvikling kan skje. Modellen kan benyttes for å vurdere hvilke hemmere og fremmere som finnes i Justervesenet. Hemmere kan oppfattes å være fravær av eller svakt innslag av enkelte komponenter i modellen. Andre teorier har vært drøftet fordi de ansees å supplere SEKI-modellen ved å konkretisere noen forhold som antas å være viktig for kompetanseutviklingen, både når det gjelder individuell læring og organisasjonslæring.

Intervjuguide og analyse av innsamlede data behandler problemstillingen og forsknings-spørsmålene med utgangspunkt i SEKI-modellen og kompetanse som læringsutbytter. Øvrig teori benyttes som et supplement til dette.

4 Metode

Problemstillingen er i all hovedsak av utforskende og beskrivende karakter, noe som tilsier at det ble valgt en kvalitativ tilnærming med få undersøkelsesenheter. En annen mulig tilnærming ville være å kombinere kvalitativ og kvantitativ undersøkelse, f.eks. først gjennomføre en kvantitativ nettbasert undersøkelse med spørreskjema, deretter med en kvalitativ tilnærming utdype og utfylle funn fra den kvantitative undersøkelsen. En slik kombinert tilnærming vil kunne være nyttig, men av ressurs hensyn ble kun en kvalitativ undersøkelse gjennomført i dette prosjektet. Det er dessuten mulig at Justervesenet kan benytte resultatene fra dette arbeidet som deler av grunnlaget for å gjennomføre en eller flere undersøkelser som følger opp resultatene.

Justervesenets tilsynsavdeling består av ca. 50 ansatte, hvorav ca. 40 kontrollører, inkl. 5 kontrollører med fagansvar. Dersom en ønsker å benytte statistiske metoder, blir feilmarginene store med en populasjon på færre enn 50 (Jacobsen, 2015). Ytterligere usikkerhet får en fordi en må forvente et visst frafall. Dessuten vil det være skjevhet i utvalget, ved at ikke alle kontrollører har arbeidet like mye med tilsynsoppgaver hvor det finnes en fagansvarlig. En kvantitativ tilnærming med statistisk behandling av resultatene ble derfor vurdert som ikke egnet. Innhenting av informasjon ved hjelp av spørreskjema, men uten statistisk bearbeiding ville likevel vært en mulig metode.

Intervju er godt egnet til å utforske hvordan intervjuobjektene opplever seg selv og sine omgivelser (Thagaard, 2013), og passer derfor godt for problemstillingen og forsknings-spørsmålene. Bruk av spørreskjema vil i mindre grad enn intervjuer gi en fylldig beskrivelse (Thagaard, 2013, Jacobsen, 2015) av hvordan intervjupersonene vurderer kompetanseut-

viklingsarbeidet i Justervesenet. En kvalitativ intervju-undersøkelse ble derfor valgt som metode.

Undersøkelsen har ikke som målsetting å utvikle ny teori, men å drøfte funn i lys av relevante teorier og resultater fra andre undersøkelser. Arbeidet kan beskrives som en enkeltcase-studie, men også som et enkeltgruppe posttest-design (Lai, 2013). Det vil neppe være dekning i innsamlede data til å kunne gi sikre holdepunkter for sammenhenger mellom årsaker og virkninger, siden designet som er valgt gir svakt grunnlag for slike slutninger (Lai, 2013). Datagrunnlaget vil i stor grad begrense gyldigheten til Justervesenets tilsynsavdeling, men siden organisasjonen er spredt geografisk kan det være grunnlag for å drøfte hvorvidt funn er relevante også for andre statlige organisasjoner med tilsvarende organisering og fagnettverk.

4.1 Intervjupersonene

For å få et nyansert bilde av hvordan ordningen med fagansvarlige oppfattes å fungere, ble det definert tre kategorier intervjupersoner (enheter): kontrollører med fagansvar; kontrollører uten fagansvar; nærmeste overordnet leder for de to førstnevnte kategorier (distriktssjefer).

4.1.1 Kontrollører med fagansvar

Justervesenet hadde ved planleggingen av dette prosjektet 5 kontrollører med fagansvar. Deltakelse fra disse er viktig for undersøkelsen. Ved oppstart av prosjektet ble derfor de fagansvarlige kontaktet for å få uforpliktende informasjon om hvorvidt de kunne tenke seg å delta i undersøkelsen. En av de fagansvarlige ønsket ikke å delta. I slutfasen av undersøkelsen ble ytterligere to personer fagansvarlige, slik at Justervesenet nå har totalt 7 kontrollører med fagansvar. De to kontrollørene som fikk fagansvar i 2018 er ikke med i denne undersøkelsen fordi de ikke har noen erfaringer å bidra med i rollen som fagansvarlig. I tillegg ble de gitt fagansvar så sent, at det ikke var praktisk mulig å inkludere dem i arbeidet.

4.1.2 Kontrollører uten fagansvar

I og med at Justervesenet ikke har fagansvarlig på alle områder, vil det kunne være kontrollører som er spesialisert på fagområder som ikke har noen fagansvarlig. Disse vil derfor ha lite grunnlag for å uttale seg om ordningen. For å ivareta det geografiske aspektet var det ønskelig å intervju en kontrollør fra hvert distriktskontor, kontrollører med erfaring fra fagområder med en fagansvarlig. Det var imidlertid ikke mulig å gjennomføre et gruppe-intervju av disse intervjupersonene i forbindelse med et fellesmøte i regi av Justervesenet. I og med at Øst ikke har hatt noen fagansvarlig fram til tidspunktet for intervjuet, ble det vurdert som en god erstatning å gjennomføre et intervju med kontrollører som uansett har

måttet forholde seg til fagansvarlige fra andre distriktskontorer. I samarbeid med distriktssjef Øst, ble det plukket ut tre kontrollører fra Øst til et gruppeintervju.

4.1.3 Distriktssjefer

Lederne for de 5 distriktskontorene inngår i undersøkelsen for å dekke både geografiske aspekter og spørsmål knyttet til eventuelle samarbeid og samhandling med de fagansvarlige, knyttet til kompetansearbeidet. Tilsvarende som for kontrollører uten fagansvar, ble det ikke mulig å gjennomføre et gruppeintervju i forbindelse med et møte hvor alle distriktssjefene var samlet. Det ble derfor gjennomført individuelle intervjuer med distriktssjefene.

I planleggingsperioden for dette prosjektet, ble en av distriktssjefene pensjonist og en av de fagansvarlige ble tilsatt som etterfølger i stillingen som distriktssjef. I intervjuet var hovedfokus på rollen som fagansvarlig, i og med kortvarig erfaring som distriktssjef.

4.2 Intervjuene

Intervjuguiden ble utarbeidet med utgangspunkt i problemstilling, forskningsspørsmål, teori og empirisk kontekst som det er redegjort for. I dette arbeidet ble det gjort en avveining mellom å lage åpne spørsmål som ville kunne avdekke synpunkter som kunne knyttes til teoretisk grunnlag og relativt lukkede spørsmål. Dersom spørsmålene er for direkte koblet til teoretiske momenter, vil dette kunne gi føringer på svarene. I tillegg er det nærliggende å tenke seg at bruk av spørreskjema vil være mer hensiktsmessig ved bruk av spørsmål som bevisst skal lede respondenten til ett eller flere på forhånd gitte svaralternativer. Spørsmål som er relativt åpent formulert, gir likevel mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål som kan knyttes til teoretisk grunnlag. Intervjuguiden ble utformet med overveiende åpne spørsmål, men med enkelte spørsmål med lukkede svarkategorier.

I forbindelse med utarbeidelsen av intervjuguiden, ble det gjennomført et pilotintervju med en som nylig ble pensjonert fra Justervesenet. Formålet med pilotintervjuet var å undersøke om spørsmålene ble oppfattet som ønsket, tidsbruk for intervjuet og bruk av teknisk utstyr. Pilotintervjuet medførte ingen vesentlige endringer i intervjuguiden, men medførte at alle spørsmål som ble stilt i de ordinære intervjuene også ble vist på en bærbar PC, slik at intervjupersonene kunne forholde seg til spørsmålene både skriftlig og muntlig. Intervjuguiden finnes i vedlegg 3.

Samme intervjuguide ble benyttet i intervju av alle enheter, men med noe ulik vinkling for enkelte av spørsmålene for de tre kategorier intervjupersoner. Hvert intervju ble gitt en tidsramme på 2 timer.

Det ble gjennomført intervjuer av 4 fagansvarlige, 4 distriktssjefer og ett gruppeintervju av tre kontrollører uten fagansvar. Dette ga totalt 9 intervjuer.

Intervjuene ble gjennomført ved fysiske møter med intervjupersonene. Alternativt kunne de blitt gjennomført med Skype eller telefon, men dette ble vurdert å være mindre egnet enn å møtes fysisk, for å kunne oppfatte nyanser og kroppsspråk under intervjuet. Det ble dessuten antatt å være lettere å ta regi over intervjusituasjonen (Thagaard, 2013) ved å møte intervjupersonene fysisk. Intervjuene ble gjennomført i mai og juni 2018 i Justervesenets hovedkontor på Kjeller, i Justervesenets lokaler i Bergen, Trondheim og Tromsø. Ett intervju ble gjennomført på et hotell i Stavanger.

Intervjuene ble tatt opp, etter å ha innhentet tillatelse til dette fra intervjupersonene, og deretter transkribert. Opptak minimaliserte behovet for å ha oppmerksomhet knyttet til å ta notater under intervjuet og det ble i stedet anledning til å holde oppmerksomheten omkring å stille oppfølgingsspørsmål for å utdype synspunkter som framkom.

I gjennomføringen av undersøkelsen kan det ikke utelukkes at et tidligere ansettelsesforhold i Justervesenet (distriktssjef, Nord, til 1. april 2017) har påvirket intervjusituasjonen, svarene som ble formidlet og tolkningen av svarene. De fleste av intervjupersonene var tidligere sideordnet eller underordnet. Tilsettingsforholdet i Justervesenet varte ca. 1 ½ år, noe som antas å gi en god forståelse for organisasjonen og tilsynsarbeidet. Disse momentene vurderes slik at det er en tilfredsstillende balanse mellom kunnskap om tema og avstand til intervjupersonene og organisasjonen, avstand i tid og fordi ansettelsesforholdet er opphørt.

Justervesenet er en liten organisasjon og det er tenkelig at intervjupersonene var tilbakeholdne med å fremme sine synspunkter fordi synspunktene lett kan knyttes til enkeltpersoner. For å gi et rikt bilde av de oppfatninger som finnes, formidles noen sitater fra intervjuene. Dette vil kunne være problematisk i og med at sitatene kan tenkes å kunne bli knyttet til enkeltpersoner. Slike forhold er det tatt hensyn til, f.eks. ved at ulikheter i dialekter eller lett gjenkjennelige formuleringer er forsøkt unngått i de sitatene som ble valgt ut.

Intervjuene var preget av åpenhet og stor interesse for å få fram synspunkter på ordningen kontrollør med fagansvar. I noen tilfeller ble det påpekt av intervjupersonene at gitte synspunkter neppe var i tråd med ledelsens oppfatning eller det som oppfattes som det vanlige synspunktet i organisasjonen. Det var ingen mangel på kritiske vurderinger i intervjuene, verken av intervjupersonenes egen rolle når det gjaldt kompetansearbeid, ordningen med fagansvarlige eller organisasjonen som ble undersøkt. Inntrykket er derfor at de synspunktene som ble fremmet i intervjuene gir et virkelighetsnært bilde av de faktiske oppfatningene hos intervjupersonene.

4.3 Transkribering

Transkriberingen ble gjort ved at intervjupersonenes svar ble skrevet ned så nøyaktig som mulig. I løpet av intervjuene ble intervjupersonene i flere tilfeller gitt en kort oppsummering av oppfatningen av det som hadde blitt formidlet, for å få bekreftet eller avkreftet oppfatningen. Dette medførte også at intervjupersonene utdypet svarene ytterligere. I transkripsjonene er disse korte oppsummeringene angitt med parenteser omkring slik at det er mulig å tolke påfølgende tekst i lys av dette. Svarene på hvert spørsmål ble skrevet inn i en celle i en Microsoft Excel-fil, hvor hver av intervjupersonene fikk hvert sitt ark. Knyttet til hvert svar ble nummeret på spørsmålet i intervjuguiden og tidskoden for når svaret startet i lydfile. Dette ga mulighet til å gå raskt tilbake til lydfile i fall det oppstod tvil om transkripsjonen var gjort korrekt eller en av andre grunner hadde behov for å gå tilbake til rådata.

Data fra Excel-fila ble importert i en Microsoft Access-database, hvor også spørsmålene fra intervjuguiden ble importert. Data ble annotert med intervjupersonenes initialer og undersøkelsesenheter (se ovenfor). På denne måten ble det mulig å lage spørringer av ulike slag for å lette sammenstillingen av data, f.eks. alle fagansvarliges responser på spørsmål 14.

4.4 Etikk, pålitelighet, troverdighet og overføringsverdi

Intervjupersonene ble informert både skriftlig og muntlig om prosjektets tema, behandling av data og rapportering av resultater. Det ble lagt vekt på at det er vanskelig å garantere full anonymitet i en så liten organisasjon som Justervesenet. Rapportering av data og drøfting av resultater er gjort slik at det så langt som mulig sikres anonymitet. Alle intervjupersoner har gitt skriftlig samtykke til å delta i prosjektet og er gitt muligheten til å trekke seg etter at intervjuene ble gjennomført. Ingen har trukket seg.

Ved å gjennomføre intervjuer hvor det også var tid nok til å følge opp intervjupersonenes svar og resonnementer med ytterligere spørsmål, var det mulig å få såkalte tykke beskrivelser av intervjupersonenes synspunkter (Thagaard, 2013). Koblingene mellom forsknings-spørsmålene og de rapporterte funn, baseres på utsagn fra intervjupersonene. Det er likevel slik at det foreligger en tolkning i denne koblingsprosessen. I intervjusituasjonen ble det opplevd som utfordrende å ikke stille oppfølgingsspørsmål eller presiserende spørsmål på en måte som var påvirket av intervjuerens erfaringer som ansatt i Justervesenet. Ved tolkningen av intervjupersonenes svar og kobling av disse til forskningsspørsmålene har det derfor vært høy bevissthet omkring det å få fram intervjupersonenes mening, med så liten påvirkning som mulig fra tolkeren. Det er rimelig å anta at både intervjupersonenes tolkning av spørsmålene og intervjusituasjonen har påvirket svarene de ga, og dessuten at tolkningen av svarene er påvirket av intervjuerens egne erfaringer fra Justervesenet. Samtidig er nettopp kjennskap til og kunnskap om organisasjonen viktig for å kunne stille relevante oppfølgingsspørsmål, og tolke og forstå svarene på en måte som antas å være riktig. Med kjennskap til Justervesenets virksomhet ble det ikke nødvendig å bruke tid på å forklare f.eks. fagterminologi.

Synspunktene som fremmes i intervjuene er intervjupersonenes subjektive opplevelse, og det ble understreket i starten av hvert intervju at det var nettopp intervjupersonens synspunkter, erfaringer og opplevelser som var ønskelig å få fram. Dersom intervjupersonene hadde blitt gitt anledning til å se eller lese gjennom spørsmålene på forhånd og tenke gjennom hva de ville svare, kan det tenkes å ha påvirket svarene og ville gitt noen andre nyanser i svarene enn de som ble samlet inn. Intervjupersonene var godt kjent med hovedtema i undersøkelsen, at det dreide seg om ordningen med fagansvarlige. Det virket som om intervjupersonene uten å kjenne spørsmålene på forhånd, kun hovedtema, hadde tenkt gjennom hva de ønske å formidle angående sitt syn på ordningen. Flere av intervjuene ble derfor noe preget av hva intervjupersonene oppfattet som sitt budskap om ordningen med fagansvarlig, noe som krevde en viss styring av intervjuene. Siden det var intervjupersonenes umiddelbare tanker og resonnementer som ble delt under intervjuene, og spørsmålene ikke var kjent på forhånd, var det i liten grad mulig å planlegge «strategiske» svar. Derfor oppfattes datamaterialet å representere et ekte bilde av hvordan ordningen med fagansvarlige oppfattes. Det innsamlede materialet er uansett det som intervjupersonene umiddelbart tenkte og resonnerte, basert på spørsmålene som ble stilt. Derfor er det umulig å gjenskape dette datamaterialet eksakt. Påliteligheten er derfor lav, dersom man krever repliserbarhet på detaljnivå. Materialet antas likevel å gi et troverdig bilde av situasjonen fordi intervjupersonene har til dels like

oppfatninger som begrunnes noenlunde likt, om flere av forholdene som omtales. Men materialet viser også at det finnes variasjoner i oppfatninger og begrunnelser, noe som kan skyldes ulike roller i organisasjonen, ulik organisatorisk tilhørighet, ulik erfaringsbakgrunn og ulik fartstid i Justervesenet. Intervjupersonene uttrykte seg positivt omkring deltakelse i prosjektet og at de kunne bidra til utvikling av ordningen med fagansvarlige. Motivasjonen for deltakelse i arbeidet og å besvare spørsmålene detaljert, kan derfor tilbakeføres til et ønske om å forbedre ordningen og utvikle egen arbeidsplass.

Selv om de observasjoner som er gjort i dette prosjektet er relevant for Justervesenet, kan det tenkes at andre offentlige organisasjoner med liknende organisering kan ha tilsvarende utfordringer knyttet til kompetanseutvikling og kompetansespredning. Selv om ordningen med fagansvarlig er en ordning for Justervesenet, har den trekk som minner om f.eks. såkalte fagnettverk (Davidsen, 2010) og den fagansvarlige kan til en viss grad sammenlignes med prosesseieren (Nesheim, 2010, Colman et al., 2011). Styring og ledelse av kompetansearbeidet og instruksjonsmyndighet antas å være områder som påvirker kompetanseutviklingen i mange ulike organisasjoner.

5 Observasjoner og drøfting

I dette kapitlet vurderes og drøftes datamaterialet som er samlet inn. Innledningsvis omtales noen generelle momenter knyttet til ordningen kontrollør med fagansvar og deretter gjennomgås, i separate delkapitler, datamaterialet knyttet til forskningsspørsmålene gitt i kapittel 2.4 og relevant teori omtalt i kapittel 3. Dette kapitlet avsluttes med en drøfting av hvordan problemstillingen er blitt belyst i dette arbeidet.

5.1 Generelt om ordningen med fagansvarlige

Ordningen kontrollør med fagansvar vurderes av intervjupersonene å være et godt fundament å bygge videre på, men ordningen må utvikles videre for å fungere godt som verktøy for å utvikle og spre kompetanse. To utsagn fra intervjupersonene gir eksempler på hvordan ordningen vurderes:

- *«Plattformen er der, men den kunne nok hatt litt flere bein å stå på, vært mer stødig, mer robust.»*
- *«Ordningen har mange styrker og totalt sett har Justervesenet vokst kompetansemessig på fagansvarligordningen så langt.»*

Det ble også fremmet synspunkter om at organisasjonen er for liten til å kunne utnytte en slik ordning godt. Et slikt synspunkt kan vurderes i lys av informasjon som ble gitt av flere av intervjupersonene hvor det ble vist til at det er mange aktuelle fagområder, fagområdene kan være relativt ulike (se kapittel 5.2) og at det ikke alltid er hensiktsmessig med for stor grad av spesialisering.

Justervesenets strategi angir at man må være i takt med samfunnsutviklingen for å ha kompetanse som gjør det mulig å gjennomføre samfunnsoppdraget (Justervesenet, 2017). I strategien nevnes organisasjonskultur knyttet til verdier som utviklingsorientering og kompetanse, samt at kompetansespredning omtales som noe av det som skal kjennetegne organisasjonen. Organisasjonskultur og kompetanseoverføring er nevnt som viktig for å utvikle kompetanse i en organisasjon (Bierly et al., 2000) og kompetansedeling som er nevnt i strategien er sentralt i SEKI-modellen (Nonaka, 1994). Intervjuene har vist at det er høy motivasjon for kompetanseutvikling, slik at det bør ligge godt til rette for å utvikle ordningen med fagansvarlige i den retningen som Justervesenets gjeldende strategi peker ut. Motivasjon er angitt å være en forutsetning for å etablere den høyeste graden av kompetanse, visdom (Bierly et al., 2000). En ekstern evaluering av Justervesenet peker på flere forhold knyttet til utviklingen av ordningen med fagansvarlig (Colbjørnsen et al., 2016), noe som kan følges opp innenfor gjeldende strategi (Justervesenet, 2017).

Samtlige intervjupersoner framhevet at tid og økonomi i stor grad påvirker mulighetene for å drive kompetanseutvikling og kompetansespredning. Dermed synes det som kompetanse betraktes i hovedsak som ressurs og i mindre grad som prosess (Håland og Tjora, 2006). En av intervjupersonene uttrykte det så eksplisitt: «*Økonomi og kompetanse henger tett sammen*». Bevisstheten om hvilke begrensninger tid og økonomi gir er høy og preger mange av resonnementene knyttet til kompetanseutvikling og kompetansespredning. Ett eksempel på et slikt resonnement er følgende: «*Kompetanse er det veldig viktig at man har for å gjøre en god jobb, men det stjeler for mye av tiden som man skal bruke ut mot brukerne¹ våre, det er en liten kollisjon der*». En annen av intervjupersonene uttrykte dette slik: «*... det er jo hele tida en balansegang mellom hvor mye tid jeg har til rådighet og kan bruke på det² og oppgaver jeg er nødt til å løse*». Dette er knyttet til finansieringsmodellen for Justervesenet og

¹ tilsynsobjektene

² kompetanseutvikling

budsjettet for det enkelte distriktskontor, se kapittel 2.1, hvor kronebeløp er konvertert til timer tilsynsarbeid utført i hvert distrikt. Det at tid og økonomi begrenser mulighetene for kompetanseutvikling er neppe unikt for Justervesenet, men i denne organisasjonen er det godt synlig på grunn av at driften styres basert på timebudsjettering ved distriktskontorene. Kompetanseutvikling er ifølge enkelte av intervjupersonene ikke er synliggjort i dette budsjettet: *«timene er jo ikke lagt inn i mitt budsjett»*. Beslutningsrollen knyttet til personell, tid og penger (Jacobsen og Thorsvik, 2013) er i all hovedsak lagt til distriktssjefene, som derfor har en sentral rolle også når det gjelder kompetansearbeidet, se Figur 4.

Intervjupersonene synes å være godt motivert for å drive kompetanseutvikling, men opplever at det finnes hindre for dette som nevnt i foregående avsnitt. Motivasjonen beskrives f.eks. slik:

- *«Alle kontrollørene er opptatt av å søke kompetanse»*
- *«Det er klart det, du må jo følge med i tiden og være sikker på at du gjør en god jobb»*

Flere av intervjupersonene mente at et viktig mål for ordningen er at tilsynsarbeidet gjennomføres likt i hele landet. En av intervjupersonene formulerte dette slik: *«... sånn at det blir gjort noenlunde likt og med samme forståelse»*. Her knyttes kompetanse (forståelse) til lik tilsynspraksis. Engasjement og motivasjon er blant de faktorene som Bierly et al. (2000) framhever som viktig for kompetanseutvikling, men også erfaring. Lik tilsynspraksis kan oppfattes å forutsette at det finnes lik forståelse og dermed også et noenlunde jevnt høyt kompetansenivå i organisasjonen. Jevnt kompetansenivå ser ut til å være viktig for effektiv kompetanseutvikling og kompetansedeling i grupper (Richards og Duxbury, 2015). Instruksen for de fagansvarlige omtaler imidlertid ikke lik tilsynspraksis eksplisitt. Datamaterialet peker her på en type læringsutbytte som flere beskriver som en viktig målsetting for kompetanseutviklingen i organisasjonen. Slike læringsutbytter kan omfatte alle tre hovedområder i kvalifikasjonsrammeverket og dessuten kunnskap slik dette er beskrevet av Nonaka (1994) og visdom slik dette er beskrevet av Bierly et al. (2000). Lik tilsynspraksis slik dette er beskrevet av intervjupersonene kan oppfattes å være et læringsutbytte som forutsetter et høyt kompetansenivå, men er beskrevet på en relativt abstrakt måte med muligheter for ulik tolkning av hva dette innebærer. Konkretiseringen av læringsutbytterne kan imidlertid skje ved at kompetansen gjøres eksplisitt i tilsynsprosedurene og på denne måten synliggjøres også organisasjonslæringen. Prosedyrene oppfattes av flere av intervjupersonene som et verktøy for å øke kompetansen, f.eks. uttrykt slik av en av intervjupersonene: *«... når man skal leses prosedyrene for å øke*

sin kompetanse...». Det var imidlertid ikke mulig i intervjuene å greie å avdekke hvordan implisitt kompetanse blir gjort eksplisitt i form av (deler av) tilsynsprosedyre.

Det ble hevdet av flere av intervjupersonene at de fagansvarlige må arbeide svært selvstendig og at det er mange ulike personlige egenskaper og kompetanse som behøves for å fylle rollen som fagansvarlig. Ulike former for slik kompetanse ble nevnt av intervjupersonene, f.eks. relasjonelle evner når det gjelder å forholde seg til aktører i næringslivet og skriveferdigheter når det gjelder tilsynsprosedyrer. Faglig trygghet og sikkerhet nevnes av de fleste av intervjupersonene, av kontrollører med og uten fagansvar, og dessuten av distriktssjefer, ofte knyttet til trivsel og jobbtilfredshet. Kompetanse er her ikke bare knyttet til effektivitet (Ot.prp. nr. 81, 2005-2006, Håland og Tjora, 2006), formidling av kompetanse til eksterne og utvikling av tilsynsformer (NFD, 2017), men synes også å ha betydning for den enkeltes arbeidshverdag. Disse forholdene kan knyttes til engasjement og motivasjon, transformasjonsledelse og organisasjonskultur, som hevdes å være viktig for både individuell kompetanseutvikling, men også for organisasjonslæring (Bierly et al., 2000).

Noen av intervjupersonene var opptatt av at det er tilstrekkelig utstyr med god nok kvalitet for tilsynsarbeidet: *«Vi må ha utstyr som kan kontrollere det³ på en lett og hurtig måte».* På denne måten knyttes kompetanse, jobbtilfredshet og effektivitet sammen. Ved at Justervesenet disponerer utstyr slik at tilsynet kan gjennomføres på en måte som oppfattes som profesjonell, kompetent og rask, bidrar det til at tilsynsobjektets produksjon påvirkes minst mulig, og etaten og dens ansatte oppleves som moderne og relevante. Innenfor rammen av dette prosjektet er det distriktssjefene som har en beslutningsrolle (Jacobsen og Thorsvik, 2013) som innebærer ressursfordeling, inkl. materiell (se vedlegg 2), men dette framgår ikke særlig tydelig av instruksen, noe som antas skyldes at driften er tett knyttet til de tidligere nevnte timebudsjettene for det enkelte distriktskontor.

Det var ikke mulig å finne sikre holdepunkter i datamaterialet når det gjelder om det er vesentlige forskjeller mellom forskningsenhetene når det gjelder synspunkter på ordningen med fagansvarlige. Datamaterialet viser i stedet en del sammenfallende synspunkter hos mange av intervjupersonene og dessuten synspunkter som utfyller hverandre til en bred og detaljert beskrivelse av hvordan ordningen ble oppfattet på tidspunktet for intervjuene.

³ Måleredskapet det føres tilsyn med

5.1.1 Oppsummering om ordningen med fagansvarlige

Generelt vurderer intervjupersonene ordningen med fagansvarlige å være en god ordning, men det er mange momenter som er knyttet til ordningen, organisasjonen og samfunnsoppdraget som påvirker hvordan ordningen fungerer i dag og hvordan den kan utvikles videre.

5.2 De fagansvarliges rolle og instruks

Mange av spørsmålene som ble stilt i intervjuene er knyttet til innholdet i instruksene, jfr. intervjuguiden i vedlegg 3. Intervjupersonene hadde instruksene for fagansvarlige tilgjengelig under intervjuet og ble bedt om å lese instruksene og resonnerer ut fra spørsmålene som ble stilt knyttet til instruksens innhold. I dette delkapitlet redegjøres det for funn som knyttes til forskningsspørsmålet: Hva innebærer de fagansvarliges rolle og instruks når det gjelder kompetanseutvikling og kompetansespredning?

I intervjuene ble det brukt mye tid brukt på å gjennomgå og drøfte instruksene for de fagansvarlige. Intervjupersonene hadde enten ikke lest instruksene eller, for de aller fleste vedkommende, hadde lest den for ganske lenge siden. Ingen av intervjupersonene hadde lest den nylig. Instruksene for de fagansvarlige oppfattes derfor ikke å være i aktiv bruk.

Instruksene for de fagansvarlige kan oppfattes som organisasjonens plan, hensikt og formål med bearbeiding av informasjon og utvikling av kompetanse, se kapittel 3.3.1. De fagansvarlige må være pådrivere for kompetanseoverføringen og det synes derfor uheldig at instruksene ikke er aktivt i bruk. Intervjupersonenes motivasjon for å drive kompetanseutvikling synes å være god, noe som er en viktig drivkraft (Foss et al., 2010). Det er imidlertid vanskelig å finne andre motivasjonsfaktorer enn intervjupersonenes egen faglig interesse i datamaterialet. I noen tilfeller omtales negativ motivasjon, som ble hevdet å kunne bremses dels ved at de økonomiske aspektene ikke oppleves som så kraftig hemmende og dels ved at det kommer positive tilbakemeldinger og tydelige engasjement fra etatens ledergruppe. En av intervjupersonene uttrykte seg slik: «*I hovedsak er motivasjonen interesse for faget. Men fra Justervesenets side er det ikke noe tilrettelegging.*» Dette kan knyttes til at det er behov for transformasjonsledelse, organisasjonskultur og organisasjonsstruktur som fremmer utvikling av visdom i organisasjonen (Bierly et al., 2000). Slike synspunkter kan også være det som Argyris (1990) omtaler som organisasjonsmessige forsvarsmønstre, hvor en skylder på ledelsen for det som oppleves som mindre vellykket kompetanseutvikling og kompetansespredning. Basert på at ordningen finnes og at den synes å være toppstyrt og målbasert (Kirkhaug, 2017), se kapittel 3.3.1, kan et slikt «forsvar» rettet mot etatens ledelse oppfattes å

være rimelig. Samtidig kan forsvarsmønstre av denne typen tenkes å framkomme på grunn av manglende betingelser og forhold for læring, f.eks. tillit, kultur, tilhørighet og lojalitet (Kirkhaug, 2017), noe som kan vurderes opp mot intensjonene i Justervesenets gjeldende strategi (Justervesenet, 2017).

Faggrupper ble omtalt av noen av intervjupersonene mens andre ikke virket å ha kjennskap til slike faggrupper. I noen tilfeller ble det nevnt at det hadde vært slike grupper før, men at dette ikke fungerte lenger. Flere intervjupersoner syntes å være usikre på status for faggruppene. Fagansvarlige, faggruppemedlemmer, distriktssjefer og kontrollører har ulike roller og ulik kompetanse. Ved å aktivt bruke disse i kompetansenettverk kan en overføre kompetanse på en bevisst måte fra ulike kompetansereservoarer (Argote og Ingram, 2000). De fleste intervjupersonene nevnte at det var viktig at den fagansvarlige ikke jobber for mye alene, bl.a. for å opprettholde engasjement, f.eks: «... *engasjement for en, så må du få flere folk med deg i et team, at du ikke må jobbe alene i et vakum.*». Faggrupper bør derfor vurderes inkludert i instruks for de fagansvarlige slik at gruppene kan få en tydeligere plass i kompetansearbeidet og fungere over tid. SEKI-modellen inneholder flere prosesser som forutsetter at mer enn en person er involvert i arbeidet, f.eks. er sosialisering, kombinasjon og eksternalisering (Nonaka, 1994), prosesser som kan involvere faggrupper og fagansvarlig. Datamaterialet gir inntrykk av at disse sentrale prosessene i svært varierende grad foregår innenfor slike faggrupper tilknyttet den fagansvarlige. Dette kan tolkes som at styringen av den dynamiske kompetanseomdanningen (Nonaka, 1994) ikke er god nok og at bruk av kompetansereservoarer (Argote og Ingram, 2000, Argote og Fahrenkopf, 2016) ikke er tilstrekkelig aktiv. Foss et al. (2009) hevder imidlertid at kompetanseoverføring forutsetter individuelle handlinger og motivasjon. Datamaterialet tyder på at de fagansvarlige har nødvendig motivasjon og at det primært er de fagansvarliges handlinger som gjør deres spisskompetanse tilgjengelig for resten av organisasjonen. Hvordan kompetansen fra de fagansvarlige kan flyttes (Argote og Ingram, 2000, Argote og Fahrenkopf, 2016) ut i organisasjonen er derfor sentralt. Felles erfaringer (Nonaka, 1994), se Figur 6, kan oppnås gjennom faggruppene under ledelse av de fagansvarlige. Siden de fagansvarliges instruks ikke er i aktiv bruk og ikke spesifikt beskriver rollen som leder for faggrupper, synes dette å føre til det som datamaterialet viser; at det er svært varierende hvordan de fagansvarlige bruker faggruppene i kompetansearbeidet.

Flere av intervjupersonene resonnerer seg fram til at de fleste eller alle momentene i instruks kan knyttes til kompetanseutvikling eller kompetansespredning. Begrunnelsene

og resonnementene var dels like og dels ulike, hvor noen av intervjupersonene i utgangspunktet resonnererte relativt snevert omkring kompetanse, men etter hvert resonnererte seg fram til en bredere tolkning av kompetanse sett i forhold til instruksen. Det ble også fremmet synspunkter knyttet til at instruksen i stor grad er mål og ikke en instruks. Dette er i overensstemmelse med at ordningen oppfattes å være målbasert (Kirkhaug, 2017), se kapittel 3.3.

Noen av intervjupersonene vurderte det slik at det finnes momenter i instruksen som omhandler kompetanseutvikling og kompetansespredning rettet mot andre enn ansatte i etaten, f.eks. næringslivsaktører. Dette er i tråd med etatens samfunnsoppdrag, jfr. kapittel 2.1. De fagansvarlige påpekte at de i stor grad lærer av kolleger, gjennom samhandling med disse og av eksterne samarbeidspartnere, dog i liten grad av andre fagansvarlige. Fagansvarlige benytter kompetansereservoarer (Argote og Ingram, 2000) både internt og eksternt, og datamaterialet oppfattes slik at de fagansvarlige er veldig bevisst på nettopp dette for å utvikle egen kompetanse. Det er derfor noe overraskende at de fagansvarlige ikke ser ut til å lære av hverandre når det gjelder rollen som fagansvarlig og hva den kan innebære.

Det at instruksen ikke synes å være i aktiv bruk kan tolkes som at den ikke oppleves som relevant eller nyttig. Dette støttes av at intervjupersonene brukte mye tid på å resonnerere omkring forståelsen av punktene i instruksen. En annen tolkning er at instruksen er til dels vanskelig å forstå. Flere mente at instruksene med fordel bør gjennomgås og utvikles videre. Noen utsagn knyttet til videre utvikling av instruksene viser eksempler på hvordan intervjupersonene tenker seg at instruksene bør endres:

- *«Det er jo egentlig mål dette, hvordan man kommer dit burde det stå mer om»*
- *«Mer utfyllende, mer presis»*
- *«Mer konkret»*

Et moment som støtter at instruksene må være relativt generell og åpen, og ikke kan være så presis eller konkret, er at intervjupersonene ga tydelige eksempler på hvor ulike fagområdene er. F.eks. er det helt sentralt for fagområdet butikkvekter at det foregår veiledning av ansatte i butikker gjennom kontakt med kjedeorganisasjonene, mens for store gjennomstrømningsmålere er det høy fokus på avansert teknologi og brukerne av måleredskapene, og innen tilsyn rettet mot fiskemottak er samarbeid med andre tilsynsmyndigheter sentralt.

5.2.1 Oppsummering rolle og instruks

Instruksen for de fagansvarlige synes ikke å være i aktiv bruk og bør derfor vurderes revidert for å få innholdet tydeligere og enklere å forstå, slik at instruksen kommer i aktiv bruk og bidrar til styring av kompetansearbeidet i organisasjonen. Dette vil også kunne bidra til å definere rollen som fagansvarlig tydeligere, herunder det å ta en lederrolle når det gjelder kompetanseutvikling og kompetansespredning i organisasjonen.

5.3 De fagansvarliges myndighet og ressurser

Instruksjonsmyndighet i form av myndighet til å fastsette tilsynsprosedyre, beslutte tilsynsobjekt gjennom risikovurdering og prioriteringsliste, samt å beslutte tilsynsobjekt og tidspunkt for gjennomføring av tilsynet ble drøftet med intervjupersonene. I dette delkapitlet drøftes funn som knyttes til forskningsspørsmålet: Hvilken myndighet og ressurser trenger de fagansvarlige slik at de kan fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning?

Ingen av intervjupersonene ønsket slik instruksjonsmyndighet for kontrollører med fagansvar, selv om det av noen av intervjupersonene ble vurdert slik at instruksjonsmyndighet isolert sett kan påvirke kompetanseutviklingen på en positiv måte. Intervjupersonenes synspunkter tolkes slik at de mener at ulempene med instruksjonsmyndighet som nevnt ovenfor er vesentlig større enn fordelene. Dialog med distriktssjefer, som har personalansvar og ansvar for timebudsjett (se kapittel 2.1), nevnes som bedre enn instruksjonsmyndighet. En slik dialog forutsetter at de fagansvarlige og distriktssjefen kan ha en faglig konstruktiv diskusjon, hvor den fagansvarlige må ta hensyn til at distriktssjefen har flere hensyn å ta enn kun det fagområdet den fagansvarlige representerer. Dersom en tenker seg at dialogen mellom fagansvarlige og distriktssjefer foregår innenfor rammen av en styrt og ledet prosess, kan det som foreslås oppfattes som del av den dynamiske omdanningen av kompetanse som Nonaka (1994) beskriver. De fagansvarlige vil på denne måten spre sin kompetanse til distriktssjefene og skape forståelse for prioriteringen som ønskes, f.eks. begrunnet slik av en av intervjupersonene: *«Når du har gjort prioriteringa, da har du begrunnelsen for at tilsynet skal gjennomføres og ser nødvendigheten av det og da er det kanskje den fagansvarlige som har den beste kompetanse for å bestemme».*

Det framkom synpunkter knyttet til at instruksjonsmyndighet som gjelder prioritering av tilsynsobjekter kan skje i forbindelse utarbeidelsen av den årlige virksomhetsplanen for Tilsynsavdelingen, ved at de fagansvarlige og distriktssjefene samarbeider om innspill til virksomhetsplanen. Det ble argumentert med at en på denne måten kan knytte sammen

kompetanseutvikling med den øvrige virksomheten i avdelingen. På denne måten tas også kompetansearbeidet med i planleggingen av virksomheten, basert på både ledelsens, distriktsjefenes og de fagansvarliges innspill. Dette nærmer seg modellen for ledelse og organisering av kompetanseutvikling fremmet av Nonaka (1994), ved at mellomlederne (distriktssjefene) trekkes inn i planleggingen av kompetansearbeidet, men passer likevel ikke helt inn i modellen. Forslaget kan også sees på som en måte å involvere distriktssjefene og de fagansvarlige mer enn før i organisasjonsendringer i form av styrt og ledet kompetanseutvikling (Kirkhaug, 2017). I tillegg vil en arbeidsmåte som foreslått kunne innebære evaluering av den kompetansen som utvikles og inngå i arbeidet med å vurdere hvilken kompetanse som skal inngå som organisasjonens kompetanse (Nonaka, 1994), f.eks. som nye eller endrede prosedyrer i kvalitetssystemet. En vil også kunne styre kompetansearbeidet rettet mot ulike fagområder. For høy fokus på enkelte fagområder kan føre til spesialisering, noe som ifølge Nonaka (1994) kan være uheldig fordi variert erfaring og rasjonell refleksjon er det som legger til rette for individuell internalisering av kompetanse. Noen av intervjupersonene omtalte instruksjonsmyndighet som en vei mot spesialisering som ikke er ønskelig, også fordi det gir distriktssjefene mindre handlingsrom ved fordeling av arbeidsoppgaver. Dette ble beskrevet slik av en av intervjupersonene: *«Kan være hemmende å ha slik instruksjonsmyndighet, blir styrt ovenfra, mister muligheten til å gjøre vurderinger sjøl, skal bli fortalt hva som er viktig, i stedet for at du lærer det sjøl og tenker sjøl. Så tror jeg det er bedre å få innspill og synspunkter fra de kontrollørene som kan tenkes å skulle reise ut eller bli sendt ut. Det handler jo om kommunikasjon og motivere hverandre og gjøre hverandre gode, det å lage et team.»*

Argumentene mot instruksjonsmyndighet dreide seg først og fremst om andre momenter enn det som kan knyttes til kompetansearbeid. Det var dessuten liten vilje til å se klare positive kompetanseeffekter av de typer instruksjonsmyndighet som er skissert innledningsvis i dette delkapitlet. Noen av intervjupersonene nevnte imidlertid instruksjonsmyndighet eksplisitt knyttet til kompetanse, andre tok dette opp på en mer indirekte måte. Instruksjonsmyndighet knyttet til kompetanse ble beskrevet å kunne omfatte at de fagansvarlige får en mer sentral rolle i opplæringen, særlig av nyansatte, ved f.eks. at de får en form for beslutningsmyndighet når det gjelder hvorvidt den enkelte ansatte er skikket til å gjennomføre selvstendige tilsynsoppgaver. De fagansvarlige vil på denne måten få en rolle som overvåker og informasjonsformidler (Jacobsen og Thorsvik, 2013) når det gjelder opplæring, og beslutningsmyndighet som gjelder personell, knyttet til skikkethet for selvstendig gjennomføring av tilsynsoppgaver.

Lederforpliktelser av denne typen må inkluderes i instruksen til de fagansvarlige dersom de skal få utvidet myndighet.

Instruksjonsmyndighet i form av ansvar for å fastsette innhold i tilsynsprosedyrer vurderes noe ulikt av intervjupersonene. Et sentralt moment i SEKI-modellen er å få tilgjengeliggjort kompetanse eksplisitt, f.eks. skriftliggjort (Nonaka, 1994, Irgens, 2011). Intervjupersonene opplever å ha noe ulik bevissthet omkring dette. Noen ser umiddelbart prosedyrene som en mekanisme for kompetansespredning, mens andre ikke uten videre vurderer prosedyrene i kvalitetssystemet som en slik mekanisme. Beslutningsmyndighet for de fagansvarlige når det gjelder fastsetting av tilsynsprosedyre ble heller ikke vurdert av intervjupersonene som nødvendig for å fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning. Grunnene til det er bl.a. en del formelle krav knyttet til kvalitetssystemet, krav som de fagansvarlige ikke nødvendigvis trenger å ha detaljkunnskap om og at det er varierende ferdigheter når det gjelder å skrive presist og tydelig nok, slik at prosedyrene blir gode nok. De fagansvarlige kan derfor ikke på egenhånd fastsette tilsynsprosedyrer, men oppfatter at de allerede har gode muligheter for påvirkning av det måletekniske innholdet. Hovedutfordringen synes å være at det tar lang tid å oppdatere prosedyrer, særlig i tilfeller hvor det oppstår intern uenighet i Justervesenet om hvordan tilsyn best utføres, tolkning av regelverk m.m. Involvering av de fagansvarlige i utformingen av regelverket ble nevnt som en mulig del av ansvarsområdet, noe som kan tenkes å bidra til å redusere tiden det tar å oppdatere prosedyrer. En slik involvering kan også sees på som del av det å omdanne kompetanse slik dette er illustrert i Figur 6, ved å heve de fagansvarliges kompetanse om regelverk ved at de involveres i utarbeidelsen av og revideringen av regelverket som gjelder tilsynsvirksomheten.

En større bevissthet omkring tilsynsprosedyrenes potensiale som kompetanseutviklingsverktøy og verktøy for kompetansespredning kan bidra til utvikling av etatens prosedyrer i retning av å være en «kompetansebank». En slik bruk av kvalitetssystemet er i tråd med SEKI-modellen, hvor en gjør kompetansen eksplisitt, f.eks. i form av skriftlige prosedyrer, se Figur 5 og Figur 6, (Nonaka, 1994). Dette vil også kunne tydeliggjøre at ordningen med fagansvarlig er et verktøy for endring av organisasjonen, gjennom organisasjonslæring (Kirkhaug, 2017). Læring i organisasjoner krever styring og ledelse, f.eks. av ordningen med fagansvarlige. Flere av intervjupersonene savnet styring og ledelse av de fagansvarlige. Noen nevnte at det hadde vært noe styring av de fagansvarlige tidligere, men at dette på tidspunktet for gjennomføring av intervjuene var uklart. Sett i sammenheng med at instruksen for de fagansvarlige ikke er i aktiv bruk, jfr. foregående delkapittel, synes ordningen å være svakt

styrt og ledet for tiden. En komponent i styring og ledelse av ordningen, kan tenkes å være at det gis tydelige mål for kompetanseutviklingen i form av læringsutbytter, gjerne knyttet opp mot en eller flere relevante taksonomier. På denne måten kan en operasjonalisere kompetanseutviklingen i retning av mer konkret læring enn f.eks. «lik tilsynspraksis over hele landet» som beskrevet i kapittel 5.1.

De fagansvarlige synes ikke å ha andre tilgjengelige ressurser enn arbeidstid avsatt til rollen som fagansvarlig. Normalt er det satt av 30% av arbeidstiden til rollen, men dette virker å være relativt fleksibelt, noe som gjør at rollen kan oppleves som uklar og at distriktssjefene ikke opplever å ha tilstrekkelig mulighet til styring av arbeidsinnsatsen som fagansvarlig. Dette forsterker inntrykket av at ordningen for tiden er svakt styrt og ledet. De fagansvarlige opplever det som utfordrende å måtte velge mellom ordinære oppgaver som kontrollør og å fylle rollen som fagansvarlig innenfor 30% av arbeidstiden. Utover arbeidstid settes det imidlertid av ressurser sentralt i Justervesenet til spesielle formål som gjelder det enkelte fagområdet, f.eks. anskaffelse av utstyr. Behovet for kompetanseutvikling og kompetansespredning oppleves av de aller fleste av intervjupersonene som vesentlig større enn det som er mulig og realistisk å få til innenfor dagens ordning. Det ønskede resultatet av ordningen med fagansvarlig beskrives slik av en av intervjupersonene: «*Hvis man spurte en kontrollør om hva han synes om egen kompetanse og opplæring, så var han mye mer positiv enn han er i dag*».

5.3.1 Oppsummering myndighet og ressurser

Det synes ikke å være ønskelig med instruksjonsmyndighet for de fagansvarlige, men mer styring og ledelse av ordningen, bl.a. rettet mot hvilke tilsynsobjekter som prioriteres og mer interaksjon mellom Tilsynsavdelingens ledelse, distriktssjefene og de fagansvarlige knyttet til virksomhetsplanleggingen. Instruksjonsmyndighet knyttet til opplæring bør vurderes. I tillegg bør det vurderes hvordan kompetansearbeidet kan synliggjøres og styres ved det enkelte distriktskontor gjennom timebudsjettene. De fagansvarlige opplever å ha stor påvirkning på de måletekniske innholdet i tilsynsprosedurene og kan på den måten spre kompetanse i organisasjonen.

5.4 De fagansvarliges aktiviteter i andre distrikter

Det antas at aktiviteter de fagansvarlige initierer og/eller deltar i ved andre distriktskontorer, kan gi både kompetanseutvikling og kompetansespredning mellom distriktene, og en får utnyttet de fagansvarliges ekspertise. I dette delkapitlet drøftes funn som knyttes til

forskningsspørsmålet: I hvilken grad deltar de fagansvarlige i aktiviteter ved distriktskontorene slik at denne deltakelsen kan bidra til kompetanseutvikling og kompetansespredning?

Intervjupersonene er entydige på dette punktet og angir at fagansvarlig sjelden eller aldri deltar i tilsynsbesøk ved andre distriktskontorer enn sitt eget. Innen enkelte fagområder skjer det av og til, innen andre områder aldri. Noen av intervjupersonene mener at det burde vært eksplisitt formulert i de fagansvarliges instruks at slike reiser skal gjennomføres i et visst omfang. Omfanget vurderes av intervjupersonene fra en gang pr. år til en gang hvert tredje år, avhengig av behov. Intervjupersonene henviser til tid, penger, liten vilje og at det ikke er innarbeidet i rollen som fagansvarlig at det skal foretas slike reiser.

Det er delte meninger blant intervjupersonene når det gjelder i hvor stor grad geografisk spredning av distriktskontorene påvirker kompetanseutvikling og kompetansespredning. Noen mener det påvirker mye, andre mener det påvirker i liten grad. Argumentene for at det påvirker i liten grad er bl.a. at kontrollørene i alle tilfeller normalt er ute på tilsynsoppdrag i sitt distrikt, de sitter ikke på kontoret, og det er derfor vanlig og normalt at man ikke er fysisk samlokalisert med kolleger når arbeid skal utføres. Et annet argument er at det finnes tekniske hjelpemidler som kompenserer for store geografiske avstander mellom de ansatte og dessuten muligheter for reiser mellom distriktskontorene. Noen av intervjupersonene mente at Skype-møter fungerer såpass bra at de i alle fall delvis kan erstatte fysiske møter.

Uansett synspunkt, påpeker likevel alle intervjupersonene behovet for flere fysiske møter, gjerne i små grupper, med formål som ekskursjon, studietur, tilsynsbesøk o.l. som verktøy for kompetanseutvikling og kompetansespredning. Intervjupersonene nevnte noen få eksempler på tiltak av denne typen, f.eks. i forbindelse med revidering av enkelte av tilsynsprosedyrer og besøk hos leverandører av måleredskap. Sentralt er at det pekes på nødvendigheten av felles praktiske erfaringer. Disse synspunktene kan knyttes til modeller for dynamisk omdanning av kompetanse, se Figur 6 (Nonaka, 1994). Det at de fagansvarlige i liten grad deltar i, tar initiativ til eller gjennomfører kompetansetiltak gjennom sosialisering (Nonaka, 1994) gir en skjevhet i den dynamiske kompetanseomvandlingen. Det synes som om det er mer fokus på de andre kompetanseutviklingsprosessene i SEKI-modellen enn sosialisering, ved at prosedyrer leses for å øke kompetansen, at prosedyrer skrives og revideres for å øke kompetansen og at teknisk informasjon og regelverk innarbeides i prosedyrer. M.a.o. synes det å være vesentlig mer oppmerksomhet knyttet til eksplisitt kompetanse enn implisitt

kompetanse. Det kan tenkes at kompetanseutvikling formulert som konkrete læringsutbytter ville ha bidratt til større oppmerksomhet om sosialisering som kompetanseutviklings- og spredningsmetoder.

I en undersøkelse i Arbeidstilsynet ble det bl.a. funnet at de erfarne inspektørene var lite villige til å dele sin kompetanse med de nyansatte (Hermanrud, 2012). Noe tilsvarende er det er vanskelig å finne i datamaterialet fra Justervesenet. I Arbeidstilsynet ble det også avdekket at de nyansatte i mange tilfeller hadde høyere/lengre formell utdanning enn de erfarne og dermed en annen tilnærming til læring (Hermanrud, 2012). Dette vil antakelig også være tilfelle for Justervesenet og bør tas hensyn til i arbeidet med å utvikle og spre kompetanse.

Fysiske møter nevnes mange ganger av alle intervjupersonene, bl.a. som eksempler på hvordan en best mulig sprer kompetanse:

- *«Jeg ville samlet alle de som jobber med det innafor det ansvaret i det området, samle de, så at de får hatt noen seminarer og faktiske problemstillinger, reelle problemstillinger vi kan diskutere på tvers av distriktskontorene. Fagansvarlige burde reise rundt, besøke de andre distriktskontorene.»*
- *«For å spre kompetanse som gjelder kontrolljobben, tilsynsjobben, det å komme rundt og er i små grupper, og så er med og demonstrerer og viser, da sprer du kunnskapen best, da sitter den best igjen hos deltakerne.»*
- *«... du må gjøre det i tette små grupper»*
- *«Det er jo å kunne være ute i felt og men hvis du er ute i felt eller driver opplæring i forhold til å spre kompetanse er det en sammenheng mellom det teoretiske og det tekniske i forhold til hva man gjør.»*
- *«Nei, altså, det som fungerer best er å samle folk»*

Sosialisering (Nonaka, 1994) kan skje gjennom møter, ekskursionsjoner og andre typer gruppeaktiviteter, som bidrar til å skaffe felles erfaringer, se Figur 6. Inntrykket fra intervjuene er at det i vesentlig mindre grad enn ønskelig gjennomføres slike felles møter i mindre grupper, selv om det forekommer. I Statoil arrangerer fagledere, som tilsvarer de fagansvarlige, bl.a. fysiske møter i sitt fagnettverk for å få kompetansespredning og læring blant deltakerne i nettverket (Haagensen og Helland, 2014). Dessuten brukes ulike IKT-verktøy for kompetansespredning med interaksjonsmuligheter i fagnettverket. Dette er noe ulikt situasjonen i Justervesenet hvor prosedyrene i kvalitetssystemet har høyere grad av

formalisering og det ikke finnes umiddelbare interaksjonsmuligheter. Faglederne i Statoil reiser også rundt til andre geografiske lokaliteter for å legge til rette for kompetanseutvikling og kompetansespredning i tillegg til andre aktiviteter som legger til rette for kunnskapsutviklingen i organisasjonen (Haagensen og Helland, 2014).

Det ser ut til at det finnes spisskompetanse i organisasjonen, hos de fagansvarlige, men det mangler tydelige prosesser for å utnytte kompetansen og få den spredt i tilstrekkelig grad. Hvorvidt dette skyldes manglende motivasjon og handlinger (Foss et al., 2009) hos de fagansvarlige eller det er for lav bevissthet omkring hvordan kompetansen kan flyttes (Argote og Fahrenkopf, 2016) er usikkert. Motivasjonen for kompetanseutvikling er generelt høy, derfor er bildet noe uklart. Datamaterialet tyder på at ressurser i form av arbeidstid ikke strekker til, at instruksen er uklar og ikke i aktiv bruk, og at ordningen er svakt styrt og ledet bidrar til beskrivelsen av situasjonen på tidspunktet for gjennomføring av intervjuene.

De fagansvarlige har tildelt ressurs i form av tid og noe ekstra lønn. De fleste intervjupersonene mente at lønn neppe har en varig verdi som motivator og framhever at det primært er egen faglig interesse som motiverer til utvikling av kompetanse, også for de som ikke har fagansvar. De fagansvarlige synes å ha stor frihet i sin rolle, noen av intervjupersonene mener den er for stor, men en slik frihet kan være viktig for å opprettholde et engasjement for videre utvikling av kompetanse (Nonaka, 1994). Stor frihet i fagnettverk omtales som viktig for utvikling og spredning av kompetanse blant lærerne i videregående opplæring i Troms (Bakkeby, 2012). I tillegg er eksterne utfordringer en viktig drivkraft for kompetanseutvikling (Nonaka, 1994) og på dette feltet avdekker intervjuene at det er store ulikheter mellom fagområdene, se kapittel 5.2. Motivasjon i form av faglig anerkjennelse ble svært lite omtalt av intervjupersonene, noe som er ulikt det en har funnet i andre liknende undersøkelser (Davidsen, 2010, Haagensen og Helland, 2014)

5.4.1 Oppsummering aktiviteter i andre distrikter

De fagansvarlige er i liten grad deltakere ved tilsynsbesøk ved andre distriktskontorer enn eget og dette antas å være en viktig hemmer for kompetanseutvikling og kompetansespredning i etaten. Alle intervjupersonene beskrev dette som et ressurs spørsmål og noen nevner også at ledergruppa i etaten bør være mer aktive når det gjelder kompetanseutvikling blant de ansatte.

5.5 Distriktssjefenes rolle

Nonaka (1994) beskriver en såkalt hypertekst-organisasjon som en ledelses- og organisasjonsmodell for kompetanseutvikling. I den modellen er mellomlederne sentrale i ledelsen av kompetansearbeidet. I dette delkapitlet drøftes funn knyttet til forskningsspørsmålet: Hvilken rolle har mellomlederne (distriktssjefene) når det gjelder å legge til rette for kompetanseutvikling og kompetansespredning?

Justervesenets distriktssjefer er mellomledere, men synes ikke å ha en tydelig rolle i kompetansearbeidet knyttet til de fagansvarlige. De fagansvarlige representerer et problem eller utfordring fordi noe av distriktskontorets tilsynskapasitet fjernes til fordel for kompetansearbeidet. Intervjupersonene er enige om at distriktssjefene ikke hemmer kompetansearbeidet, men at distriktssjefene i liten grad har mekanismer å bruke utenom å tildele tid til å drive nødvendig kompetanseutvikling og gjennomføre opplæring av nye ansatte. Noen sitater fra intervjuene viser hvilke muligheter som benyttes og hvordan situasjonen oppfattes på distriktskontorene:

- *«Det er å gi dem⁴ tid til selvstudium»*
- *«... var veldig åpen på at det var bare å melde seg på kurs og ta, være med på alle prosjekter og alltid ja hvis du ble spurt om å være med i et prosjekt»*
- *«prøver jo å følge med på hva det er de⁴, og lytte til hva det er de ønsker å drive med, hva de synes er motiverende å jobbe med. Og gi dem tilrettelagte oppgaver som matcher det»*
- *«tror ikke det står på distriktssjef»*

Distriktssjefene oppfattes ikke å ha en sentral rolle i kompetansearbeidet, slik mellomledere har i en hypertekstorganisasjon som beskrevet av Nonaka (1994) og tilsvarende beskrevet av Richards og Duxbury (2015). Distriktssjefene oppfatter ikke at de har særlige verktøy for å styre kompetansearbeidet som skjer lokalt ved det enkelte distriktskontor (se Figur 4), annet enn å velge kompetanseutvikling i stedet for inntektsgivende tilsynsarbeid. Instruksen til distriktssjefene (vedlegg 2) omtaler kompetanseutvikling innen distriktskontoret, men ikke mer spesifikt hvordan dette skal skje. Det er heller ingen knytninger i instruksen til ordningen med fagansvarlige. Innenfor distriktssjefenes rolle og instruks er det imidlertid mulig å tenke seg at denne knytningen kan gjøres gjennom arbeid med virksomhetsplanen, se kapittel 5.3.

⁴ kontrollørene

Dette vil bidra til at distriktssjefene får en mer direkte og konkret rolle knyttet til de fagansvarliges arbeid og dermed til kompetansearbeidet i hele organisasjonen, ikke bare på eget distriktskontor.

5.6 Hemmere og fremmere av kompetanseutvikling og -spredning

I dette delkapitlet drøftes problemstillingen i lys av de funn som er gjort, knyttet til forskningsspørsmålene. I tillegg drøftes metodeutfordringer som kan ha påvirket resultatet av arbeidet.

Et sentralt moment i SEKI-modellen er omvandling av implisitt til eksplisitt kompetanse (Nonaka, 1994), hvor det tenkes et kontinuum mellom implisitt og eksplisitt kompetanse (Nonaka og Von Krogh, 2009). I dette prosjektet har det vært vanskelig å tilnærme seg denne omvandlingen. Prosessen fra implisitt til eksplisitt kompetanse har derfor i liten grad blitt omtalt. Dette skyldes dels at Justervesenets virksomhet er sterkt knyttet til nedskrevne prosedyrer, altså eksplisitt kompetanse. Men det skyldes også at det i liten grad ble mulig å drøfte dette i intervjuene. I noen få av intervjuene framkom synspunkter som kunne utdypes basert på tanken om en implisitt-til-eksplisitt omvandling, men det opplevdes som svært vanskelig å tilnærme seg dette. Bakgrunnen for det kan være manglende begrepsapparat for å beskrive og vurdere implisitt kompetanse, læring og læringsprosesser, og at variasjonsbredden i de problemstillinger som man står overfor i Justervesenet er så stor at det i liten grad finnes implisitt kompetanse man er oppmerksom på. Dessuten kan det ha vært for svak regi av intervjuene (Thagaard, 2013), selv med fysiske møter, på grunn av for liten erfaring med slike intervjuer. Det ble opplevd som en svært vanskelig balanse å forsøke å styre intervjuet uten å stille ledende spørsmål, se kapittel 4.4. Likevel har SEKI-modellen (Nonaka, 1994) vært nyttig i dette arbeidet ved at den setter fokus på kompetanseutvikling og kompetansespredning som prosess. Hovedfokus i arbeidet har vært aspektene knyttet til prosess og relasjoner, men det har i intervjuene framkommet informasjon som har dreiet oppmerksomheten mer mot kompetanse som ressurs med formål å løse samfunnsoppdraget (Ot.prp. nr. 81, 2005-2006, NFD, 2017) på en effektiv måte (Håland og Tjora, 2006).

De fagansvarliges rolle og instruks er omfattende når det gjelder kompetanseutvikling og kompetansespredning, særlig fordi det stadig er utvikling innen måleteknologi, hvilke bransjer som benytter måling ved økonomiske oppgjør og hvordan måling benyttes i slike oppgjør. Justervesenets utfordring på området starter allerede med tildelingsbrevets målformuleringer (NFD, 2017) og finansieringsmodellen. Det er ikke eksplisitt formulert i

tildelingsbrevet at Tilsynsavdelingen skal drive med egen kompetanseutvikling tilsvarende det en finner for Nasjonalt laboratorium, den andre måletekniske fagavdelingen i Justervesenet. Finansieringsmodellen kan oppfattes å presse Tilsynsavdelingen i retning av å betrakte kompetanse som ressurs for å løse samfunnsoppdraget, slik at det i liten grad er mulig å ha fokus på prosess og relasjoner i kompetansearbeidet. Dette ser ut til i liten grad å legge til rette for å møte behovet for rasjonell refleksjon, hvordan en lærer og hvordan en lærer å lære (Argyris, 1990, Nonaka, 1994, Kolb, 1984, Kolb, 2015). Utvikling av begreper og felles forståelse av terminologi knyttet til refleksjon og læring kan være gunstig. Ideen om tolkningsfellesskap antas å være relevant i denne sammenhengen, hvor det er snakk om felles forståelse av prinsipper, begreper og forhold som ikke enkelt kan kategoriseres eller observeres (Lysklett, 2007, Fasting, 2015). Relatert til dette er felles erfaringer, jfr. Figur 6 (Nonaka, 1994), f.eks. ved at det gjennomføres gruppe-aktiviteter. Det synes altså som om rammebetingelsene for Tilsynsavdelingens virksomhet i seg selv kan være en hemmer av kompetanseutvikling.

Intervjupersonene påpeker at det er for få gruppe-aktiviteter knyttet til utveksling av erfaringer (Nonaka, 1994), men ingen knytter dette til utvikling av et felles begrepsapparat for kompetanseutvikling. *Informasjon* og *kurs* er imidlertid begreper som benyttes ofte av intervjupersonene. Noen eksempler på variasjonen i bruken av begrepet *informasjon* viser at det benyttes slik dette er beskrevet av Nonaka (1994) og Bierly et al. (2000) i noen tilfeller, i andre tilfeller synes det å brukes som et synonym for praktisk erfaring:

- «Det betyr at du har informasjon om det du holder på med, at du vet hva din arbeidsoppgave går ut på»
- «vi får jo informasjon fra de fagansvarlig som gjør at vi blir klokere»
- «å grave fram informasjonen som mangler»
- «vi har opprettet en egen side⁵ med informasjon om ...»

Intervjupersonene benytter altså samme begrep med ulike meningsinnhold, noe som kan være utfordrende i forbindelse med kompetanseutvikling og kompetansespredning. Kompetanse i betydningen læringsutbytte, kan derfor tenkes å være nyttig for å presisere hva man skal lære. Praktisk erfaring ble omtalt av mange av intervjupersonene, f.eks. slik: «*Dette med hands-on*

⁵ På Justervesenets nettsted

er viktig, å få ta på produkter og lære seg de å kjenne og ikke kun teoretisk». Læringsutbytter knyttet til et slikt utsagn kan være spesifikke praktiske ferdigheter som er viktig for tilsynsvirksomheten i Justervesenet. Ved å forstå og omtale kompetanse som læringsutbytter vil en kunne gi mer presise «oppdrag» til de fagansvarlige og de andre ansatte når det gjelder kompetanseutvikling slik at det blir mer tydelig hva som skal læres. Gjennom mer omfattende gruppe-aktiviteter vil det både spres kompetanse, men også legges til rette for å snakke om læring, noe som antakelig vil fremme kompetansearbeidet. Som del av å utvikle ordningen videre bør det derfor vurderes å øke bevisstheten omkring læringsprosesser og få et felles språk for å snakke om læring, f.eks. ved å bruke taksonomier fra det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket eller andre taksonomier som passer bedre. Dette kan bidra til å vri oppmerksomheten i retning av kompetanseutvikling som prosess (Nonaka, 1994, Håland og Tjora, 2006).

Ordningen med fagansvarlige kan tenkes å bli mer solid og robust ved at det tydeliggjøres hva de fagansvarliges rolle innebærer. Dette kan gjøres ved at instruksene bearbeides slik at den er enklere å forstå, tydeligere når det gjelder hva rollen innebærer og hvilke arbeidsmetoder som skal benyttes. På den måten kan instruksene bli mer relevant og komme i aktiv bruk, og ordningen med fagansvarlig vil fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning i etaten ytterligere.

Ved å knytte distriktssjefene, ledelsen for tilsynsavdelingen og de fagansvarlige sammen i kompetansearbeidet, gjennom å samarbeide om innholdet i den årlige virksomhetsplanen, fremmes kompetanseutvikling og kompetansespredning direkte. Det viktigste er imidlertid at en slik arbeidsmåte kobler distriktssjefene tettere til kompetansearbeidet som skjer gjennom ordningen med fagansvarlige. Distriktssjefene får med dette en mer sentral og tydelig rolle i kompetansearbeidet og en nærmer seg hypertekst-organisasjonen beskrevet av Nonaka (1994) noe. Gjennom arbeidet med virksomhetsplanen vil spørsmål knyttet til ressurser de fagansvarlige behøver f.eks. i form av arbeidstid, prioritering av tilsynsobjekter og tilrettelegging for kompetanseutvikling og kompetansespredning, kunne bearbeides i en integrert helhet. Kompetansearbeidet vil på denne måten få en mer sentral plass i virksomhetsplanen ved at det blir integrert i planene for tilsynsarbeidet på alle distriktkontorer. Dette antas å være til hjelp for distriktssjefene som også har kompetansearbeid i sin instruks, men også for de fagansvarlige. En kan dessuten se for seg at de fagansvarliges deltakelse i aktiviteter på distriktkontorene inkluderes i planleggingen og at en på den måten ikke nødvendigvis behøver å innarbeide slike arbeidsmetoder eksplisitt i instruksene. En utfordring er imidlertid at en tilnærming som skissert her krever nokså klare målsettinger for kompetansearbeidet for

planperioden, noe som kan være utfordrende, særlig med tanke på å formulere bestemte læringsutbytter. Lite konkrete eller uklare målsettinger kan bidra til å hemme kompetanseutviklingen i stedet for å fremme den. Knyttet til årlig virksomhetsplanlegging kan det være fornuftig å betrakte de fagansvarlige som prosesseiere for å tydeliggjøre utfordringene knyttet til disponering av personell og rollen som fagansvarlig, herunder det å lede arbeidet med å utvikle og spre kompetanse (Nesheim, 2010, Colman et al., 2011). Med en slik prosess-tilnærming koblet med konkrete mål for kompetanseutvikling og kompetansespredning, kan det være mulig å utvikle ordningen med fagansvarlige videre og å få mer organisasjonslæring.

6 Oppsummering og konklusjoner

I dette kapitlet gis en kortfattet oppsummering av de resultater og drøftinger som har blitt gjort på bakgrunn av innsamlet datamateriale. Videre gis det noen konklusjoner og det skisseres videre arbeid innenfor prosjektets tema, arbeid som kan vurderes gjennomført av Justervesenet.

Selv om intervjupersonene jevnt over er fornøyd med ordningen med fagansvarlige og de resultater ordningen har gitt, er det blitt pekt på en rekke områder hvor ordningen kan forbedres. En hemmer av kompetanseutvikling og kompetansespredning er at de fagansvarlige i liten grad er mobile i den forstand at de deltar i tilsynsbesøk eller andre aktiviteter ved andre distriktskontorer enn det de selv organisatorisk tilhører. Dette oppleves av intervjupersonene som uheldig og samtlige ønsker mer hyppighet og systematikk knyttet til kompetansespredning og kompetanseutvikling på denne måten. Motivasjonen for å øke kompetansen i etaten synes å være stor, noe som kan utnyttes i videre utvikling av ordningen med fagansvarlige.

Et viktig verktøy for å fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning er utvikling av ordningen med fagansvarlig. Ledelsen i etaten oppfattes å arbeide med på dette ved at to nye fagområder fikk fagansvarlig i 2018. Ordningen kan tenkes utviklet ytterligere ved at instruksene for de fagansvarlige gjennomgås slik at den blir enklere å forstå, oppfattes som relevant for arbeidet de fagansvarlige skal gjøre og kommer i aktiv bruk. Bearbeiding av instruksene for de fagansvarlige kan bidra til å fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning, herunder klargjøring av fagansvarliges rolle, myndighet og ressurser.

Kobling av fagansvarlige og distriktsjefer kan bidra til å gjøre ordningen bedre, gi bedre styring av ordningen og fremme kompetanseutvikling og kompetansespredning i etaten.

Denne koblingen kan skje gjennom arbeidet med den årlige virksomhetsplanen for Tilsyns-avdelingen. I arbeidet med virksomhetsplanen gis dessuten Tilsynsavdelingens ledelse en arena for å styre og lede de fagansvarliges arbeid, og kan på denne måten bidra til at ordningen gir bedre utbytte i form av økt kompetanse for medarbeiderne og organisasjonen.

I tillegg bør det vurderes nærmere hvordan de fagansvarliges rolle kan tydeliggjøres, f.eks. hvordan de kan knyttes til opplæring av nyansatte og hvilke ressurser de kan disponere, f.eks. for å gjennomføre gruppe-aktiviteter. Ressursbehov kan tenkes inkludert i arbeidet med virksomhetsplanen, beskrevet i foregående avsnitt. Særlig gjelder dette ressurser knyttet til samling av faggrupper og reiser til distriktskontorene for å delta i tilsynsbesøk eller andre aktiviteter knyttet til kompetanseutvikling og kompetansespredning. Planlegging og forutsigbarhet antas å bidra positivt til kompetanseutviklingen og kompetansespredningen.

Selv om de utfordringer som har blitt drøftet er knyttet til Justervesenet, kan det være andre offentlige etater som har tilsvarende utfordringer. Gitt at offentlig sektor hvert år får kutt i sine budsjetttrammer, omtalt som effektiviserings- og avbyråkratiseringskutt, er det lite trolig at tilsynsmyndigheter og andre virksomheter med stor geografisk spredning gis romsligere budsjetter for å ivareta kompetansearbeidet spesielt. I lys av dette synes utfordringene i Justervesenet å belyse utfordringer som kan være mer generelle. Dette gjelder roller og ansvar, ressurser og disponering av disse, arenaer og arbeidsmåter knyttet til kompetansearbeidet.

Dette prosjektet har vist at ordningen i Justervesenet med kontrollører med fagansvar er et fundament som det bør bygges videre på med sikte på ytterligere forbedring av kompetansearbeidet i etaten. Tydeliggjøring av de fagansvarliges instruks, mer systematisk og aktivt engasjement fra de fagansvarliges side i kompetanseutviklingsarbeid i hele landet og tydeligere styring og ledelse av ordningen, er tiltak som bør vurderes i forbindelse med utvikling av ordningen. Disse tiltakene bygger på de funn og drøftinger som er gjort i dette prosjektet, basert på problemstillingen knyttet til hva som hemmer og fremmer kompetanseutvikling og kompetansespredning i Justervesenet.

Referanseliste

ANDERSEN, H. L. 2010. «Constructive alignment» og risikoen for en forsimplende universitetspædagogik. *Dansk Universitetspædagogisk Tidsskrift*, 5(9), s. 30-35.

- ARGOTE, L. & FAHRENKOPF, E. 2016. Knowledge transfer in organizations: The roles of members, tasks, tools, and networks. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 136, s. 146-159.
- ARGOTE, L. & INGRAM, P. 2000. Knowledge transfer: A basis for competitive advantage in firms. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 82(1), s. 150-169.
- ARGYRIS, C. 1990. *Bryt forsvarsrutinene : hvordan lette organisasjonslæring*. Oversatt av QUIRK, K. M. J. Oslo: Universitetsforlaget.
- BAKKEBY, M. 2012. *Utviklingsarbeid i videreg ende skole i Troms fylkeskommune gjennom faglig nettverksarbeid* Bodø: Universitetet i Nordland.
- BIERLY, P. E., KESSLER, E. H. & CHRISTENSEN, E. W. 2000. Organizational learning, knowledge and wisdom. *Journal of Organizational Change Management*, 13(6), s. 595-618.
- CHRISTENSEN, T., EGEBERG, M., LÆGREID, P. & AARS, J. 2014. *Forvaltning og politikk*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- COLBJØRNSEN, T., FJOSE, S., FLATELAND, L. I., HØISETH-GILJE, K. & MYRSETH, P. 2016. Ut av startblokken. Evaluering av Justervesenet. Menon Business Economics.
- COLMAN, H. L., STENSAKER, I. G. & THARALDSEN, J.-E. 2011. *A Merger of equals? : the integration of Statoil and Hydro's oil and gas activities*. Bergen: Fagbokforlaget.
- DAVIDSEN, H. 2010. Erfaringsdeling og læring i en flat organisasjon. University of Stavanger, Norway.
- FASTING, R. B. 2015. PP-tjenesten en merkevare? Om tolkningsfelleskap og PP-tjenestens rolle i barnehager og skoler. *Psykologi i kommunen*, 6, s. 53-62.
- FJELLAND, R. 1999. *Innføring i vitenskapsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FOSS, N., HUSTED, K. & MICHAILOVA, S. 2010. Governing Knowledge Sharing in Organizations: Levels of Analysis, Governance Mechanisms, and Research Directions. *The Journal of Management Studies*, 47(3), s. 455-482.
- FOSS, N., MINBAEVA, D., PEDERSEN, T. & REINHOLT, M. 2009. Encouraging knowledge sharing among employees: How job design matters. *Human Resource Management*, 48(6), s. 871-893.
- GRIMS , R. E., EGERDAL,  . & SANYANG, F. A. 2015. *Personaladministrasjon. Teori og praksis*. 5. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- HAAGENSEN, I. S. & HELLAND, E. K. 2014. Kunnskapsdeling og læring i fagnettverk: en kvalitativ studie gjennomført i Statoil. Norges Handelshøyskole.

- HERMANRUD, I. 2012. The transfer of knowledge and the problems of identity in a managed and online context. *Nordic Journal of Social Research*, 3, s. 52-70.
- HUTCHISON, R. 2006. *Fra mangfold til enhet. Justervesenet og historien om mål og vekt i Norge*. Justervesenet.
- HÅLAND, E. & TJORA, A. 2006. Between asset and process: Developing competence by implementing a learning management system. *Human Relations*, 59(7), s. 993-1016.
- IRGENS, E. J. 2011. *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- JACOBSEN, D. I. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- JACOBSEN, D. I. & THORSVIK, J. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- JUSTERVESENET. 2017. *Strategi 2017-2020. Riktig måling gir tillit og verdiskapning i samfunnet*. Tilgjengelig: https://www.justervesenet.no/wp-content/uploads/2017/10/strategidokument_web.pdf [10. jul. 2018].
- KARLSEN, G. E. 2010. Kvalifikasjonsrammeverk - virkemiddel for kvalitet eller ensretting? *Uniped*, 33(3), s. 5-17.
- KIRKHAUG, R. 2017. *Endring, utviklingsutvikling og læring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- KOLB, D. A. 1984. *Experiential learning : experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- KOLB, D. A. 2015. *Experiential learning : experience as the source of learning and development*. 2nd edition. utg. Upper Saddle River, N.J: Pearson Education.
- LAI, L. 2013. *Strategisk kompetanseledelse*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- LYSKLETT, S. R. 2007. Dialog mellom ideer: Ideutviklingens vilkår i arbeidsgruppemøter. Det historisk-filosofiske fakultet.
- MOXNES, P. 2000. *Læring og ressursutvikling i arbeidsmiljøet*. Ny utg. Oslo: P. Moxnes.
- NESHEIM, T. 2010. Prosesseiere i matriseorganisasjonen. *Beta [elektronisk ressurs]*, 24, s. 96-112.
- NFD 2017. Statsbudsjettet 2018: Tildelingsbrev til Justervesenet.
- NOKUT. *Nivåer i kvalifikasjonsrammeverket*: Norsk organ for kvalitet i utdanninga (NOKUT). Tilgjengelig: <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nkr/beskrivelser-av-laringsutbytte-for-nivaene-i-nkr/> [31.10. 2018].
- NONAKA, I. 1994. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. 5(1), s. 14-37.

NONAKA, I. & VON KROGH, G. 2009. Tacit Knowledge and Knowledge Conversion: Controversy and Advancement in Organizational Knowledge Creation Theory. *Organization Science*, 20(3), s. 635-652.

Ot.prp. nr. 81. 2005-2006. Lov om målenheter, måling og normaltidsregulering, Handels- og Næringsdepartementet.

RICHARDS, G. S. & DUXBURY, L. 2015. Work-Group Knowledge Acquisition in Knowledge Intensive Public-Sector Organizations: An Exploratory Study. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 25(4), s. 1247-1277.

THAGAARD, T. 2013. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Funksjonsbeskrivelse (instruks) for fagansvarlig

Arbeidsområde:

- Bidra til utvikling av fagområdet
- Være faglig oppdatert
- Være tilgjengelig for andre i tilsynavdelingen som en ressursperson i sitt fagområde
- Utarbeide eller bidra til å utarbeide prosedyrer relevant til fagområdet
- Foreta opplæring på sitt fagområde, dette kan inkludere både én til én opplæring i felt og å arrangere fagsamlinger / kurs.
- Delta i dialog med andre myndigheter og andre interessenter.
- Delta i dialog med brukere og informere eksternt om krav og regelverk.
- Delta i utredningsprosjekter.

Ansvarsområde:

- gjennomføre arbeidet i ansvarsområdet innenfor rammene av tidsbruk som er avtalt i hvert enkelt tilfelle og innenfor rammene av virksomhetsplanen.

Vedlegg 2 – Funksjonsbeskrivelse (instruks) for distriktssjef

Side 1 av 1

Funksjonsbeskrivelse distriktssjef

DISTRIKTSSJEF

Oppgaver:

- Være arbeidsgivers representant i den daglige drift av distriktkontoret
- Daglig ledelse av distriktkontoret
- (X) Utarbeidelse av planer og prioriteringer for distriktkontoret
- Planlegging og tildeling av arbeidsoppgaver
- Oppfølging av distriktkontoret medarbeidere
- (X) Gjennomføring av PLUS-samtaler
- (X) Vurdering, anbefaling og oppfølging av kompetanseutvikling innen distriktkontoret
- (X) Gi innspill til ledelsens tilbud ved lønnsforhandlinger for medarbeiderne ved distriktkontoret
- (X) Deltagelse i tilsetninger på distriktkontoret
- Foreta saksbehandling, faglige vurderinger og beslutninger
- Delta i tilsynsarbeidet og TKO arbeid etter behov
- Andre oppgaver pålagt av avdelingsdirektør TS

Ansvar:

- Sørgе for at distriktkontoret utfører oppgaver med høy faglig kvalitet i henhold til prosedyrer
- Personalansvar for distriktkontorets medarbeidere
- Sørgе for at utstyr blir vedlikeholdt innenfor økonomiske rammer
- Sørgе for at distriktkontoret utnytter ressurser godt og drives effektivt
- At distriktkontoret når fastsatte mål og følger fastsatte prioriteringer
- Rapportere eventuelle vesentlige avvik fra planer og budsjett til avdelingsdirektør TS
- Rette seg etter gjeldende lov, forskrift og prosedyrer foruten andre gjeldende retningslinjer for arbeidet ved distriktkontoret
- Følge Justervesenets kvalitetssystem

Myndighet:

- Lede distriktkontorets medarbeidere
- (X) Budsjett disponere reiseregninger for personell og andre mindre personalkostnader ved distriktkontoret
- (X) Foreta bestillinger i henhold budsjettmidler hvor det er delegert bestillingsrett til distriktssjef
- Kan i særlige tilfeller beslutte fravik fra prosedyrer, normal rutine for registrering av avvik skal da benyttes
- Foreta avgjørelser og fatte vedtak i saker der det er delegert avgjørelsesmyndighet i henhold til prosedyrer.
- Godkjenne avspasering
- (X) Godkjenne ferie.
- Gi pålegg om overtid og attestering av overtid.
- Gi pristilbud på tjenester på vegne av Justervesenet

Områder merket med (X) delegeres ikke til stedfortreder.

Avdelingsdirektør TS er ansvarlig for områdene som ikke er delegert.

Justervesenet

Gyldig fra : 26.01.15
Erstatter : 16.10.15

Vedlegg nr. : JVQ-06.33
Godkjent av : NMT (sign)

Vedlegg 3 – Intervjuguide

1

Intervjuguide – kompetanseutvikling og kompetansespredning i en statlig etat med spredt geografisk organisering

Takk for at du (dere) deltar i dette forskningsprosjektet. Prosjektet handler om hvordan ordningen med at noen kontrollører har fått fagansvar oppfattes å fungere når det gjelder kompetanseutvikling og kompetansespredning. Altså hvordan selve ordningen kontrollør med fagansvarlig fungerer.

For å hjelpe til med å få fram synspunkter og meninger om ordningen, vil jeg stille deg (dere) en del spørsmål som jeg ønsker at du (dere) tenker over og gir synspunkter på.

Det viktig å understreke at det ikke finnes noen fasitsvar, det er dine synspunkter og meninger som teller her. Jeg er på jakt etter hvordan du opplever at ordningen med kontrollør med fagansvar fungerer i din hverdag.

Vi kan ikke rekke over alt som ordningen kontrollør med fagansvar skal dekke. Samtalen skal derfor dreie seg om kompetanse, kompetanseutvikling og kompetansespredning.

Vi skal altså ha fokus på kompetansespørsmål knyttet til ordningen kontrollør med fagansvar.

Intervjuet er satt til å vare maksimalt 2 timer og vi legger inn en kort pause underveis om nødvendig.

Intervjuet er delt inn i ulike tema og jeg styrer intervjuet. Dersom du (dere) er usikker på hva jeg egentlig spør om, er det viktig å be om at jeg gjør spørsmålet klarere og tydeligere.

Jeg ønsker å ta opp denne samtalen slik at jeg ikke trenger å notere alt som blir sagt. Opptaket blir slettet etter at prosjektet er gjennomført.

De som blir intervjuet vil ikke på noen måte bli identifisert med navn eller organisatorisk tilknytning i rapporten fra prosjektet.

Du kan trekke deg fra deltakelsen i dette prosjektet.

Del 1: Kompetansebegrepet, kompetanseutvikling og kompetansespredning generelt

Før vi går nærmere inn på ordningen kontrollør med fagansvar, har jeg noen generelle spørsmål som gjelder kompetanse og kompetanse på arbeidsplassen.

1. Hva forstår du med begrepet **kompetanse**? Hva betyr **kompetanse**?
2. Hva tenker du **kompetanseutvikling** dreier seg om?
3. Hvordan oppfatter du begrepet **kompetansespredning**?
4. I hvor stor grad synes du **ledelsen i etaten** er opptatt av **kompetanseutvikling** blant de ansatte? Svært lite, Lite, I noen grad, Mye, Svært mye.
 - a. Eventuell utdyping av svaret
5. I hvor stor grad er **du** opptatt av å utvikle **din egen kompetanse** på jobben? Svært lite, Lite, I noen grad, Mye, Svært mye.
 - a. Eventuell utdyping av svaret

Del 2: Instruks og kompetanse

6. Vi skal nå se på **instruksen for kontrollør med fagansvar**. Er du kjent med instruksen, har du lest den tidligere?
7. Hvilke av punktene oppfatter du handler om **kompetanse, kompetanseutvikling** eller **kompetansespredning** på en eller annen måte? Begrunn gjerne hvorfor du mener at punktene i instruksen handler om kompetanse. (Instruksen går gjennom punkt for punkt, punktene er for denne sammenhengen nummerert slik at de enkelte punktene kan identifiseres entydig).

Del 3: Opparbeide spisskompetanse hos den fagansvarlige

8. Hvilke føringer oppfatter du at denne instruksen gir når det gjelder hva den **fagansvarlige** skal gjøre for å utvikle **sin kompetanse**?
9. Hvordan oppfatter du at det legges det til rette for at den **fagansvarlige** skal kunne utvikle **sin kompetanse**? Oppfølgingsspørsmål:
 - a. Motivasjon? Hva gjøres for å motivere de fagansvarlige slik at de utvikler egen kompetanse?
 - b. Engasjement? Hva gjøres for at de fagansvarlige skal være engasjert i å utvikle egen kompetanse?
 - c. Erfaring? Hvordan legges det til rette for at de fagansvarlige får spesielt stor erfaring innen sitt fagområde?

Del 4: Kompetansespredning generelt

10. Hvilke føringer oppfatter du at denne instruksen gir når det gjelder hva den **fagansvarlige** må gjøre for å **spre kompetanse** i etaten?
11. Hvordan opplever du at **kompetansespredningen fra de fagansvarlige til de andre** i etaten gjøres? Er det møter, seminarer, samlinger, ekskursjoner, endringer i skriftlige prosedyrer?
12. Er det noen måter å **spre kompetanse** på som du har erfaring med og som du vurderer å fungere bedre enn andre måter? Gi eksempler.
13. Er det noen måter å **spre kompetanse** på som du har erfaring med og som du vurderer å fungere dårligere enn andre måter? Gi eksempler.

14. Hvordan legges det til rette for at **du kan bygge opp erfaring** innen ett eller flere fagområder?
15. Hvordan legges det til rette for at du skal kunne **tenke over det du lærer** slik at du nærmest **automatisk** vet hva som er feil, hvordan et problem angripes o.l.?
16. Alt i alt, hvordan opplever du at **ordningen med fagansvarlig** fungerer når det gjelder å **spre kompetanse** i etaten? Svært dårlig, dårlig, passe, godt, svært godt.
 - a. Eventuell utdyping av svaret

Del 5: Geografi og kompetansespredning

17. I hvor stor grad mener du det **påvirker spredningen av kompetanse** at de ansatte er **spredd over hele landet**? Svært lite, Lite, I noen grad, Mye, Svært mye.
 - a. Eventuell utdyping av svaret
18. Hvordan tenker du at **ordningen med fagansvarlig** må fungere for å få **spredd kompetanse** i etaten for å **ta hensyn til** at alle er lokalisert **over hele landet**?

Del 6: Instruksjonsmyndighet fagansvarlig

19. Dersom **de fagansvarlige** hadde hatt **instruksjonsmyndighet** som gjelder **når** et bestemt tilsyn skal gjennomføres og i hvilken **bedrift**, ville det kunne påvirke **spredning** og **utvikling** av **kompetanse** i etaten?
20. I hvor stor grad mener du en slik **instruksjonsmyndighet** ville påvirket **utviklingen** og **spredningen** av **kompetanse** i etaten? Svært lite, Lite, I noen grad, Mye, Svært mye.
 - a. Eventuell utdyping av svaret
21. Dersom de **fagansvarlige** skulle hatt en eller annen form for **instruksjonsmyndighet**, hva skulle vedkommende kunne **instruere** om når det gjelder forhold som har med **kompetanseutvikling** og **kompetansespredning** å gjøre? Hva slags instruksjonsmyndighet som gjelder kompetanseutvikling og kompetansespredning ville kunne være nyttig for de fagansvarlige?
22. Hvilke muligheter har eller bruker de **fagansvarlige** til å påvirke **hvordan** tilsynsoppdrag skal gjennomføres slik det fungerer nå?

Del 7: Lokalt kompetansearbeid

23. Hvordan legges det til rette for å **utvikle kompetanse** ved **ditt distriktskontor**? Hvordan får du utviklet din kompetanse?
24. Hvordan vil du beskrive **nærmeste leders rolle** i **kompetanseutviklingen** ved ditt distriktskontor?
25. I hvor stor grad mener du at arbeidet til de **fagansvarlige** legger til rette for **din kompetanseutvikling**? Svært lite, Lite, I noen grad, Mye, Svært mye.
 - a. Eventuell utdyping av svaret
26. I hvor stor grad mener du at **nærmeste leder** legger til rette for **din kompetanseutvikling**? Svært lite, Lite, I noen grad, Mye, Svært mye.
 - a. Eventuell utdyping av svaret

Del 8: De fagansvarlige som mentorer

27. Hvor ofte skjer det at **fagansvarlig deltar** i tilsynsbesøk i ditt distrikt, altså tilsynsbesøk **innenfor det fagområdet** den fagansvarlige er ansvarlig for?
28. Hva kan være **grunnen** til at dette skjer så ofte/sjelden?
29. Tenker du det er **nyttig og verdifullt** at **fagansvarlig** jevnlig **deltar i tilsynsoppdrag** for å **utvikle** andres **kompetanse**? Hvis ja, hvordan/hvorfor?

Del 9: Resultater av kompetansearbeidet

30. Bidrar ordningen med **fagansvarlige** til å **utvikle ditt faglige skjønn**? I så fall hvordan?
31. Hva slags **resultater** når det gjelder **økt kompetanse** tenker du at **ordningen med fagansvarlig** bør bidra til? Se gjerne på instruksene for å vurdere hva du vil å svare.
32. Hvilke **resultater** mener du at **ordningen** har gitt når det gjelder **kompetanseutvikling** i **etaten** sett under ett og for **distriktskontoret** du jobber ved?
33. Hva mener du kunne vært gjort for slags **endringer i ordningen** for å få enda **bedre resultater** når det gjelder **kompetanseutvikling** og **kompetansespredning** for **etaten** og for **distriktskontoret** du jobber ved?