

HANDELSHØGSKOLEN I TROMSØ  
OG INSTITUTT FOR SOSIOLOGI, STATSVITENSKAP OG  
SAMFUNNSPLANLEGGING

## Kompetansesarbeid i kommunal sektor – en strategisk satsing eller tilfeldig ressursbruk?

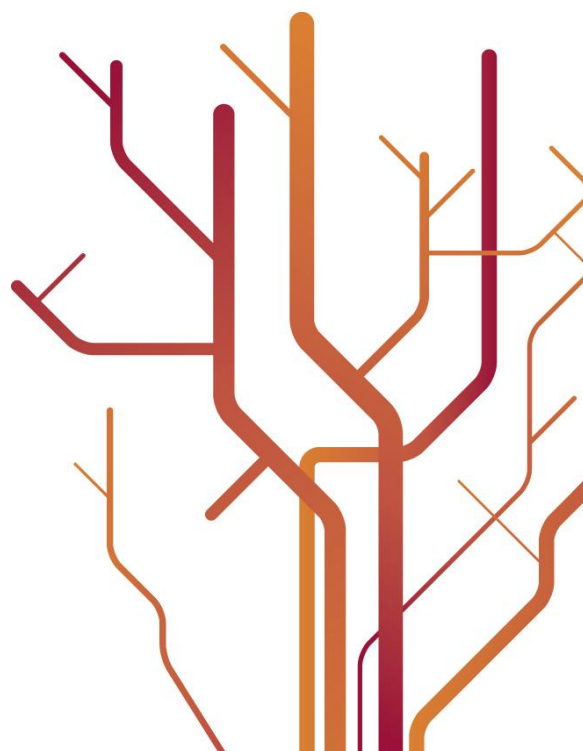


**Siw Skaar**

**Ann Helen Pedersen**

Masteroppgave i erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi  
- Master of Business Administration (30 sp)

November 2012



## **Forord**

Denne avhandlingen avslutter vår studie i erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi ved universitet i Tromsø. Studiet har vært fleksibelt og det meste av forelesninger og arbeidsprosesser har foregått via internett. Denne arbeidsformen har vært svært nyttig, men også utfordrende i forhold til det betydelige arbeidet som må gjøres i hverdagen - men det har også gjort det mulig å gjennomføre en mastergrad for fullt arbeidende familiefolk som oss.

Dette har vært en lærerik og spennende reise inn i en verden full av nye begreper og forståelsesmodeller, og vi føler oss på mange måter rikere som mennesker når vi nå skal avslutte ferden. Det har vært utrolig givende å få utdelt verktøy til å åpne dører som tidligere har vært lukket, og dermed få nye perspektiver på virkeligheten. Vi skal heller ikke stikke under en stol at hverdagen har vært hektisk, og at vi til dels har befunnet oss i en virkelighet familie og venner ikke har deltatt i. Vi vil derfor benytte anledningen til å takke alle de rundt oss som har stått ut med ensporede samtaler (eller kanskje heller monologer) om ledelsesteori og perspektiver, og som allikevel har vært der når vi trengte noen å kople av hos. Spesielt takk til ektefelle/samboer og barn som virkelig har fått kjenne på kroppen det å ha en masterstudent i hus. Arbeidsgiver, RKK Lofoten skal ha takk for at det var mulig å rydde plass til dette studiet i hektiske perioder.

Vi ønsker også å takke de som har brukt av sin tid til å delta i intervju med oss og dermed direkte har medvirket til at vi kunne gjennomføre denne studien; ordførere, nåværende og tidligere rådmenn, kommunalsjefer, personalsjefer og enhetsledere i de to kommunene vi har undersøkt. Andre som har bidratt med innspill på vår vei mot en ferdig masteravhandling er fagansvarlige i studiet og våre medstudenter – en takk også til dem. En stor takk går ikke minst til vår veileder, professor Kjell Arne Røvik for gode råd og støtte underveis.

Til sist er det på sin plass å gi en skikkelig takk til hverandre for gjensidig støtte, oppmuntring og uvurderlig samarbeid både gjennom studiet og ikke minst gjennom skrivingen av denne avhandlingen. Vi kom i mål sammen!

November 2012

Siw Skaar og Ann Helen Pedersen

## **Sammendrag**

Kommunal sektor skal levere mange ulike tjenester til befolkningen, og kvaliteten på de tjenestene som leveres vil avhenge av den kompetansen de ansatte har. Disse blir i så måte kommunenes viktigste ressurs, som det bør investeres i både for å få best mulig kvalitet på tjenestene og for å få fornøyde ansatte som mestrer sine arbeidsoppgaver. Å sørge for dette vil derfor være en viktig oppgave for arbeidsgiver. Vi har på bakgrunn av dette valgt kompetansearbeid i kommunal sektor som tema for denne avhandlingen. Her har vi sett på hvilken praksis kommunene har for dette arbeidet, og hvorvidt det er avledet av overordnede strategier og planer. Vi har også undersøkt hvordan ansvarsforholdet blant de ulike ledernivåene i kommunene er fordelt. Studien baserer seg både på intervjuer av sentrale aktører og analyser av planverk med kompetansearbeidet i fokus. Vi har benyttet Linda Lai sin modell for strategisk kompetansestyring som mal for hvordan dette arbeidet optimalt sett burde foregå. Dette danner bakgrunnen for en diskusjon rundt de funnene vi har gjort. Vi har også drøftet funnene i forhold til det instrumentelle og nyinstitusjonelle perspektivet. Våre funn viser at kommunene produserer planer for kompetansearbeidet, men at disse ikke beskriver praksis konkret, eller definerer ansvaret tydelig. Funnene tyder på at kommunene har en vei å gå før man kan si at de er i forkant av å kartlegge og identifisere sine kompetansebehov, og dermed arbeider strategisk med kompetanseutvikling.

**Nøkkelord:** Strategisk kompetansestyring - kommunal sektor – kompetansestrategi – kompetanseplanlegging – kompetanseanalyse – kompetansearbeid – kommunal ledelse

## **Innhold**

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
Innhold .....	iii
Figuroversikt .....	iv
Vedleggsoversikt.....	iv
Kapittel 1. Introduksjon.....	1
Innledning.....	1
1.2 Begrepsavklaringer.....	2
1.3 Disposisjon og leseveiledning .....	4
1.4 Presentasjon av temabeskrivelse og problemstilling.....	5
1.5 Avgrensning og presisering.....	6
1.6 Beskrivelse av case-kommunene og deres system for kompetansearbeid .....	9
Kapittel 2. Teoretiske perspektiver på kompetanse og kompetansearbeid .....	10
2.1 Teoretisk gjennomgang av kompetansebegrepet .....	10
2.1.1 Komponentene i kompetansebegrepet: .....	10
2.2 Strategisk kompetansestyring.....	11
2.2.1 Modell for strategisk kompetansestyring .....	12
2.3 Strategisk styrt kompetanse og symbolstyrt kompetanse; to teoretiske perspektiver på kompetansestyring .....	15
2.3.1 Det instrumentelle perspektiv - en rasjonell systemforståelse .....	15
2.3.2 Det nyinstitusjonelle perspektiv - en åpen systemforståelse .....	17
Kapittel 3. Metodisk fremgangsmåte .....	20
3.1 Valg av undersøkelsesdesign og metode.....	20
3.2 Kvaliteten på undersøkelsen.....	21
3.2.1 Etikk .....	21
3.2.2 Reliabilitet .....	21
3.2.3 Validitet.....	22
3.2.4 Metodisk vurdering av vår undersøkelse .....	22
3.3 Prøveintervju .....	25
3.4 Gjennomføring av intervjuene .....	26
3.5 Klargjøring og bearbeiding av empiriske data .....	27
Kapittel 4. Funn og resultater .....	28
4.1 Beskrivelse av funn på bakgrunn av intervjuet .....	28

4.1.1	Kompetansestrategi og kompetanseplan .....	28
4.1.2	Kommunenes praksis .....	30
4.1.3	De ulike ledernivåenes formelle og reelle ansvar for kompetansearbeidet.....	32
4.2	Funn fra dokumentstudiene .....	34
4.2.1	Beskrivelse av Njord kommunes dokumenter .....	34
4.2.2	Beskrivelse av Æge kommunes dokumenter .....	37
Kapittel 5. Funn sett i forhold til Lais modell .....		40
Kapittel 6. Analyse: Strategisk styrt og symbolstyrt kompetansearbeid.....		47
6.1	Hva fant vi og hvordan kan man forstå dette? .....	50
6.2	Perspektivenes forklaringskraft.....	53
Kapittel 7. Avslutning .....		55
7.1	Refleksjoner rundt problemstilling og funn .....	55
7.2	Videre forskning.....	56
Litteratur.....		57
Vedlegg: .....		60

### **Figuroversikt**

Figur 1:	Kompetansekjeden .....	6
Figur 2:	Det profesjonelle byråkratiet .....	7
Figur 3:	Strategisk kompetansestyring som kontinuerlig prosess .....	13
Figur 4:	Oversikt over planverk i Njord kommune .....	34
Figur 5:	Oversikt over planverk i Æge kommune .....	37
Figur 6:	De to valgte perspektivene .....	47
Figur 7:	Strategisk kompetansestyring, KS.....	60

### **Vedleggsoversikt**

Vedlegg 1:	Verktøy for strategisk kompetansestyring.....	60
Vedlegg 2:	Intervjuguiden.....	61
Vedlegg 3:	Analyse/transkribering.....	66
Vedlegg 4:	Kommunevis oversikt over intervjuene.....	68
Vedlegg 5:	Oversikt over planverk i Njord kommune.....	73
Vedlegg 6:	Oversikt over planverk i Æge kommune.....	75

## **Kapittel 1. Introduksjon**

### **Innledning**

Kommunal sektor består av mange fagområder som skal levere ulike tjenester til befolkningen. På mange måter utgjør dette velferd-Norges ryggrad - i den forstand at kommunene som både myndighetsorgan og offentlige velferdsprodusenter følger innbyggerne fra vugge til grav, og møter de ulike livsfasenes spesielle behov og forventninger. Dette krever godt kvalifiserte mennesker i møtet med den enkelte borger. Det betyr at kommunene må ha ansatte som er kompetente til å utføre de oppgavene de er satt til. Dette betyr også at kvaliteten på den *praksisen* som utøves ute i skolene, sykehjemmene og på de øvrige tjeneste- og forvaltningsområder må være god. Med denne utfordringen som bakteppe skal kommunene styres og ledes mest mulig rasjonelt. De må balansere på mer eller mindre slak line mellom kvalitet, produktivitet og økonomi, og gjøre det på en slik måte at både ansatte og brukere er rimelig fornøyde.

Kommunene i Nordland kommer generelt sett dårlig ut i undersøkelser som er gjort i forhold til utdanningsnivå, og dette gjelder også de to kommunene vi har valgt å se nærmere på. Vista Analyse AS sier i en rapport de har utarbeidet for NHO, at de kommunene som rangeres lavest i deres undersøkelse nesten uten unntak ligger i de tre nordligste fylkene, og at arbeidslivet både i offentlig og privat sektor stadig blir mer kompetansekrevene. Rapporten har tatt for seg indikatorene; arbeidsmarked, demografi, kompetanse og økonomi, og har fokus på bærekraftige kommuner. Her finner vi at ”våre” kommuner ligger i nedre sjiktet både i landet og i fylket om vi tar for oss kommunene generelt, og i forhold til kompetanse spesielt. Befolkningsutviklingen i distriktskommunene viser i følge den nevnte rapporten en gjennomsnittlig nedgang i befolkningen i de tre nordligste fylkene (2011). Vi kan også se at vi får en befolkningssammensetning med flere og flere eldre og nedgang i unge arbeidføre, noe som vil føre til nedgang i fødselstall (Røvik, 2011). Dette betyr at vi får flere og flere brukere, og færre og færre til å levere tjenestene, noe som igjen utgjør en utfordring for distriktskommunene i forhold til å ha mange nok kvalifiserte fagfolk inn i fremtiden.

Kommunene har også store oppgaver i å tilrettelegge for utvikling og vekst i lokalsamfunnet. Den kommunale ledelsen må ha blikket rettet inn i fremtiden slik at de forholdene som ligger

der blir vurdert og ivaretatt. Det betyr målrettet og planmessig arbeid basert på gode analyser og vurderinger. I og med at de kommunale tjenestene blir levert *av folk til folk*, uansett om det er saksbehandling, pleie eller annet, så utgjør de ansatte kommunenes viktigste ressurs. Det betyr også at det som viser seg i praksisfeltet er en konsekvens av den kompetansen som finnes hos den enkelte utøver.

De ansattes ferdigheter og kunnskaper må oppdateres, vedlikeholdes og videreutvikles. Utviklingen på mange fagområder i dag skjer så raskt at ansatte må bruke betydelig tid på å holde seg à jour med kunnskapsveksten. Kontinuerlig læring blir dermed en sentral utfordring for arbeidsgiver og for den enkelte arbeidstaker (Nordhaug, 2002). Er det da slik at kommunene sikrer at kompetansen hos den enkelte *er* god nok - og på hvilken måte foregår det arbeidet, og er det slik at det arbeides strategisk og systematisk med dette?

Vi som ønsker å finne ut av disse spørsmålene er både hverandres medstudenter og arbeidskollegaer. Således er denne masteroppgaven et samarbeidsprosjekt mellom to MBA-studenter. Tema for avhandlingen vil være ledelse i kommunal sektor, og hvordan kompetansearbeid brukes strategisk i kommunal utvikling.

## 1.2 Begrepsavklaringer

Professor Kjell Arne Røvik har i forelesninger poengtert at *"man må ha begreper for å begripe og for dermed å kunne ta kunnskapsbaserte grep"*. Dette er for oss ett viktig poeng som vi kjenner at vi må ta på alvor før vi tar fatt på selve avhandlingen. I følge Wikipedia er et begrep *"en mental forestilling om et konkret eller abstrakt fenomen i den virkelige verden. For at mennesker skal kunne snakke om denne forestillingen/begrepet, må det uttrykkes gjennom en term og en definisjon"*. Dette forteller at man må forstå innholdet i begrepet for å kunne forholde seg til det, både tankemessig og praktisk. Vi vil derfor gå gjennom en del sentrale begreper som vil bli belyst i avhandlingen, slik at vi bestreber felles forståelse for fenomener vi tar for oss.

**Kunnskapsintensiv organisasjon:** Det som kjennetegner en slik organisasjon er først og fremst at den løser kompetansekrevende oppgaver ved hjelp av kunnskapsintensive ansatte.

Disse er høyt utdannede, og det er de ansatte som eier ”produksjonsmidlene” og som står for verdiskapningen (Nordhaug, 2002).

**Kompetansearbeider:** velkvalifisert arbeidstaker med personlige evner, kunnskap og/eller kompetanse som bidrar til å øke, realisere og stimulere en organisasjons verdiskapning og arbeidsprosesser (Lai, 2004).

**Kompetansebegrepet:** Kompetanse består av elementene kunnskap, evner, ferdigheter og holdninger, og sees i sammenheng med de oppgaver som skal løses og er knyttet til den enkelte arbeidstaker (Lai, 2004).

**Strategi:** Strategi er knyttet til organisasjonens langsiktige mål, og tiltakene og ressursfordelingen som er nødvendig for å nå målene (Chandler, gjengitt i Johnson mfl, 2011).

**Kompetansekjede:** Organisasjoners kompetansearbeid som omhandler hele prosessen fra planlegging, via utvikling og ekstern anskaffelse av kompetanse, til regulering og sammenstilling, samt utnyttelse av kompetanse (Nordhaug, 2004).

**Instrumentelt perspektiv:** En rasjonell systemforståelse med effektivitet i fokus. Ledelsen ser på organisasjoner som et instrument eller verktøy i deres måloppnåelse. Organisasjonen må derfor være så rasjonelt designet som mulig for å være et ”knivskarpt” redskap for måloppnåelse. Dette perspektivet kalles også for verktøyperspektivet (Røvik, 1998).

**Nyinstitusjonelt perspektiv:** Dette perspektivet har endring i fokus, og tar utgangspunkt i at organisasjoner er åpne systemer og dermed er under sterk påvirkning fra sine omgivelser. Her finnes det institusjonelle standarder som forteller hvilken organisering som er god, moderne og riktig. Dette perspektivet kalles også myte- eller symbolperspektivet (Røvik, 2007).

**Styringsdokument:** Et styringsdokuments innhold varierer fra virksomhet til virksomhet. Det kan for eksempel være retningslinjer og/eller virksomhetsstrategi. Dokumentet bør beskrive oppgaver, fullmakter, rutiner og ansvarsfordeling. Godkjenning av dokumentet, henvisning til instruksjer, regelverk og standarder som viser begrunnelse og bakgrunn, formål og prinsipper, organisering, ansvar og finansiering, prosedyrer for oppfølging av prosesser og kobling til beslutningsprosesser samt strategiske føringer for planarbeidet – hvilke temaer, ordninger



eller områder som skal ha fokus i perioden. (Hentet fra evalueringsportalen.no, og tilpasset av oss). I ”våre” kommuner inneholder dette dokumentet; handlingsplan, økonomiplan og budsjett.

**Kompetanseplan:** En kompetanseplan gir oversikt over den kompetansen man *har* i en organisasjon, den man *trenger* og den man vil *utvikle* framover. Den sier også noe om strategi og mål – både kortsiktige og langsiktige.

**Tiltaksplan:** En tiltaksplan inneholder de ulike opplæringstiltakene som skal gjennomføres for å nå de målene som er satt.

### 1.3 Disposisjon og leseveiledning

Avhandlingen er bygd opp med et introduksjonskapittel først hvor vi presenterer tema og problemstilling, samt bakgrunnen for dette valget. Her finner man også avgrensning og presisering. Videre følger presentasjon av de to kommunene vi har valgt som undersøkelsesarena. I kapittel 2 gjennomgår vi teori som er aktuell for vår tilnærming til tema. Her finner vi Linda Lais modell for strategisk kompetansestyring. Denne modellen følger oss gjennom hele avhandlingen og utgjør en mal for hvordan man optimalt sett kan arbeide med kompetanse. I dette kapitlet presenterer vi også teori om det instrumentelle og det nyinstitusjonelle perspektivet. Disse perspektivene er valgt for å utgjøre en teoretisk referanseramme rundt våre funn. I kapittel 3 gjør vi rede for vår metode, og starter her med valg av undersøkelsesdesign før vi går gjennom kvaliteten på undersøkelsen. Deretter presenterer vi hvordan vi har arbeidet for å finne vår empiri. I kapittel 4 presenterer vi funn og resultater, både de vi fikk gjennom intervjuene og de vi fant gjennom dokumentanalysen. Her har vi bygd opp kapitlet i tråd med problemformuleringen – kommunenes strategi og planer, deres praksis og til sist ansvarsfordelingen mellom ledernivåene. Kapittel 5 inneholder drøfting av funn i forhold til Lais modell med perspektivene som bakteppe. Kapittel 6 inneholder analyse og drøfting av de empiriske funnene opp mot de to valgte perspektivene, og perspektivenes forklaringskraft. I kapittel 7 kommer avslutning med refleksjoner rundt funnene og tanker om videre forskning.

## 1.4 Presentasjon av temabeskrivelse og problemstilling

Det vokser fram et stadig mer komplekst bilde av moderne organisasjoner hvor forhold som kulturell innsikt, ulike relasjoner, innovasjon og kunnskaps- og kompetanseutvikling spiller en betydelig rolle. Drivkreftene som står bak endringer i arbeidslivet fører til økt konkurranse og globalisering, tilgang til ny teknologi, demografiske forskyvninger og ”ny” økonomi som omhandler kunnskap og tjenesteyting i større grad enn tidligere. Dette fører til behov for nye ledelses- og organisasjonsformer og påvirker naturlig nok de ansattes virkelighet. Dette kan beskrives som overgang fra industrisamfunnet til kunnskapsamfunnet (Johannesen og Olsen, 2008). Dette påpeker også Ådne Danielsen og Gunnar Grepperud i sin artikkel *Regionenes kamp om kompetansen – et nordnorsk eksempel* i boken *Hvor går Nord-Norge? Et institusjonelt perspektiv på folk og landsdel* (2012). Her poengterer de at ”kommunene, om de tar idestrømmen på alvor, står i en situasjon der det kan være et poeng å bygge opp en form for kompetanseberedskap”. (2012: 246). Grunnen til dette er påtrykk fra rikspolitisk hold (ofte i kommunene kalt ”sentralt hold”), og det faktum at samfunnet endres så raskt og omfattende at man ikke kjenner kravene for nær fremtid.

Kompetansearbeid har i løpet av de siste årene blitt viktigere, også for kommunal sektor, og vi har undersøkt to kommuner som er nokså like i størrelse og organisering i forhold til hvordan de arbeider med dette. Våre tidligere erfaringer med disse kommunene tilsier at de arbeider med kompetanse, men vi vet ikke hvor helhetlig og planlagt dette gjøres. Viktig for vår motivasjon til å gå i gang er at vi er usikre og nysgjerrige på om det arbeidet de gjør er strategisk forankret, hvor grundig og strukturert dette arbeidet utføres og hvilken analyse, intensjon eller mål som ligger bak arbeidet.

### **Tema:**

Tema for denne avhandlingen er ledelse i kommunal sektor med fokus på kommunen som kompetanseorganisasjon, og om kommunenes kompetansearbeid planlegges og brukes strategisk i kommunal utvikling. Vi er opptatte av i hvilken grad og eventuelt hvordan strategiske føringer og planer viser seg i praksis på de ulike ledernivåene – og ikke minst; av om man kan finne en sammenheng mellom plan og praksis. Vi har derfor valgt følgende tema og problemstilling for vår undersøkelse:

## Problemstilling:

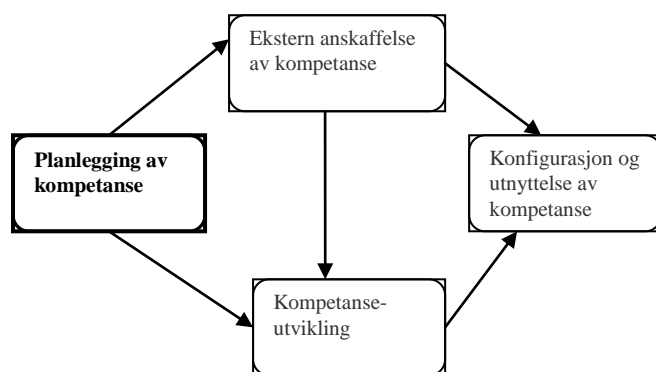
Vår problemstilling fokuserer på de to kommunenes arbeid med kompetanse – og vi er særlig opptatte av deres praksis på dette feltet. Vår formulering av den gjennomløpende problemstillingen blir da denne:

*Hvilken **praksis** har de to kommunene for kompetansearbeid, og i hvilken grad er denne praksis avledet av overordnede **strategier og planer** på området? Med andre ord; er dette tette eller løse koplinger mellom strategier, planer og praksis på det kommunale kompetansefeltet? Hvilket formelt og reelt **ansvar** har de ulike ledernivåene i kommunene for kompetansearbeidet?*

Vi ønsker å se den praksisen kommunene har for kompetansearbeidet opp mot Linda Lai sin modell for strategisk kompetansestyring (2004), fordi denne modellen av mange oppfattes å være en standard som er anerkjent i miljøer der man arbeider med kompetanse og utvikling i kommunal sektor. Vi håper at vår undersøkelse kan belyse en eventuell nytte av å drive strategisk kompetansearbeid for å kunne møte fremtidens krav både fra ansatte, myndigheter og samfunnet rundt, samt å vise på hvilken måte dette arbeidet kan forgå.

## 1.5 Avgrensning og presisering

Systematisk kompetansearbeid deles ofte inn i flere faser, hvor man først tar for seg planlegging inklusiv kartlegging/analyser i forhold til kompetanse, så tiltakene og til sist utnyttelse av kompetansen (Figur 1: kompetansekjeden).

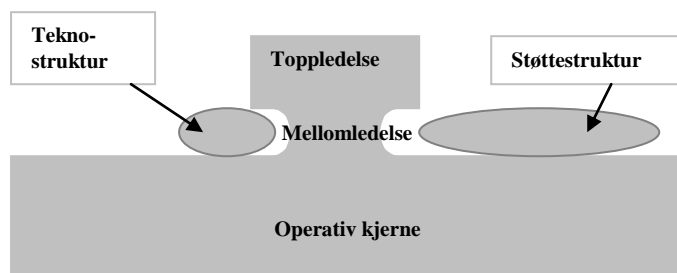


Figur 1: kompetansekjeden (Nordhaug, 2004)

Kjeden omfatter faser for planlegging, rekruttering av ny kompetanse, selve utviklingsdelen inklusive tiltakene og mobilisering av kompetansen i organisasjonen. Figuren viser også at det er to mulige veier til kompetanseanskaffelse; rekruttering av nye medarbeidere eller å utvikle de man har. Det er viktig å ta for seg hele kompetansekjeden i arbeid med kompetanse, og for oss ville det vært ønskelig å kunne se på hele kjeden under ett. Dette kan vi imidlertid ikke gjøre av hensyn til avhandlingens omfang. Vi ønsker derfor å kun se på kommunenes planleggingsfase.

Mintzberg (1979) har i en analytisk modell delt organisasjoner inn i fem hoveddeler. Disse vil man finne i varierende grad i konkrete organisasjoner – også i kommunal sektor.

Sammensetningen av disse vil variere avhengig av hvilken organisasjon man har. Vi viser under en modell for det profesjonelle byråkratiet, som passer godt i kommuner hvor man har flere fagfelt som kan defineres som profesjoner.



Figur 2: Det profesjonelle byråkratiet (Jacobsen og Thorsvik, 2010)

**Den operative kjernen** utfører de oppgavene som kreves for at organisasjonen gjennom produksjonen skal nå sine mål. I kommunene er dette tjenesteytere og saksbehandlere.

**Mellomledelsen** fører tilsyn med og koordinerer produksjonen og formidler informasjon oppover og nedover i organisasjonen. I en to-nivåmodell, som våre undersøkelseskommuner er, vil man her finne enhetslederne. **Toppledelsen** har det øverste administrative ansvaret, og i kommunal sektor vil dette være rådmannen og kommunalsjefer – det som hos oss kalles strategisk ledelse. **Teknostruktur** består vanligvis av avdelinger som ivaretar budsjettarbeid, regnskapskontroll, lønn, utarbeidelse av planer eller gir råd om diverse. **Støttestruktur** er den siste delen, og består av avdelinger som ivaretar fellesfunksjoner som personal og IKT.

Tekno- og støttestrukturen kalles for **staben** og har ingen myndighet, men har likevel sterk påvirkning på organisasjonen indirekte (Mintzberg 1979b – sitert i Jacobsen og Thorsvik, 2010).

Vi har valgt å bruke enhetsledere i helse- og omsorgssektoren, kommunalsjefer i samme sektor, personalsjefer og nåværende og tidligere rådmenn (benevnt som rådmann 1 og 2 i en av kommunene) samt ordførere som kilder i undersøkelsen. Helse- og omsorgssektoren er valgt av kapasitetshensyn. I utgangspunktet kunne vi valgt ledere fra hvilken som helst sektor da det i vår undersøkelse ikke er selve fagområdene eller tjenestene som er relevante - det er kommunenes overordnede tilnærming til kompetanseutfordringene som er vårt fokusområde. Vi har videre valgt å fokusere på kommunenes øverste politiske og administrative ledelse for å finne ut hvilket ansvar de enkelte ledelsesnivåene i kommunene har. Det betyr at når vi snakker om det praktiske arbeidet som utføres i kommunene, så er vi fortsatt på ledernivå og snakker da her om det kompetansearbeidet som blir utført på disse nivåene. Dette er for eksempel arbeidet med å skriftliggjøre strategi og plandokument og hvem som innhenter og skriftliggjør kompetansebehovene i kommunene. Vi vil derfor ikke ta for oss det som faktisk foregår ute i enhetene og i avdelingene av praktisk kompetansearbeid. Vi har også sett på planverket i de to kommunene, og vil både beskrive og referere til disse i avhandlingen. Disse er ikke referert eller oppgitt som kilder, og er heller ikke vedlagt på grunn av informantenes anonymitet.

Vi har i vår avhandling valgt å se på kommunene som en kompetanseorganisasjon. Vi vil bruke både begrepet kompetanseorganisasjon og kunnskapsintensiv organisasjon, men legger samme betydning i begrepene selv om de har litt ulikt innhold.

Vi har valgt instrumentelt og nyinstitusjonelt perspektiv som teoretisk rammeverk for vår avhandling. Dette vil si at vi bruker perspektivene for å forstå *hva* kommunene gjør, ikke for å forstå *hvorfor* de gjør det. Disse perspektivene er valgt ut fra de forventningene vi har til funn i våre kommuner, og vi vil i teorikapitlet komme nærmere inn på hva som ligger i hvert av perspektivene.

## **1.6 Beskrivelse av case-kommunene og deres system for kompetansearbeid**

### **Beskrivelse av kommunene Njord og Æge:**

Njord og Æge er mellomstore kommuner i Nordland. Rådmenn og kommunalsjefer utgjør strategisk ledelse i begge kommuner. Kommunene er organiserte i en to-nivåmodell med delegert myndighet til enhetslederne. Det gjennomføres jevnlig ledermøter med ulike tema av både administrativ og ledelsesmessig art i begge kommuner. Personalsjefer og økonomisjefer bistår strategisk ledelse etter behov. Vi har på grunn av anonymitet valgt å gi våre case-kommuner navn etter norrøne guder; Njord – som er vindenes og sjøfartens gud, og Æge som er havets gud.

## **Kapittel 2. Teoretiske perspektiver på kompetanse og kompetansearbeid**

Med henblikk på vår problemformulering og tema, har vi i dette kapitlet valgt å fokusere på teori rundt kompetanse og strategisk styring av kompetansearbeidet. Her har vi tatt utgangspunkt i Linda Lais bok om Strategisk kompetansestyring fra 2004. Kommunenes Sentralforbund (KS) har benyttet denne til å utarbeide en veiledningsmodell (vedlegg 1) til hjelp for å utvikle en strategisk kompetanseplan for kommunal sektor. Vi har derfor fokusert på Lais forskning rundt dette temaet. Vi presenterer videre teori rundt det instrumentelle og det nyinstitusjonelle perspektivet. Dette fordi perspektivene vil hjelpe oss til å se empirien fra ulike ståsted, og dermed vil gi komplementær forklaring på problemstilling og funn.

### **2.1 Teoretisk gjennomgang av kompetansebegrepet**

Begreper som handler om kompetanse kan ha uklart meningsinnhold for mange, og det finnes også flere ulike definisjoner på begrepet. Det legges også ofte det samme innholdet i begreper som har ulik betydning, som for eksempel kunnskap og kompetanse. Linda Lai definerer kompetanse i sin bok om strategisk kompetansestyring, som: ”... *de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål*” (2004: 48). Denne definisjonen peker på faktorer som er forankret hos den enkelte (kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger). Lai sier i sin bok, at det å være kompetent ikke nødvendigvis betyr det å ha *høy* kompetanse, men å ha ”*anvendbar og verdifull kompetanse (riktig kompetanse) i forhold til de krav dagens og fremtidens oppgaver stiller*” (2004: 13). Tar man utgangspunkt i Lais forståelse av kompetanse så finner man at dette henger sammen med de oppgavene man skal løse. Den samme forståelsen finner man hos flere andre, for eksempel Nordhaug mfl. (1993), og Gullichsen (1992). Kompetanse kan dermed forstås som både et potensial og som en kritisk ressurs i organisasjonen, og den er knyttet til det enkelte individ.

#### **2.1.1 Komponentene i kompetansebegrepet:**

**Kunnskaper** er en av komponentene i kompetansebegrepet. Dette handler om ”å vite” – enten det man ”vet” eller det man ”tror man vet”. En stor del av kunnskapen er også ofte *taus*, det

vil si at den er implisitt og ikke kommuniserbar gjennom verbalisering. Graden av taus kunnskap øker med erfaring og ekspertnivå, og kommer til syne gjennom anvendelse. **Ferdigheter** er evnen den enkelte har til å gjennomføre oppgaver på en best mulig måte for å nå definerte mål. Dette inkluderer også evnen til å analysere og finne gode løsninger på oppgaver, og vises gjennom valg av praktiske løsningsmetoder. Ferdigheter kan blant annet utvikles gjennom erfaring og trening. **Evner** er stabile egenskaper, kvaliteter, talenter og annet som har noe å si for hvordan en oppgave utføres. Dette utgjør dermed et potensial hos individet som handler om personlighet og mentale ressurser. Evner kan, i følge Lai, ikke utvikles men utnyttes. **Holdninger** påvirker hvordan oppgaver utføres, og vil således fortelle om en person er kompetent eller ikke. Denne komponenten har også betydning for hvilke muligheter en har for utnyttelse av kompetansen, samt tilegnelse av kompetanse gjennom læring, og kan på mange måter sammenliknes med *vilje* til å utføre oppgaver og på hvilken måte dette gjøres.

Disse komponentene er i praksis vanskelige å skille, og det er som regel heller ikke interessant å gjøre det. I forhold til strategisk kompetansestyring derimot, så vil det være viktig å kunne vurdere hver og en av komponentene i forhold til planlegging og oppfølging av tiltak (Lai, 2004).

## 2.2 Strategisk kompetansestyring

Det er vanlig å påpeke behov for å kople bedriftens mål og strategier med planlegging av menneskelig kompetanse, men i praksis gjør man det vanligvis ikke. Det som ofte skjer er at det først gjøres en beregning av fremtidige kompetansebehov og så en sammenligning med den kompetansebeholdningen man har. Da får man frem et kompetansegap, som man søker å dekke gjennom diverse tiltak. Douglas T. Hall sin definisjon på strategisk utvikling av menneskelige ressurser sier at dette er "*identifisering av kompetansebehov og aktiv styring av medarbeidernes læring på lengre sikt i forhold til bedriftens strategier*" (gjengitt i Nordhaug, 2004: 35). Han sier videre at det å se dette i sammenheng med organisasjonens strategier er det mest kritiske elementet.

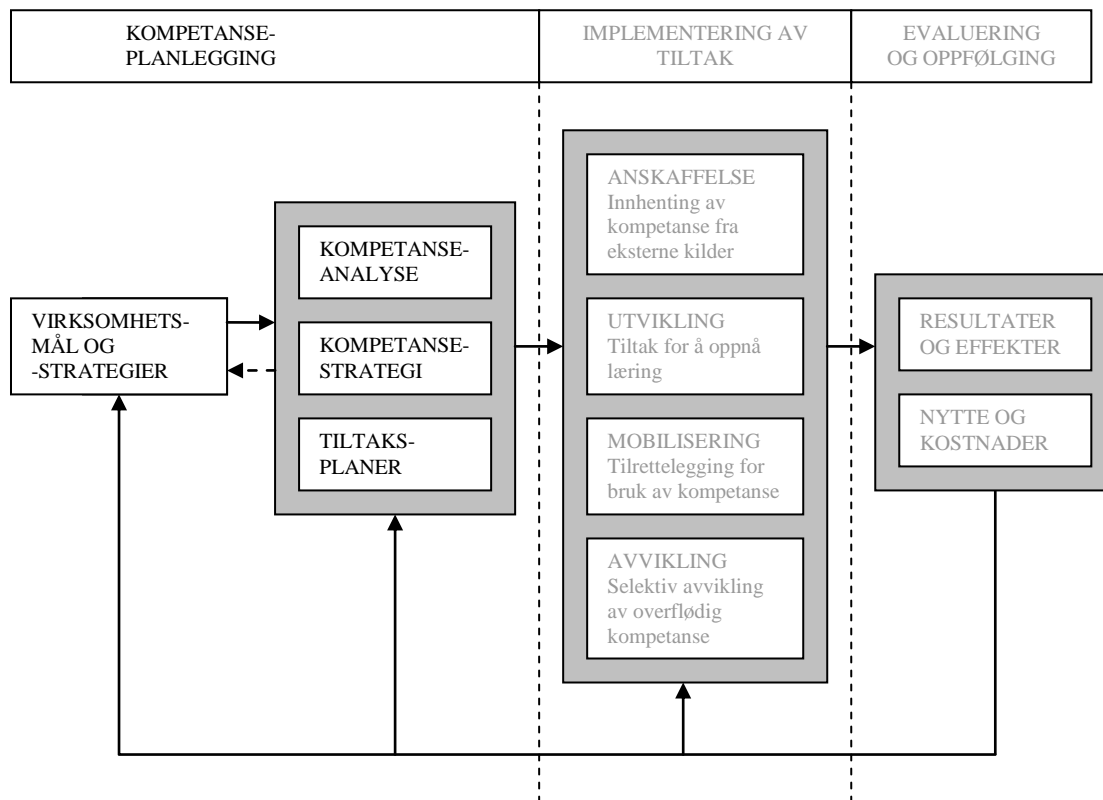


I følge Linda Lai er det en forutsetning for at man skal kunne drive reell strategisk kompetansestyring at den baseres på strategiske analyser, og at det defineres mål som det kan styres etter. Dette arbeidet må derfor koples direkte til organisasjonens overordnede strategier, noe som medfører at toppledelsen må involveres både i ord og handling. Hun mener videre at det ikke er nok at ansvaret delegeres til for eksempel linjeledere og personalavdelinger. Hun definerer strategisk kompetansestyring på følgende måte: *”Strategisk kompetansestyring innebærer planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre organisasjonen og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål”* (2004: 14). Dette innebærer at man må ivareta hele prosessen fra planlegging (inkludert analyser), via gjennomføring av ulike tiltak til evaluering av tiltakene for at man skal kunne kalle dette strategisk arbeid. En kompetansestrategi angir dermed mål og retningslinjer for satsing på kompetanse, prioriterte kompetanseområder (på kort/lang sikt) og vektlegging av tiltak for å nå målene. Den skal danne grunnlag for konkrete tiltaksplaner for organisasjonen som helhet, og for ulike funksjoner og personellgrupper.

### **2.2.1 Modell for strategisk kompetansestyring**

Reell strategisk kompetansestyring baserer seg på definerte mål og planer, og arbeidet utgjør en kontinuerlig og integrert prosess. Dette framstilles som nødvendig for å kunne møte stadige endringer i kompetansekravene (Lai 2004). Prosessen med strategisk kompetansearbeid skisserer hun på følgende vis (det som er skrevet med grå skrift er ikke i

fokus i denne studien, men like fullt viktige elementer i kompetansearbeidet):



Figur 3: Strategisk kompetansestyring som kontinuerlig prosess (Lai, 2004).

Modellen omhandler kompetanseplanlegging, implementering av tiltak samt evaluering og oppfølging. Vi vil i det videre arbeidet kun se nærmere på første del av prosessen, den som handler om planlegging. Denne delen av arbeidet legger grunnlaget for hvordan de neste fasene håndteres og er i så måte kanskje den fasen det er viktigst å få godt grep om.

I planleggingsfasen er det vesentlig at det utformes en helhetlig plan for arbeidet med kompetanse i organisasjonen med utgangspunkt i virksomhetsmål og -strategier. Dette innebærer definering av mål for kompetansearbeidet (kompetansestrategi), kartlegging av kompetansebehov i forhold til målene (kompetanseanalyse) og valg av tiltak for å nå disse (tiltaksplaner). For å kartlegge kompetansebehovene er det nødvendig å gjennomføre en prosess hvor det sees på *kompetansekrav*; altså den kompetansen organisasjonen trenger for å nå målene, *kompetansebeholdning*; den kompetansen den enkelte medarbeider og organisasjonen innehar og *kompetansebehov*; den kompetansen som mangler. Dette er en

forutsetning for at en i det videre arbeidet skal kunne definere hensiktsmessige mål og velge egnede tiltak, og dermed gjennom de neste fasene kunne nå disse målene.

Modellen er kompleks og omfattende, og utgjør på mange vis en ideell standard som det nok for kommunene vil være utfordrende å klare å imøtekomme. Vi ønsker derfor å undersøke hvordan kommunen eventuelt har ivaretatt *hovedelementene* i modellen, og har ut fra dette valgt følgende operasjonelle kriterier for å få en oversikt over hvordan kommunene arbeider med *kompetanseplanlegging*:

### **Kompetanseanalyse:**

- Har det vært gjennomført en kartlegging av kommunenes kompetansebeholdning (hva de ansatte har av kompetanse)?
- Har det vært gjennomført kartlegging eller analyse av fremtidige behov for kompetanse i kommunen (på lengre sikt)?
- I hvilken grad har kommunen rutiner for kartlegging eller analyse av årlige kompetansebehov?

### **Kompetansestrategi:**

- I hvilken grad har kommunene en kompetansestrategi med definert mål for sitt kompetansearbeid?
  - Har kommunene en strategi og hvor tydelig er den?
  - Er strategien et verktøy i det daglige arbeidet?
  - Har kommunene mål for kompetansearbeidet?
  - Hvor er strategien forankret?
  - Er det rutiner for rullering?

### **Tiltaksplaner:**

- Har kommunene konkrete årlige tiltaksplaner for kompetansetiltak innenfor ulike områder?

## 2.3 Strategisk styrt kompetanse og symbolstyrt kompetanse; to teoretiske perspektiver på kompetansestyring

Ordet perspektiv kan i følge Wikipedia bety; *se igjennom* eller *se tydelig*, og det er dannet av det latinske *perspicere*. Dette innebærer at man bruker ulike perspektiver for å forstå fenomener bedre og mer nyansert. Hvert av perspektivene inneholder noen grunnleggende antakelser om virkeligheten, og fenomenet sees i forhold til dette. Det enkelte perspektiv vil kun belyse *noen* aspekter ved virkeligheten og utelater følgelig andre. Man må derfor benytte flere perspektiver for å få et større og riktigere bilde av det fenomenet man studerer. De ulike perspektivene vil dermed utfylle hverandre.

Vi har valgt det instrumentelle og det nyinstitusjonelle perspektivet til å belyse våre funn. Begrunnelsen for at vi har valgt nettopp disse perspektivene er at vi mener at vi får et godt spenn i måten å betrakte og forstå fenomener (kommunene) på gjennom disse (Christensen mfl., 2009). Hvis man holder disse perspektivene opp mot den utviklingen samfunnet og industrien har hatt, kan man kople dette til hvordan synet på de ansatte og organisasjoner har endret seg fra den tidlige mekaniske industribedriften til dagens kunnskapsbedrift, samt de forventninger og krav samfunnet stiller til ledere.

### 2.3.1 Det instrumentelle perspektiv - en rasjonell systemforståelse

Det instrumentelle eller rasjonelle perspektivet har røtter helt tilbake til tidlig organisasjonsteori (Max Weber, 1922 og Taylor, 1911), og ser på organisasjoner som et instrument eller verktøy for ledelsen i deres måloppnåelse. For offentlige organisasjoner vil dette være mål som regnes som viktige i samfunnet og som ivaretar det politiske nivåets føringer. Et eksempel på dette kan være kommuners arbeid mot kvalitet i grunnskolen, noe som både sentrale og lokale myndigheter legger føringer for. I det instrumentelle perspektivet kan man møte dette på to måter; enten ved at medlemmene i de offentlige organisasjonene handler formålsrasjonelt og utfører oppgavene slik de bør, eller ved at organisasjonsstrukturen er utformet på en slik måte at den virker bestemmende for medlemmenes utførelse av oppgavene. Perspektivet er av Røvik betegnet som ”Verktøyperspektivet” fordi organisasjoner kan sees som ”... redskaper for effektiv frembringelse av vedtak, varer, tiltak og tjenester” (Røvik 1998: 32). Det viktigste redskapet vil være hvordan man planmessig

velger å utforme organisasjonen. Organisasjoner kan – og må, dermed designes og redesignes for at man skal oppnå det man ønsker.

Organisasjonsstruktur handler om sammenheng mellom ulike aktører i en organisasjon. Arbeidsdeling i forhold til hvem som skal gjøre hva, fordeling av autoritet og makt, koordinering og gruppering av arbeidsoppgaver i avdelinger er en del av dette. Det er også knyttet formelle normer og forventninger til hvordan de enkelte rollene i organisasjonen skal fylles. De målene organisasjonen skal arbeide mot fremmes som regel fra toppledelsen og kobles tett mot konsekvenser og midler, hvor formell struktur er sentral. Ledelse og styring blir begreper som står tett koplet, og hvor styring kanskje står sterkere enn ledelse. Styring vil i et instrumentelt perspektiv kunne foregå gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor rammene som organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene utgjør. Den formelle posisjonen tillegges stor betydning, og ledelse foregår ”top-down” (Christensen mfl., 2009).

I kommunal sektor har man de siste årene sett en utstrakt bruk av en flatere organisasjonsstruktur, noe som også gjelder våre undersøkelseskommuner. De har begge definert seg som ”tonivå-kommuner”, noe som blant annet medfører delegasjon av personal- og økonomiansvar til enhetslederne. Dette fører til større forventninger til ledelse utført av enhetslederne, også knyttet til kompetansearbeid. Det antydes i noen tilfeller at denne ”flatere” styringsmodellen vil føre til at organisasjonen blir enklere for rådmannen å styre, noe som passer godt i dette perspektivet (Røvik, 2011). I forhold til kompetansearbeid vil den kommunale ledelsen i det instrumentelle perspektivet først definere hvilke ”problemer” eller kompetansebehov som skal løses gjennom en analyse, så velges løsning ut fra hvilke alternativer som er tilgjengelige. Innen for perspektivet finnes det to varianter; en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten tar utgangspunkt i at organisasjonen er enhetlig, og i ledernes kunnskaper om mål og mål–middel. Her er det ledernes mål det tas utgangspunkt i og som settes i verk, og organisasjonen brukes som verktøy. I forhandlingsvarianten tas det høyde for at organisasjonen kan bestå av underenheter og aktører med delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper, noe som vil påvirke målene som settes. Disse iverksettes gjennom forhandlinger og kompromiss, og de mål som settes har vært gjenstand for analyser og bearbeidelse, og vil være tett knyttet til argumenter om effektiv måloppnåelse (Christensen mfl., 2009). De ansattes kompetanse som resultat av arbeidet ut fra dette perspektivet, ser vi som strategisk styrt kompetanse.

### **Forventinger til funn i våre to kommuner sett ut fra strategisk styrt kompetansearbeid:**

- Ledelsen vil planlegge kompetansearbeid i detalj ut fra klare og entydige mål, og utfallet blir som planlagt.
- Det er toppledelsen i kommunen som ser behovene for kompetanseutvikling og initierer dette.
- Kartlegging av problemer og analyse knyttet til kompetansearbeid ligger til grunn for de løsninger som velges, og det foretas kompetansekartlegging av aktørene i organisasjonen.
- Kommuneledelsen søker etter, og skaffer oversikt over mulige løsninger på kompetanseutfordringene. De beste egnede løsninger – de som passer best til de lokale utfordringer, velges og avstemmes organisasjonens behov.
- Formell struktur er et sentralt styringsinstrument for kompetanseutviklingen.
- Det tas for gitt at kompetansearbeidet følger retningene som er staket ut i planverket og fra toppledelsen, og at utviklingsarbeidet lar seg styre fra toppen av organisasjonen.

#### **2.3.2 Det nyinstitusjonelle perspektiv - en åpen systemforståelse**

Det nyinstitusjonelle perspektivet er en forlengelse av det klassiske institusjonelle perspektivet og kalles også for myteperspektivet, hvor en har endret syn på menneskers motivasjon og atferd. Dette bygger på klassiske arbeider av blant annet Meyer og Rowan (1977). Perspektivet tar utgangspunkt i at organisasjoner er åpne systemer, og dermed er under påvirkning av sine omgivelser. Betydningen av symboler, verdier, holdninger og tradisjoner for menneskelig atferd blir trukket inn, og menneskene betraktes ikke som utelukkende nyttemaksimerende individer (Christensen mfl., 2009). Perspektivet utgjør et sentralt bidrag i en åpen systemforståelse (Scott og Davis, 2007). I omgivelsene finnes det institusjonelle standarder som forteller hvilken organisering som skal til for at den skal være god, moderne eller riktig (Meyer og Rowan 1977). Dette kan både være objektive forestillinger og subjektive ideer, og disse blir tatt for gitt i forhold til at de er effektive og de fremstår som objektive realiteter. De får en sterk egenverdi og blir meningsbærende symboler som i seg selv kan gi legitimitet. Gjennom å ta i bruk slike ideer oppnår man å vise omgivelsene at organisasjonen er styrt og ledet på en moderne og sosialt akseptert måte (Kvåle og Wæraas, 2006). Ideene, eller oppskriftene, fungerer også ofte som problemdefinisjoner, noe som viser seg i forhold til at det ofte ikke er identifisert problemer i forkant som trenger løsning. På bakgrunn av dette kan det utløses store endringer i

organisasjonene (Røvik, 2007). I dette ser man også at de generelle ideene og det tidsriktige fokuset kan lede til at disse ideene kan fremstå som mote; noe alle moderne organisasjoner må ha, og det kan oppstå en slags imitasjon som fører til at organisasjoner fremstår som mer like på overflaten. Dette omtaler DiMaggio og Powell som isomorfi (1983).

Christensen mfl. sier at *"et nøkkelresonnement er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet"* (2009: 75). Disse normene må organisasjonene forholde seg til på en slik måte at de reflekterer omgivelsenes forventninger til hvordan organisasjoner bør utformes og fungere. Disse sosialt skapte normene kalles *myter*, og de spres ofte raskt. Det er ikke alltid de fører til endringer i organisasjonens praksis, men de tas ofte inn som en måte å møte forventningene på som gir organisasjonene legitimitet i omgivelsene. De blir med andre ord brukt som en ferniss eller "glasur" på organisasjonene, sånn at de fremstår som mer tidsriktige. Normene uttrykkes gjennom generelle ideer og mer tydelige oppskrifter på hvordan moderne organisasjoner bør se ut. Er det ikke samsvar mellom organisasjon og omgivelser, vil organisasjonen søke endring. Offentlige organisasjoner er opptatte av å passe inn i de forventningene samfunnet rundt har til dem, og de ønsker også å reflektere de vellykkede organisasjonene. Enkelte organisasjonsoppskrifter er blitt institusjonalisert og rasjonalisert ved at det er skapt en overbevisning gjennom vitenskapsliknende argumentasjon om dens effektivitet, som nærmest gjør oppskriften til en naturlig og selvfølgelig måte å "skru" organisasjonen på (Christensen mfl., 2009).

Organisering i dette perspektivet vil også være noe preget av hva som til enhver tid er moderne og tidsriktig. For kommunene kan deres to-nivåmodell være en respons på dette. Det samme gjelder for svært mange av de andre reformideene de i større eller mindre grad har tatt inn. Et eksempel er "Balansert målstyring", som er tatt i bruk i begge de kommunene vi har undersøkt. I hvilken grad reformideene er implementert og tatt i bruk kan i noen tilfeller være mindre interessant, fordi hovedfokuset vil være at kommunene kan vise til at de *har* systemene. Organisasjonsendringer i dette perspektivet fokuserer mer på adopsjon av organisasjonsoppskrifter, og mindre på om de – og hvordan de, blir utviklet og formidlet. Mål blir dermed sett på som mer uformelle og symbolske (Røvik, 2007).

Ledelse i det nyinstitusjonelle perspektivet kan sees på gjennom to fortolkninger. Den ene er ledelse som en noe passiv øvelse på grunn av at myter utenfra presser på, og at omgivelsene

på mange måter vil være premissleverandører for hvordan organisasjonen skal se ut. I denne fortolkningen vil ledere være mer opptatte av, og kanskje forledet til å tro, at ideene utenfra ikke bare fremstår som, men at de faktisk *er* effektiviseringsverktøy. Ledelse blir dermed det å forholde seg til nye ideer og formidle disse. Den andre måten ledelse sees på i dette perspektivet er at ledelsen bevisst forsøker å holde ideer og praksis adskilt. Ledere kan gjennom dette forholde seg instrumentelt og strategisk til mytene. Ledelse i dette perspektivet handler også om å forholde seg til symboler. Dette kan gi seg utslag i både internt og/eller eksternt fokus alt etter hvilken virkning lederen ønsker (Christensen mfl., 2009). Kompetanse kan i dette perspektivet sees på som symbolstyrt.

#### **Forventinger til funn i de to case-kommuner sett ut fra symbolstyrt kompetansearbeid:**

- Det kan være vanskelig å planlegge utviklingsprosesser i detalj, og mål for utviklingen er symboler, ideer og visjoner som har til hensikt å styrke legitimiteten.
- Kompetanseutvikling initieres av ledelsen og blir svar på endringer i omgivelsene der det å bevare legitimitet blir det sentrale.
- ”Løsninger” på utfordringer kommer ofte før problemer, det vil si i forkant av kartlegging og analyse på kompetansfeltet.
- Omgivelsene setter institusjonelle standarder i forhold til hvilken organisering som er god, moderne og riktig.
- Organisasjonene er opptatte av å adoptere nye ideer, men at disse ikke i særlig stor grad påvirker praksis.
- Utviklingsprosesser skjer ikke raskt, men gradvis gjennom tidkrevende prosesser, og ledelsen trykker ikke særlig på for å få *implementert* løsningene.



## **Kapittel 3. Metodisk fremgangsmåte**

Vi har valgt to kommuner til å utgjøre vår undersøkelsesarena – kommunene Njord og Æge. Disse er ganske like, både i størrelse, administrasjon og organisering. Vi har gjennomført intervju og utført en analyse av ulike plandokumenter og til sist sett disse opp mot de funnene vi har gjort i intervjuene.

### **3.1 Valg av undersøkelsesdesign og metode**

En undersøkelsesdesign utgjør rammeverk og plan for innsamling og analyse av data i avhandlingen. Hvilken undersøkelsesdesign man velger vil ha konsekvenser for undersøkelsens validitet og reliabilitet. Det er problemstillingen som er styrende for hvilken design som er best egnet til å besvare denne (Jacobsen, 2005). På bakgrunn av dette og ut fra formålet med undersøkelsen har vi valgt å benytte en deskriptiv design. Dette fordi problemstillingen er beskrivende og den peker mot en situasjon på et gitt tidspunkt. Vi har videre valgt å benytte et intensivt undersøkelsesopplegg, noe som vil si at vi ønsker å gå i dybden og undersøke noen få enheter. Hensikten med det intensive opplegget er å få et helhetlig bilde av fenomenet vi skal studere, og vi ønsker å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig. Vår undersøkelse er empirisk drevet, og vi har valgt å gjennomføre en tverrsnittstudie noe som betyr at vi studerer virkeligheten kun på ett tidspunkt.

For å belyse problemstillingen best mulig har vi valgt å benytte en kvalitativ metode. Vi har gått i dybden og foretatt intervju av informantene og sett på kvalitetene, eller egenskapen ved kompetansearbeidet i kommunene, samt analysert ulike planer. Den viktigste begrunnelsen for å ha valgt denne metoden, er at vi ønsker å gjøre funn på bakgrunn av beskrivelser gjort av mennesker, og vi vil at disse skal gjøres gjeldende gjennom tekst. Metoden egner seg til å belyse hvordan mennesker forstår og fortolker en gitt situasjon, der man tilstreber å få frem en nyansert beskrivelse av et tema. Vi ønsker også å benytte oss av den fleksibiliteten metoden legger opp til knyttet til mulighetene for å gjøre endringer i undersøkelsen.

## 3.2 Kvaliteten på undersøkelsen

Vi har valgt en kvalitativ metode for å undersøke vårt tema og problemstilling, og vi har benyttet intervju for å få svar på problemstillingen. Dette innebærer at vi har stått for utformingen av spørsmålene, gjennomføringen av intervjuene, bearbeiding og analyser av dataene og drøfting av funnene. Dette medfører en risiko for at vår forståelse og tolkning av virkeligheten kan legge for stor føring på forskningen og at undersøkelsens gyldighet svekkes. Dette er ett av flere momenter som kan føre til en upålitelig og dårlig studie. Vi vil derfor i det følgende gå kritisk gjennom de metodene vi har benyttet.

### 3.2.1 Etikk

Etikk er teori om moral, og moral styrer handlinger og praksis. Når man velger intervju som metode for datainnsamling, bør man gjøre noen etiske refleksjoner rundt samhandlingen med informantene. Dette kan være knyttet til det å gi riktig og god informasjon om undersøkelsen – både i forhold til hva som undersøkes, på hvilke måte en vil gå frem og hva undersøkelsen skal brukes til. Dette er nødvendig for at informantene skal kunne velge om de ønsker å være med eller ikke (Jacobsen, 2005). De må også ha mulighet til å trekke seg fra undersøkelsen om de finner ut at dette ikke passer for dem. Informantene må sikres full anonymitet, og om dette ikke kan garanteres, må de være inneforstått med det. I tillegg må informasjon om offentliggjøring tas med. Vi ser for eksempel at det ligger en utfordring i det faktum at de kommunene og de informantene vi har benyttet er forholdsvis lette å kjenne igjen - i alle fall lokalt. Dette har vi gjennom informasjon søkt å sikre at de forstod og godtok før vi startet undersøkelsen. Vi gjorde refleksjoner rundt disse forholdene før vi startet det praktiske arbeidet med studien. Dette er, slik vi ser det, en viktig faktor i forhold til gjennomføringen av et forsvarlig forskningsarbeid.

### 3.2.2 Reliabilitet

Reliabilitet, eller etterprøvbarehet har med pålitelighet og dataenes kvalitet å gjøre. Det betyr at man skal komme frem til samme resultater om man gjør undersøkelsen på nytt. Å benytte intervju som undersøkelsesform er en svakhet i forhold til at et eventuelt nytt intervju sannsynligvis ikke vil gi samme svar. Heraklit (gresk filosof) sa: *"Alt er i konstant bevegelse, og ingenting varer evig. Derfor kan vi ikke to ganger stige ned i samme elv. For når jeg stiger*

*ned i elven for andre gang, er både jeg og elven en annen*” (Skivik, 2004). Informantene våre ”forandret” seg under intervjuet, og lærte noe underveis som vil påvirke deres svar om de skulle gjøre det på nytt, og det samme gjelder for oss som intervjuere. For oss innebærer reliabilitet spørsmål om valgt undersøkelsesopplegg kan ha innvirkning på de resultatene vi er kommet fram til, og innebærer at vi i størst mulig grad sikrer at vi får riktig informasjon fra kilder som er pålitelige (Everett og Furseth, 2004).

Andre ting som kan påvirke resultatet er intervjuereffekten som vil kunne ha effekt på informanten gjennom intervjuerens atferd – om denne er pågående eller tilbaketent, utseende, klær og så videre. Konteksteffekten sier noe om sammenhengen intervjuet foregår i og vil også kunne påvirke. Nøyaktighet i registreringen av data og i analysen av disse er en kritisk faktor og må vurderes grundig (Jacobsen, 2005).

### **3.2.3 Validitet**

Validitet har med gyldighet å gjøre, og refererer til hvor gyldig undersøkelsen er. Dette innebærer at man sørger for å måle det man ønsker å måle. Problemstillingen ligger til grunn her og er bestemmende for hvilke svar man får. Man må se på funnene på to måter; for det første å undersøke om funnene har intern gyldighet. Det vil si om det vi har samlet inn av data er det vi trenger for å belyse problemstillingen. For å undersøke dette forholdet kan man enten kontrollere undersøkelsen mot andre, eller å gå kritisk gjennom resultatene selv. Det andre forholdet vi er oppmerksomme på, er spørsmålet om funnene kan overføres til andre sammenhenger – om de har ekstern gyldighet. I kvalitative studier hvor man benytter et undersøkelsesopplegg som vårt, vil dette være vanskelig, og det er derfor mindre aktuelt (Jacobsen, 2005).

### **3.2.4 Metodisk vurdering av vår undersøkelse**

Alle undersøkelser påvirker de som undersøkes – i alle fall så lenge de vet om at de er en del av en undersøkelse. Dette kan være alt fra å pynte på sannheter til å la seg påvirke av intervjuers atferd (Jacobsen, 2005). Vi har forsøkt å møte disse utfordringene gjennom at vi har hatt fokus på om vi har benyttet de riktige kildene, om vi har spurt de riktige spørsmålene, om informantene har formidlet riktig informasjon og om konteksten har betydd noe for undersøkelsen. Vi har også sett med kritiske øyne på de kategoriene vi har valgt i analysen.

Vår problemstilling er beskrivende, hvor vi spør om *hvilken* praksis kommunene har for kompetansearbeid og *hvilket* ansvar de ulike ledernivåene har for dette. Vi har valgt å benytte et intensivt opplegg for undersøkelsen. En styrke ved dette er at det får fram relevant data, informasjonen blir ikke løsrevet fra konteksten og at vi får fram detaljer og nyanser og går i dybden. Den interne gyldigheten vil dermed være stor. Svakheten er at designen forholder seg til få enheter og *en* spesiell kontekst, noe som vil føre til vanskeligheter for å få generalisering av funnene.

Vi har kommet frem til at spørsmålene våre stort sett er relevante for å få frem nødvendig og ønsket beskrivelse, og vi har forsøkt å ta med spørsmål stilt på litt ulike måter for å få frem ulike tankerekker. Vår undersøkelse har endret seg noe fra gjennomføring av intervjuene, men det handler kun om en ekstra innskrenking i forhold til innhold, og det vil ikke påvirke de svarene vi har fått i intervjuene og vår analyse av disse. Vi har dermed noe mer informasjon enn vi har benyttet i undersøkelsen. Vi har også gjennomgått intervjuguiden (vedlegg 2) kritisk for å søke å motvirke det faktum at vi ønsket å finne svar på våre spørsmål uten at disse skulle være farget av vår forforståelse. Det er alltid en risiko for at intervjueren stiller spørsmål på en slik måte at informanten nærmest blir ledet til å gi et spesielt svar, selv om det egentlig ikke er det svaret han ønsker å gi.

Vi har valgt informanter med førstehånds kjennskap til tema. Vi mener at disse har formidlet informasjonen riktig, selv om de havnet i situasjoner hvor de måtte fortelle om rutiner som svikter eller som mangler. Vi vet at det alltid er ubehagelig å vise det man ikke er gode på. Vi ser videre at det kan være en risiko for at vi har fått uriktige svar siden vi har benyttet *en* intervjuguide til alle informanter, selv om vi visste at ikke alle kunne svare på alle spørsmålene. Dette kunne gi seg utslag i spekulasjoner og svar basert på "tro". Vi mener likevel at vi har unngått store utslag her fordi vi har gått nøye gjennom dette med informantene på forhånd, og avklart forventningene før start.

Vi har gjennomført intervjuene på ulike kontorer, og har en bestemt mening om at dette ikke har hatt noe å si. Videre er tema for undersøkelsen en del av hverdagen for de lederne vi har intervjuet. Vi har gjennomført intervjuene sammen, og fordelt rollene slik at den ene ledet intervjuet mens den andre tok notater og supplerte eller tydeliggjorde momenter. Dette var faste roller, noe som gjorde at vi ble trygge og komfortable i rollene. Dette bidro også til å sikre en mest mulig lik intervjusituasjon. Vi har en oppfatning av at vi klarte å oppnå dette på

en bra måte. Vi brukte opptaker (Iphone) under selve intervjuene, og disse ble lagret både der og på pc. I etterkant av intervjuene har vi transkribert, systematisert og analysert intervjumateriellet. Vi mener videre vi har møtt intervjuereffekten både gjennom det å ha faste roller, og gjennom det at alle informantene har et forhold til oss fra før. Men, man vil selvsagt alltid påvirkes av ulike situasjoner – det være seg hvilken dagsform man har, hvilke utfordringer man står overfor i jobb eller privat, og alle andre forhold som har innvirkning på de som er involvert i intervjuet. Når man har med mennesker å gjøre, vil man få med alle slike forhold enten man vil eller ikke. Dette er det viktig å ha bevissthet rundt både under intervjuet og i analysen av empirien.

Vi har valgt å selv gjennomgå undersøkelsen kritisk for å vurdere den interne gyldigheten. Den eksterne gyldigheten, eller overførbarheten er i utgangspunktet begrenset når man har med kvalitative undersøkelser å gjøre. Vi har hatt som mål å forstå hvilken praksis kommunene har for kompetansearbeidet og hvilket ansvar de ulike ledernivåene har, så for oss har hensikten ikke vært generalisering. Vi har bare to kommuner og noen få informanter, noe som legger ekstra begrensning på overførbarheten. Når det gjelder dokumentanalysen er det en klar svakhet at vi på grunn av kildenes anonymitet ikke referer eller legger ved planverket vi har gått gjennom. Vi har likevel valgt å gjøre dette, og vil selvsagt ved behov være behjelpelig med å gi tilgang etter samtykke til andre forskningsprosjekter som ønsker å benytte disse.

Det er risiko for at forskeren tolker funnene innenfor en sammenheng som samsvarer med forskerens ønsker om resultat. Vi har gjennomgått kategoriseringen kritisk, og mener at vi har klart å styre unna denne/disse fallgruvene. Vi har benyttet punkter hentet fra Lai og problemstillingen når vi har valgt kategorisering, noe som vi mener har sørget for at ikke vi har farget analysen for mye. Disse ”peilepunktene” har fulgt oss gjennom hele undersøkelsen, også drøftingen. I tillegg har vi benyttet de to valgte perspektivene for å forklare funnene.

Vi har også benyttet prøveintervju for både å prøve ut intervjuguiden og for å få tilbakemeldinger fra ”prøveinformanten”. I tillegg har vi vært nøye og grundig i analysen av svar både gitt av informantene og i gjennomgangen av dokumenter. Vi mener også at vi har fått tilgang til de dokumentene vi trenger for å gjennomføre dette på en god måte.

### 3.3 Prøveintervju

Da intervjuguiden etter vår mening var ferdig og vi følte oss klare for å gjennomføre intervjuene bestemte vi oss for å foreta et prøveintervju. Dette for å kvalitetssikre intervjuguiden, og for å gi oss selv en liten test på hvordan dette ville fungere. Vi henvendte oss til en kommunalsjef i en av nabokommunene og spurte om hun ville være ”prøvekanin”. Hun stilte seg positiv til det, og tid og sted ble avtalt. Hun er kommunalsjef i en kommune som ikke er med i vår undersøkelse, og som kommer fra en sektor som ligger utenfor vår avgrensning. Dette for at vi ikke skulle ”bruke opp” noen av våre intervjuobjekter.

Vi hadde ikke avklart på forhånd hvem av oss som skulle ta initiativet i intervjuet, noe vi fort oppdaget at vi burde ha gjort. Vi hadde heller ikke snakket om hvem som skulle lede intervjuet, og hvem som skulle notere eventuelle tanker og oppdagelser underveis. Dette løste seg imidlertid raskt, men vi fikk noen tankevekkere i forhold til gjennomgang og rolleavklaring før intervjustart. Selve gjennomføringen av prøveintervjuet gikk greit. Vi så at vi måtte endre en del spørsmål og rekkefølgen de kom i, samt at vi måtte stramme opp skjema. Vi fikk konstruktive tilbakemeldinger fra informanten både i forhold til selve opplevelsen av å bli intervjuet og spørsmålene vi hadde stilt. Vi har med utgangspunkt i dette gjort til dels store endringer i skjemaet. Ikke så mye i forhold til innhold, men vi har sørget for bedre flyt og struktur samt tydeligere spørsmål. Vi hadde stor nytte av å gjennomføre prøveintervju, og vil helt klart satse på å gjennomføre det om vi skulle komme til å befinne oss i en liknende situasjon en annen gang.

Vi bestemte oss etter prøveintervjuet for at vi ønsket å la informantene få noen minutter til å gå gjennom spørsmålene i intervjuguiden før intervjuet startet, slik at de var koplet på tema og var litt forberedte før start. For oss var det viktig at informantene følte at de hadde kontroll over situasjonen og at vi sikret at de ikke var ukomfortable med det de sto ovenfor, og vi mente at vi kunne gjøre dette gjennom å la dem få lese spørsmålene i forkant.

### 3.4 Gjennomføring av intervjuene

Vi hadde flere gjennomganger av intervjuguiden og hvordan vi skulle fordele roller før vi startet med gjennomføringen av intervjuene. Vi har også tatt opp intervjuet på to Iphoner. Det at vi brukte to stykker fikk vi erfare var en avgjørende suksessfaktor, da den ene Iphonen ved flere anledninger stoppet. Vi har anonymisert både opptak og skriftlig materiale.

De to første informantene fikk tilbud om gjennomlesing av spørsmålene, noe den første tok imot og den andre avsto. Vi så tydelig forskjell i forhold til hvordan informantene reflekterte og svarte på spørsmålene. Det første intervjuet var strukturert og svarene kom mer ”ferdig reflektert”, mens den andre informanten som ikke var forberedt, brukte mer tid på å reflektere underveis. Dette resulterte i svar som gikk mer frem og tilbake i intervjuguiden - han kom på ting underveis. Vi bestemte oss derfor for å gå fra å *tilby* gjennomgang, til at de *skulle* gå gjennom spørsmålene før intervjustart. En klargjøring av forventninger ble nøye gjennomgått i forkant av intervjuet, og at vi ikke var ute etter å finne ”beste gutt i klassen”, men å forstå kommunens praksis i dette arbeidet. Vi informerte også om at vi hadde *en* intervjuguide for alle informantene våre, og at det dermed kunne dukke opp spørsmål som de ikke kunne svare på. Vi mener at denne gjennomgangen var nyttig for oss, og fikk informantene våre til å slappe av. Dermed mener vi at vi fikk bedre intervjuer og mer informasjon enn om vi bare hadde gått rett på. Vi opplevde kun en gang at en informant stilte seg kritisk til at vi kun hadde *en* intervjuguide. Det vi imidlertid også i dette intervjuet erfarte var at vi fikk informasjon om kompetansearbeidet i kommunen som informanten i forkant av intervjuet kanskje ikke hadde sett at han hadde kunnskap om.

Intervjuene har vært gjennomført på enten informantenes kontor eller på et av våre (studenters) kontorer. Vi opplevde ikke at lokaliseringen hadde betydning for hvordan intervjuet gikk. Vi brukte mellom 1,5 og 2,5 timer på gjennomføringen av intervjuene. Variasjonen kommer av at informantene har varierende kunnskap *om*, og ikke minst interesse *for* tema. Noen hadde veldig mye å si og kom med mange refleksjoner rundt tema, mens andre kun svarte på spørsmålene.

### **3.5 Klargjøring og bearbeiding av empiriske data**

Etter at intervjuene var unnagjort, fordelte vi dem vilkårlig mellom oss for transkribering. Vi valgte å ikke foreta full transkribering fordi vi under intervjuene også hadde kommet inn på forhold som ikke direkte berørte studien. I tillegg endret vi problemstillingen, så vi foretok en utvelgelse i forhold til relevans knyttet til vårt tema og problemstilling. Vi har også beholdt opptakene under hele arbeidet med avhandlingen slik at vi har hatt mulighet til å gå tilbake til opptaket – og kilden, ved behov. Vi har utarbeidet et skjema (se vedlegg 3) til hjelp i transkriberingen og analysen av intervjuene, som har hjulpet oss i å få oversikt over opplysningene de ulike informantene kom med. Disse har vi så sammenfattet i en oversikt kommunevis (vedlegg 4), før vi også har sammenfattet dem slik at den praksisen kommunene har felles kom frem.

Videre har vi skaffet oss tilgang til ulike plandokumenter som vil belyse vår problemstilling, og har analysert disse opp mot intervjuene. Vi har således empiriske data både i form av intervjusvar og skriftlige dokumenter. Vi har hatt et spesielt fokus på sammenhengen mellom det informantene fra de ulike nivåene fortalte og hva dokumentene viste. Dette for å kunne avdekke sammenhenger, eller mangel på sådanne, mellom plan og praksis. Planverkene er nøye gjennomgått og analysert for å få frem de ulike dataene (vedlegg 5 og 6). Vi har brukt mye tid på dette, og det har vært et omfattende arbeid. Dette fordi kommunene blant annet ikke har vært konsistente i sine planer verken i forhold til oppbygging eller innhold, og fordi det til dels har vært vanskelig å finne sammenhenger.

Da funnene fra intervjuene og plandokumentene var ferdigstilte, sammenfattet vi disse og vi har således fått en oversikt over sammenhenger og avvik. Dette presenteres i kapitlet under.



## **Kapittel 4. Funn og resultater**

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive funn og resultater. Dette har vi gjort med utgangspunkt i problemstillingen vår. Vi ser på kommunenes strategi og planer for kompetansearbeidet, deres praksis knyttet til dette arbeidet, og til sist hvor vi finner det formelle og reelle ansvaret for dette.

### **4.1 Beskrivelse av funn på bakgrunn av intervjuet**

Vi har, som tidligere sagt, intervjuet kommunale ledere på ulike nivå. Dette har vi gjort fordi vi ønsker å få frem deres forståelse og beskrivelse av kompetansearbeidet i kommunene, og hvem som har ansvar for hva i forhold til dette.

#### **4.1.1 Kompetansestrategi og kompetanseplan**

Informantene ble spurt et generelt spørsmål om hvorvidt de mener at kommunene har valgt en kompetansestrategi. Ingen av dem har knyttet strategien til styringsdokumentet og handlingsplanen, men direkte til kompetanseplanen. Ingen nevner styringsdokumentet i denne sammenhengen.

Flertallet av informantene fra Njord kommune mener at kommunen har en strategi for kompetansearbeidet, men flere kopler denne opp mot kompetanseplanen og sier de har en strategisk plan. Rådmann 1 sier at kommunen ikke har en strategi, men at den ligger i planverket. Han begrunner dette med at strategisk ledelse ikke har nok fokus på kompetansearbeidet. Informantene i Æge kommune gir uttrykk for at de er noe usikre; en leder sier tydelig ja, strategisk ledelse mener nei, men at den ligger delvis i kompetanseplanen/planarbeidet. Personalsjefen er klar på at kommunen har en strategi, men at den er for utydelig. Informantene i denne kommunen omtaler kompetansestrategi og kompetanseplan som samme sak. Strategien i Njord kommune defineres som relativt klar (5 til 7, hvor 10 er tydeligst), men ingen kan beskrive denne nærmere. I Æge kommune mener de strategien ligger fra 3 til 8 på skalaen. Når det gjelder oversikt i forhold til hvor den er

forankret og vedtatt hersker det litt usikkerhet blant informantene. Både kommunestyret og AMU (arbeidsmiljøutvalget) nevnes for begge kommunene.

Personalavdelingen er i følge de fleste informantene fra begge kommuner pådrivere for kompetansearbeidet. Bakgrunnen for strategien er i følge informantene i Njord kommune at det har vært fokus på kompetansearbeid fra sentralt hold, med pålegg til kommunene.

Bakgrunnen for strategien i Æge kommune sies å være behov for tydelighet i arbeidet, og for å få dette mer i tråd med kommunens behov – å få effektivitet og kvalitet i tjenestene. Noen av informantene også her nevner krav og forventninger fra sentralt hold i forbindelse med blant annet nye reformer.

Når det gjelder tidsramme og rullering for *kompetansestrategien* så er det noe usikkerhet i gruppen. Flere mener at strategien strekker seg over 4 år - og at den rulleres sammen med de andre planene. Når det gjelder rullering av *kompetanseplanen*, så viser det seg tydelig at informantene i Njord kommune ikke skiller mellom tiltaksplan og kompetanseplan. De svarer samtlige at ansvaret for rullering ligger hos personalavdelingen, og at dette foregår årlig. I Æge kommune oppgis fire år som tidsrom for *kompetanseplanen*, og personal er ansvarlig for rullering.

Politisk og strategisk ledelse i Njord kommune kjenner ikke til planer knyttet til kompetansearbeid, og henviser til at kompetansearbeidet foregår mellom enhetsledere og personal. Enhetslederen forteller at Njord kommune ikke har noen kompetanseplan, men en årlig tiltaksplan, og at denne ikke henger sammen med styringsdokumentet. Hans enhet har egne fokusområder, som rulleres årlig. Personalsjefen kjenner ikke til at enhetene har egne planer, og han tror heller ikke at lederne kjenner godt nok til sammenhengen som finnes mellom de ulike plannivåene; fra strategi, via kompetanseplan til tiltaksplan. Han sier at det er en sammenheng mellom disse. En enhetsleder og personalsjefen sier at Æge kommune har en helhetlig kompetanseplan og at kompetansestrategien ligger i den. Personalsjefen i samme kommune sier at kompetanseplanen henger sammen med styringsdokumentet, som også er et strategidokument for driften av kommunen. Flere mener at det finnes delplaner for kompetanseutvikling, men de er usikre på om disse henger sammen med kommunens styringsdokument, og en av informantene mener at delplanene heller ikke henger sammen med kommunens kompetanseplan. Når det gjelder hvor detaljert de kjenner planen, så gir politisk og strategisk ledelse i begge kommunene uttrykk for at de ikke kjenner tiltakene.

Enhetslederne gjør heller ikke det, mens begge personalsjefene kjenner både innholdet og tiltakene.

På spørsmål om det er knyttet mål til de tiltakene som er prioritert, så svarer samtlige at det er det ikke. Det gjennomføres heller ikke systematisk evaluering av tiltakene. Dette gjelder begge kommunene.

Vi spurte informantene om på hvilke måte man kan se en eventuell sammenheng mellom strategi og planer – om det finnes noen strukturer for dette arbeidet. Ingen i Njord kommune kan beskrive rutiner eller lignende. Kompetanse er ett av punktene i styringsdokumentet, og noen av informantene mener at man kan finne en sammenheng mellom noen områder og kompetansearbeidet uten at dette er veldig konkret beskrevet. Når det gjelder å vise sammenheng (rutiner, strukturer og praksis) mellom styringsdokumentet og kompetanseplaner så har informantene i Æge kommune litt varierende tilbakemelding. Strategisk ledelse sier at kompetanse fremgår i styringsdokumentet, men at dette ikke henger godt nok sammen. Kommunalsjefen i samme kommune tror enhetslederne ser sammenhengen, mens enhetslederne beskriver denne som uklar. Personalsjefen sier at sammenhengen vises i kompetanseplanen som inneholder de ulike tiltakene for 2012. Den tar utgangspunkt i styringsdokumentet og dette loses enhetslederne inn på. De tiltakene som er nedfelt skal gjennomføres og ved årets slutt skal dette rapporteres.

Oppsummert så kan vi si at de ulike planene er dårlig kjent av alle ledernivåene, men at personalsjefene kjenner dem og ser sammenhengen. Disse er imidlertid usikre på om enhetslederne kjenner planverket og ser sammenhenger. Enhetslederne har planer som også omhandler kompetanse i egen enhet. Disse har vi ikke analysert.

#### **4.1.2 Kommunenes praksis**

På spørsmål om strategien er et verktøy for kompetansearbeidet, så svarer ordfører og kommunalsjef i Njord kommune at den er det, mens enhetslederen sier at den ikke er et levende verktøy. Personalsjefen sier at for dem er den et verktøy, men sier også at det ikke er sikkert den oppleves som det ute på enhetene. Rådmannen i Æge kommune svarer at den burde være et verktøy, men at den i dag neppe brukes i det daglige. Enhetslederne i samme

kommune svarer at den ikke er et verktøy. Personalsjefen konkluderer med at det ligger noen strategiske punkter i planen og at den er et konkret og et praktisk verktøy.

Vi ba informantene om å beskrive prosessen i kompetansearbeidet. Det viser seg at de ulike nivåene har ulik kjennskap til dette. Strategisk ledelse i Njord kommune mener at det skal finnes et årshjul. Behovene samles inn og går til personal, så videre til strategisk ledelse for bearbeiding og håndheving. Deretter gjøres det en vurdering i forhold til de økonomiske rammene. Strategisk ledelse kjenner ikke prosessene på enhetene. Enhetslederen i samme kommune arbeider med kompetansebehovene i egen enhet, og ser dette ikke i sammenheng med strategidokumentet. Han fokuserer kun på behov i egen enhet. De kompetansebehovene som ikke kan løses internt av dem selv, går til personalavdelingen. Det er en gruppe som i samarbeid med personal prioriterer kompetansebehovene. Enhetslederen har ingen kjennskap til om personal har noen rutiner på dette arbeidet, og sier at prosessen på enheten og på personalavdelingen ikke er koplet sammen. I følge personalsjefen starter kompetansearbeidet om sommeren, og behovene tas til koordinering i det regionale samarbeidet i september. Prosessene som går på ulike nivå koples sammen av personalavdelingen. Skal det gjøres endringer/omprioriteringer i løpet av året gjøres dette av kommunalsjefer og tillitsvalgte. Dette er det ingen rutiner på, men tas ved behov. Rådmann 2 sier at det finnes rutiner på dette, hvor man skal planlegge gjennom våren og ha behovene klare tidlig høst. Dermed er tiltaksplanen klar til oktober. Dette skal følge budsjettprosessene og planhjulet, men han sier at det av ulike årsaker er vanskelig å få alle lederne med på denne prosessen.

I Æge kommune kjenner ikke ordfører til prosessen i kompetansearbeidet. Enhetslederne oppgir at de gir innspill til personalavdelingen på kompetansebehov etter forespørsel fra personal. Dette foregår via skjema og mail. De oppgir at det er personalavdelingen som har systematikken og overordnet ansvar for utarbeidelsen av kommunens tiltaksplan og de mener at personal har et årshjul for dette arbeidet. Den ene enheten har en egen gruppe som arbeider med kompetanse innad i denne enheten. Rådmannen i Æge kommune sier at personal er de som har ansvaret for kompetansearbeidet, også det operative. Planprosessene er ikke formelt koplet sammen, men de henger sammen. De er ikke nedfelt i noen plan og det er ikke alltid man følger formelle løp. Kommunalsjefen kjenner ikke til hvordan prosessene henger sammen, men vet at enhetslederne målbærer behovene til personal. Kommunalsjefen bistår og følger opp. Personalsjefen i samme kommune opplyser at det er en konsulent på personal som har ansvar for å kontakte enhetslederne og drive prosessen. Denne personalkonsulenten ber

om innspill fra enhetslederne. Denne prosessen oppleves vanskelig da responsen ikke alltid er like stor. De mener å ha en systematikk rundt planprosessen, men de klarer ikke helt å få lederne på banen.

Når det gjelder kompetansekartlegging, så har det i Njord kommune vært gjort forsøk på dette på bakgrunn av forventninger og krav fra blant annet KS, uten at kommunen har kommet i mål. Tanken har vært å få til en søkbar database hvor man kunne hente informasjon. Strategisk ledelse stoler på at enhetsleder har oversikt, og dette sier han at han har. Kommunalsjefen sier at det burde vært gjort kartlegging av det kompetansebehovet Njord kommune har på lengre sikt. Æge kommune er i gang med elektronisk kartlegging av kommunens kompetansebeholdning, og det har vært kjørt en pilot i en enhet. Det ble gjennomført kartlegging våren 2012 med frist for gjennomføring for hele kommunen juni 2012. Kommunalsjefen sier at hver enhetsleder skal ha oversikt over "sine" ansatte uavhengig av kartlegging.

Oppsummert så kan vi si at rutiner og strukturer for kompetansearbeidet er dårlig kjent blant lederne. Igjen er det personalsjefene som har oversikt og som kjenner rutinene. Det ser ut til være en forventning både blant strategisk ledelse og enhetslederne om at dette arbeidet skal drives fra personalavdelingen. Begge kommuner gir uttrykk for at det er vanskelig å få enhetslederne med i kompetansearbeidet. Begge kommunene har mangler i forhold til kartlegging av *kompetansebehov*, men Æge kommune er i gang med kartlegging av *kompetansebeholdning*.

#### **4.1.3 De ulike ledernivåenes formelle og reelle ansvar for kompetansearbeidet**

Når det gjelder hvilket ansvar de ulike nivåene i Njord kommune har i kompetansearbeidet, så har de selv definert dette til å være: ordfører har det overordnede strategisk ansvaret for at kommunen har et systematisk og godt arbeid. Rådmannen har alt ansvar. Det er hans oppgave å sørge for at den rette personen er på rett plass. Det operasjonelle ansvaret ligger hos enhetslederne og personal. Strategisk ledelse skal ha oversikt over hva kommunen trenger. Rådmann 2 sier at rådmannen har alt ansvar - også i forhold til å trekke med enhetslederne, og han sier videre at man kan ikke delegere ansvaret, men det praktiske arbeidet. Kommunalsjefen sier at strategiene skal være på hans nivå, og han skal peke ut retningen og gi informasjon om nye satsinger og så videre. Kommunalsjefene skal være med på

utviklingsarbeid i hele kommunen. Enhetslederen sier at hele ansvaret ligger hos ham i forhold til at strategien ligger der som bakteppe. De kompetansebehovene som kommer opp prioriteres og tas inn i tiltaksplanen, og dette arbeidet er hans ansvar. Personalsjefen koordinerer kompetansebehov fra enhetene og melder disse til AMU og strategisk ledelse.

I Æge kommune sier ordføreren at han har ansvar for de økonomiske rammene og for å prioritere og utvikle arbeidet med kompetansebygging, og at dette handler om politiske verdivalg. Strategisk ledelse i samme kommune mener at deres ansvar er å godkjenne satsingene og å påse at den vedtatte kompetanseplanen blir fulgt. I følge rådmannen har strategisk ledelse det overordnede ansvaret for å utvikle kompetanseplanen. Kommunalsjefen sier at dette formelt ligger hos strategisk ledelse, men at det er delegert til personal. Det operative ansvaret er det også personal som har. I tillegg har hver enhetsleder delegert ansvar for kartlegging og planlegging i sin enhet. Personalsjefen mener personalavdelingen har det overordnede ansvaret fordi dette fagområdet ligger hos dem, og at de har ansvar både for utvikling av kompetanseplanen og for å drive dette arbeidet framover. Han tilføyer også at dette i utgangspunktet er rådmannens ansvar. Enhetslederne oppgir at de skal følge med på samfunnsutviklingen, og har ansvaret for alt innenfor sitt område - også kompetanse. Dette vil si melde kompetansebehov og se på finansieringen av disse. De er alle enige om at personal har ansvaret for rullering av strategi og plan.

I Njord kommune svarer strategisk ledelse og enhetslederne at det er personalavdelingen som har ansvaret for rullering av strategi og kompetanseplan. Personalsjefen svarer at det ikke er noen form for evaluering/rullering på strategien, men at kompetanseplanen årlig rulleres og at lederne involveres i dette.

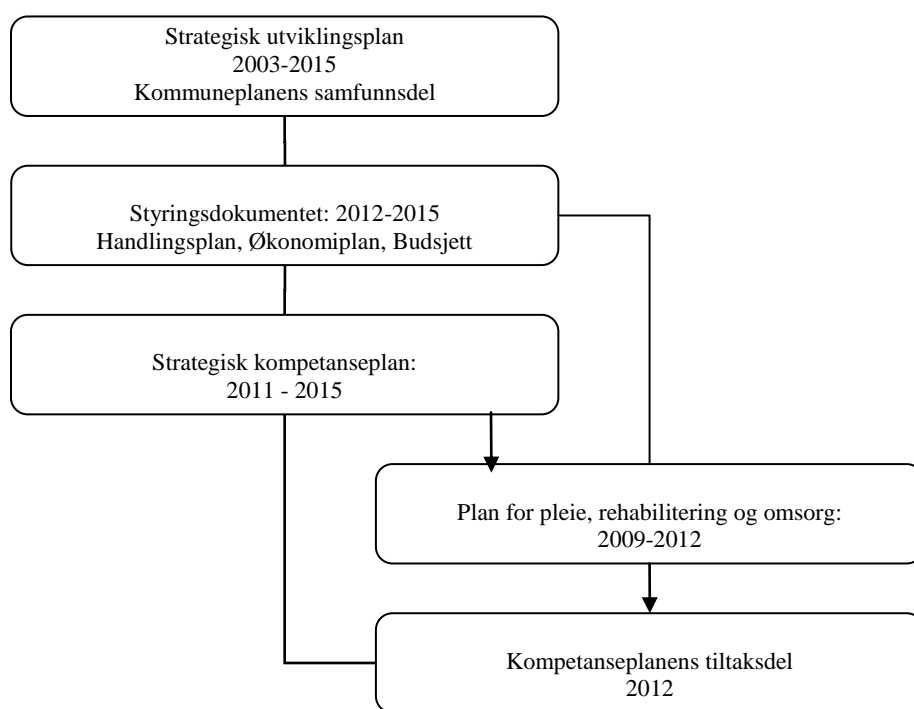
Oppsummert så kan man si at rådmannen i hver av kommunene har ansvar for alt – også for kompetansearbeidet, men at dette er delegert til personalavdelingen ved personalsjefen. Denne tar også alt ansvar, og i Æge kommune sier personalsjefen at dette fagområdet ligger hos dem og at det derfor er de som skal ha ansvaret for dette arbeidet. Enhetslederne i begge kommunene har ansvar for egen enhet.

## 4.2 Funn fra dokumentstudiene

Vi har gått gjennom begge kommunenes planer og strategidokumenter med fokus på kompetansearbeidet og hvordan dette er beskrevet i disse, og vil nedenfor beskrive planverket for hver av kommunene separat.

### 4.2.1 Beskrivelse av Njord kommunes dokumenter

Før vi starter på beskrivelsen av de planene Njord kommune har, så vil vi under vise en skjematisk fremstilling av dette. Planverket er omfattende, og det kan være vanskelig å danne seg et bilde av dette bare ut fra tekst. I figuren vil også sammenhengene komme fram.



Figur 4: Njord kommunes planverk

Strategisk utviklingsplan - kommuneplanens samfunnsdel retter seg tydelig ut mot samfunnet rundt. Kommuneplanen inneholder en visjon, fire overordnede mål og fire innsatsområder med delmål. Innsatsområdet *Livslang læring* har fokus på kompetanse fra barnehage til studie- og etterutdanningstilbud for befolkningen generelt. Kommunestyret vedtok oppstart av planarbeidet i 2000, og den strekker seg over 12 år.

Styringsdokumentet består av handlingsplan, budsjett og økonomiplan for inneværende år. Vi finner ingen klar strategi med mål for kompetansearbeid i styringsdokumentet.

Handlingsplanen er en del av dette, og er koblet opp mot strategisk utviklingsplan. Deler av strategisk utviklingsplan er tatt inn i kommuneplanen, blant annet visjon, overordnede mål og innsatsområder. Handlingsplanen beskriver programområdene, og i kapitlet *Organisasjon og ledelse* er kompetanse satt opp som en av hovedutfordringene. Her pekes det på at det er utarbeidet en fireårig strategisk kompetanseplan, og at det skal arbeides med tiltaksdelen i planen. Styringsmål er knyttet til balansert målstyring. I samme programområde sies det også at innenfor kompetanse må noen områder prioriteres, som samhandlingsreformen, brannvern/brannskole, pleie og omsorg og omsorgstilbud innen kreftpleie og demens. I programområdet *pleie, rehabilitering og omsorg* (PRO) er det satt opp hovedutfordringer som samhandlingsreformen og stort behov for helsefagarbeidere. Utfordringene er dermed beskrevet, og innenfor tiltak i perioden står det: ”*kompetanseheving for å sette fagpersonell i stand til å møte framtidige nye utfordringer*”. Det er ikke definert mål knyttet til kompetanse i perioden.

Strategisk kompetanseplan er ikke tidfestet, men den er behandlet i AMU i mai 2011. Det fremgår også i handlingsplanen at denne planen skal være fireårig. Planen inneholder ingen entydig strategi men har noen strategiske føringer. Når det gjelder mål, så har kommunen noen generelle formuleringer om disse som ikke beskriver målene konkret. Et eksempel på dette er å ”*sikre at enhetene gjennomfører kompetanseutvikling for medarbeiderne på de områder og det omfang som er nødvendig for å bidra til at kommunen når sine strategiske mål*”. Planen inneholder kommunens etiske plattform, definisjoner på begreper (også kompetanse) og læringsarenaer. Det står i innledningen at ”*planen omhandler den overordnede strategiske kompetanseutviklingen innen rådmannens ansvarsområde og den inngår i det strategiske plan/budsjettarbeid. Rapportering på gjennomførte tiltak skjer gjennom månedlige resultatoppfølging, tertial og årsberetninger*”. Det står videre at kommunen er en kompetansebedrift og at personalet er den viktigste ressursen, samt at det er viktig å styrke kompetanseutviklingen av personalet slik at det skapes en fleksibel kommunal organisasjon med motiverte medarbeidere. Den strategiske kompetanseplanen knyttes opp mot kommuneplanen og handlingsplanen gjennom egne punkter. Den har også et eget punkt med hovedprinsipper for kompetanseutvikling i Njord kommune. Her står det blant annet noe om rådmannens, ledernes og medarbeidernes ansvar i forhold til kompetanseutvikling. Når det gjelder rådmann og ledere sies følgende; ”*rådmannen har ansvar for kommunens strategiske*



*kompetanseutviklingsplanlegging og for gjennomføring av fellestiltak. Enhetsledere har ansvar for egen enhet*". Planen har videre et punkt om sammenheng mellom virksomhetsplanlegging og kompetanseutvikling i Njord kommune og et eget punkt med vurdering og evaluering av kompetansearbeidet i kommunen.

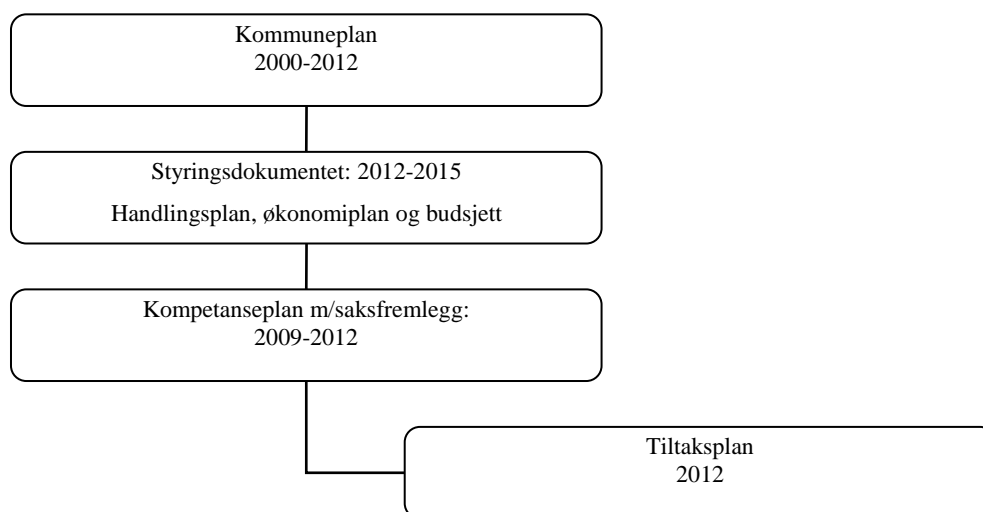
Plan for pleie, rehabilitering og omsorg (PRO) gir oversikt over generelle utviklingstrekk, overordnede mål, strategier og tjenestetilbud i kommunen. I overordnede mål finner vi koblingen til strategisk utviklingsplan for 2003-2015. Under *langsiktige strategier* finner vi et punkt om økt behov for rekruttering og kompetanse. Under punktet *tjenestetilbud*, finner vi *personell*, og her oppgis at hovedutfordringen er å ha god rekruttering samt opprettholde dagens gode kompetansenivå innen tjenesten. Innenfor kompetansebehov oppgis det å være behov for grunnutdanninger og spesialkompetanse.

Kompetanseplanens tiltaksdel inneholder de konkrete tiltak som kommunen ønsker gjennomført i 2012. Planen inneholder mål, tiltak, målgruppe, omfang, tidsrom, hyppighet, kostnad pr år og prioritet.

I strategisk kompetanseplan blir det påpekt hvem som har et ansvar i forhold til kompetanseutvikling. Kommuneplanens innledning er ført i pennen av ordfører - og politikere, innbyggerforeninger/grendeutvalg, næringsliv og enkeltpersoner har deltatt i planprosessen. Når det gjelder styringsdokumentet så kan vi ikke finne at det står hvem som har bidratt. I PRO-planen har politikere og ansatte deltatt og bidratt i prosessen med utviklingen av planen. I Strategisk kompetanseplan og kompetanseplanens tiltaksdel vet vi ikke hvem som har utarbeidet dette dokumentet, da det ikke framkommer i teksten.

## 4.2.2 Beskrivelse av Æge kommunes dokumenter

Før vi starter på beskrivelsen av planene som Æge kommune har, så vil vi også her vise en skjematisk fremstilling av dette. Planverket også for denne kommunen er omfattende, og det kan være vanskelig å danne seg et bilde av dette bare ut fra tekst. Figuren vil også vise sammenhengene.



Figur 5: Oversikt over planverk i Æge kommune

Ser vi først på kommuneplanen - samfunnsdelen - så er nummer to av kommunes åtte hovedmål å heve kompetansenivået og kompetansen i befolkningen generelt, og næringslivet spesielt. Samme plan sier at kommuneplanen skal trekke opp kursen for framtidig satsing i Æge kommune, både i forhold til kommunen som organisasjon og i forhold til hele lokalsamfunnet. Den skal være både retningsgivende og forpliktende. På området *mål* innenfor kommunal økonomi sier planen at gjennom ledelse og kompetanse skal kommunen sikre sin egen omstillingsevne. Når det gjelder innsatsområdet *kunnskap og kompetanse*, så er status at kompetansenivået i befolkningen i Æge kommune generelt sett er lavt, og her har planen på plass både utfordringer, mål og strategier innenfor området.

Styringsdokumentet tar allerede opp kompetanse i innledningen, skrevet av rådmannen. Vi finner ingen klar strategi med mål for kompetansearbeid her. Videre er kompetanse tatt inn i området *arbeidsgiver*, og det slås her fast at kommunen allerede besitter mye kompetanse og at det derfor er viktig framover å avsette midler til styrking og vedlikehold av denne. På status/utfordringer innenfor samme området, så har kommunen satt opp to hovedutfordringer;

den ene er å rekruttere medarbeidere med riktig kompetanse, og den andre er å beholde medarbeidere og sikre at disse har riktig handlingskompetanse. Det oppgis at for å lykkes må Æge kommune arbeide med ulike strategier/tiltak, jobbe systematisk og tenke langsiktig. Kommunen vil rette sin innsats mot blant annet ledelse og kompetanse, som to viktige forutsetninger for å lykkes med hovedutfordringene. Innenfor disse områdene kommer kommunen både med mål og tiltak. Også innenfor de enkelte områdene/tjenestene er det satt opp status, utfordringer, mål og tiltak. For tjenesteområdene vi har valgt å gjøre intervju i; institusjon og hjemmebaserte tjenester, er også her status, utfordringer, mål og tiltak satt opp, og begge områdene har et eget punkt om kompetanse med der.

Kompetanseplanen har sammenheng med styringsdokumentet, og gjennomgangen i hvert enkelt handlingsområde følger rekkefølgen i dette. Planen inneholder ingen klar strategi, men har målsettinger, fokusområde og definisjon på kompetanse. Selve planen sier ikke så mye mer, men saksfremlegget som følger kompetanseplanen er også nært knyttet opp mot styringsdokumentet. Dette inneholder verdigrunnlag og er knyttet opp mot Hovedtariffavtalen. Saksfremlegget sier noe om kartlegging av, definisjon på, utfordringer knyttet til og vedlikehold og videreutvikling av kompetanse samt spesialisering. Den tar også opp forholdet mellom kompetanse og politisk-administrativ ledelse. Det blir påpekt hvilket ansvar de enkelte nivå (kommunestyre, rådmann, avdelingsledere/enhetsleder og ansatte) har i forhold til status og utfordringer med kompetanse. Personalavdelingens ansvar er ikke nevnt. Saksfremlegget sier også noe om forhold til annet planverk (herav styringsdokumentet, omsorgsplan, kompetanseløftet 2015 og så videre). Saksfremlegget avsluttes med at satsningsområdene for årene 2009-2012 listes opp.

Tiltaksplanen for 2012 bygger på kompetanseplanen og sier noe om avtaleverk, definisjon på kompetanse, utfordringer som rekrutteringer, vedlikehold og oppdatering, spesialisering, økonomi, overordnede målsettinger, prioriteringer og satsningsområder jamfør styringsdokumentet. Denne inneholder ingen spesifikke tiltak.

Kommuneplan og styringsdokument har innledning ført i pennen av rådmannen, mens kompetanseplan og opplæringsplan er ført i pennen av en personalkonsulent.

Ansvar for kompetansearbeidet ligger hos alle ansatte i følge saksfremlegget til kompetanseplanen. Den enkelte ansatte har ansvar for å definere eget kompetansebehov og

melde dette til enhetsleder. Denne skal fremstille sin enhets samlede kompetansebehov for rådmannen, som skal fremstille kommunens samlede kompetansebehov for kommunestyret. Her skal det fattes vedtak for hvilke rammer og strategier som skal prioriteres og å bevilge midler til formålet. Vi finner ikke personalavdelingen nevnt i denne sammenhengen.

Oppsummert i forhold til begge kommunene så kan vi si at ingen av dem har beskrevet konkret hvordan prosessene skal foregå i kompetansearbeidet, og vi ser heller ingen klare mandat knytte til hvem som skal gjøre hva, og det er ikke beskrevet hvordan (og om) planene skal implementeres i organisasjonen. Vi finner ikke at personalavdelingen er nevnt i noen av planene.

## **Kapittel 5. Funn sett i forhold til Lais modell**

Vi har i dette kapitlet sett funnene fra intervjuene og dokumentene i forhold til Lais modell og våre kriterier i henhold til denne, med perspektivene som bakteppe.

Vi ba kommunene om å vurdere i hvilken grad de har en kompetansestrategi med definert mål for sitt kompetansearbeid. Vi tenker da i første omgang på en overordnet strategi med målformuleringer. Vi fikk svar som tyder på at begge kommunene i liten grad har dette. Ingen av kommunenes styringsdokument inneholder, så langt vi kan se, klare strategier med mål og retningslinjer for kompetanseutvikling. Informantene har ikke klart for seg om de snakker om strategi eller plan, og flere av dem sier at strategien ligger i planverket – de har en strategisk plan. Begge personalsjefene er klare på at det finnes en strategi i kommunene, men her snakker de, slik vi forstår det, om kompetanseplanen. Linda Lai sier at en kompetansestrategi skal angi mål og retningslinjer for satsing på kompetanse, prioriterte kompetanseområder og vektlegging av tiltak for å nå målene. Den skal danne grunnlag for konkrete tiltaksplaner for organisasjonen som helhet, og for ulike funksjoner og personellgrupper, og må henge sammen med organisasjonens overordnede strategi (2004). I begge kommunene er de uenige om hvorvidt kompetansestrategien er et verktøy for kompetansearbeidet. Personalsjefene kjenner strategien og innholdet i den, og beskriver den som et verktøy. Det er videre usikkerhet blant informantene både på strategiens forankring og hvor den vedtas, samt tidsrammen. Personalavdelingen oppgis å være ansvarlig for rullering. Det er kun personalsjefene som entydig hevder at kommunene har strategi for dette arbeidet. Vi kan på grunn av det, ikke slå fast at kommunene har en klar og kommunisert kompetansestrategi jamfør våre operasjonelle kriterier og Lais modell. Vi kan heller ikke si at vi har funnet den i kommunenes planer.

Vi kan heller ikke se at kommunene har gjennomført kompetanseanalyse, og ut fra dette kan vi ikke finne at det er definert mål for kompetansearbeidet, noe som i følge Lai er en forutsetning for strategisk kompetansearbeid. Likevel ser vi at kommunene arbeider med kompetanse og har utarbeidet tiltak som også møter kompetansebehov kommunene har, selv om dette ikke er forankret i en strategi. Denne måten å arbeide med kompetanse på, kan føre til lite strategisk og fremtidsrettet kompetansearbeid, og at dette mer ivaretar de kompetansebehovene de ansatte har her og nå. Enhetslederne har kontroll i egen enhet, men vi kan ikke finne at dette arbeidet heller er basert på analyser og mål.

Når det gjelder kompetanseplaner, så mener politisk og administrativ ledelse i begge kommuner at dette er en sak mellom personal og enhetslederne, og de kjenner ikke til detaljene i dette arbeidet. Enhetslederne kjenner sine enheter, og har kontroll på disse. Det er uklart for personalsjefene hvilke planer enhetene har internt. Når det gjelder sammenhengen mellom de ulike plannivåene, så kjenner ingen til dette foruten personalsjefene. Det er ikke knyttet mål til tiltakene, og det er heller ingen systematisk evaluering av disse. Planene synes dermed å være uklare og lite konkrete i forhold til praksis og hvem som har ansvar for hva. De beskriver ansvaret generelt, men noe klart mandat gis ikke her. I forhold til hvem som skal stå for implementering av planene finner vi ingen opplysninger, og har heller ikke fått noen formening om dette gjennom intervjuene.

En gjennomgang av planene viser at det er fokus på kompetanse i Njord kommune. Kompetansearbeidet er politisk forankret i planverket helt fra kommuneplanen til en konkret kompetanseplan med tiltaksdel. Planverket henger sammen og oppleves som rimelig godt strukturert. Det er ikke knyttet mål til utfordringene i styringsdokumentet, og det kommer ikke fram hvilket arbeid som i praksis gjøres på politisk nivå eller av strategisk ledelse. Kommunen har en egen strategisk kompetanseplan, men denne inneholder i liten grad konkrete mål.

Ut fra gjennomgang av planene så kan vi se at det er fokus på kompetanse også i Æge kommune, og at dette er politisk forankret i planverket helt fra kommuneplan til kompetanseplan. I styringsdokumentet er det definert utfordringer, mål og tiltak for hvert tjenesteområde - også knyttet til kompetanse. Planverket henger sammen og oppleves som godt strukturert. Ut fra dette så kan vi si at det arbeides med kompetanse i kommunen, men at praksisen er uklar. Det kommer for eksempel ikke fram hvilket arbeid som i praksis gjøres på politisk nivå eller av strategisk ledelse.

Når det gjelder strategisk kompetanseplan er det kun Njord kommune som har dette. Denne nevnes ikke av noen informanter i intervjuet, og vi stiller da spørsmål om hvor godt den er kjent og hvilket redskap den utgjør i det daglige arbeidet. Planen har noen strategiske føringer, og er lite konkret i målbeskriver. Grunnen til at den ikke er kjent kommer ikke frem og årsaker er heller ikke i fokus i vår studie, men vi gjør oss noen tanker om hvordan planprosessen i kommunen har vært i forhold til å oppnå eierskap hos de ansatte.

Begge kommunene ønsker å ha en søkbar database med oversikt over alle ansattes kompetanse. En kommune er i gang med dette. Når det gjelder kartlegging av kompetansebehov på lang sikt så sier informantene at de mangler dette. På kort sikt har de beskrivelser av kompetansebehov for kommende år. Kartlegging av kompetansebehov i forhold til målene, altså en kompetanseanalyse på både kort og lang sikt er et av punktene i Lais modell for strategisk kompetansestyring. Vi har derfor spurt kommunene i hvilken grad de har *rutiner* for kartlegging eller analyse av kompetansebehovene. Begge kommunene beskriver årlig kartlegging i form av at personalavdelingen etterspør kompetansebehovene. Slik denne prosessen er beskrevet av informantene, kan det se ut til at kompetansetiltakene i liten grad er utledet av kartlegging og analyse i forkant. Dette kan føre til lite nøyaktig strategisk og planmessig kompetansearbeid på alle nivå. Personalavdelingen ber enhetene om å gjøre kompetansekartlegging i egen enhet, noe som kan medføre en risiko for tilfeldig identifisering av kompetansebehov, og en fare for at dette blir løsrevet fra den strategien som eventuelt ligger fra strategisk ledelse. Det kan se ut til at det forventes at kompetansearbeidet også følger retningene som er staket ut i planverket og fra toppledelsen. Dette kan passe i et instrumentelt perspektiv, og strategisk styrt kompetanse, hvor ledelsen ser på organisasjonen som verktøy for å nå sine mål. Det kan dermed se ut for at det tas for gitt at arbeidet som foregår på enhetene følger den overordnede strategien, men fordi denne er lite kjent ute i enhetene blir fokuset rettet innad i egen enhet og i liten grad rettet ut mot organisasjonen som helhet.

Vi har undersøkt om det er toppledelsen i kommunen som ser behovene for kompetanseutvikling og initierer dette. Vi kan ikke helt uten videre konkludere med at det er dette som skjer – det kommer slik vi ser det, an på hvilken kompetanse det gjelder. I forhold til faglig kompetanseutvikling, så kan vi nok finne en erkjennelse i kommunene av at fagfolkene selv har størst kunnskap om hva de trenger til enhver tid, noe også strategisk ledelse underbygger ved at de sier at dette er en sak mellom enhetslederne og personal. Ser vi på planlegging og initiering av annen type kompetanseutvikling, som for eksempel lederutdanning så vil man nok kunne finne at initiativet i større grad kommer fra ledelsen eller fra personalavdelingen. De svarene vi har fått fra våre informanter tyder på at det er personalavdelingen i de to kommunene som tar initiativ i dette arbeidet, og som kopler på enhetslederne. Disse styrer i egne enheter og har kontroll med det som skjer der. Dermed er ikke strategisk ledelse involvert i arbeid med kompetanse i særlig grad. Vi kan forstå dette som at ledelsen i kommunene har behov for å ha strategi og planer for kompetansearbeidet

som svar på forventninger fra omgivelsene. Informantene har blant annet sagt at bakgrunnen for utforingen av strategien var *”forventninger fra sentralt hold”*. Det kan dermed se ut som om mål for utviklingen, altså strategier og planer, blir symboler, ideer og visjoner som har til hensikt å styrke legitimiteten i forhold til omgivelsene, og å møte forventninger til at kommunene ledes rasjonelt og målrettet. Dette mener vi også blir synlig i forhold til at vi finner liten sammenheng mellom plan og praksis. Vi finner videre at ledelsen ikke trykker særlig på for å få *implementert* løsningene – altså strategi og planer. Vi finner også her at det stemmer godt for våre kommuner all den tid så få i den kommunale ledelsen kjenner til disse, og at ansvaret for implementering ikke er beskrevet. Disse forholdene passer svært godt med symbolstyrt kompetanse.

Vi kan vanskelig si at kommuneledelsen søker etter og skaffer oversikt over mulige løsninger, og på bakgrunn av det velger de best egnede kompetansetiltakene. Dette fordi det i følge både informantene og dokumentene ligger få eller ingen analyser til grunn for de løsninger som velges. I følge Lai bør det ligge analyser til grunn for dette. I det nyinstitusjonelle perspektivet vil vi finne at *”løsninger”* på utfordringer kommer før problemer, det vil si i forkant av kartlegging og analyse på kompetansefeltet. Dette innebærer at omgivelsene forventer at kommunene har kartlegging og analysearbeidet på plass, og etterspør tiltak i forhold til det. Om kommunen da ikke innfrir forventningene, vil kommuneledelsen respondere med å sette i verk tiltak. Med det ser man at de nye moderne oppskriftene også ofte fungerer som problemdefinisjoner, og kommunene tar inn over seg løsninger de egentlig ikke visste at de trengte. Den strategiske ledelsen må da – for å møte omgivelsenes forventninger, ta disse løsningene inn i organisasjonen. Dette blir da symbolstyrt kompetanse. Hvis så denne nye ideen eller løsningen sendes ut i organisasjonen for effektivering, jamfør det instrumentelle perspektivet (eller strategisk styrt kompetanse), vil man kunne møte motstand hos profesjonene, som helst vil holde et faglig fokus hvor de først og fremst ivaretar brukeren.

Vi kan heller ikke finne at kommunene foretar kartlegging og analyse av kompetansebeholdningen, og at dette ligger til grunn for de løsninger som velges. Kommunene ønsker å få til en søkbar database for dette arbeidet, og den ene kommunen er i gang. Linda Lai anbefaler som tidligere sagt, at organisasjoner kartlegger og analyserer både hvilken kompetansebeholdning de har, og hvilken de trenger fremover, og at de skaffer seg kompetanse om analysearbeidet selv og styrer unna dataprogrammer. Hun begrunner dette med at lederne uansett må kjenne sine ansatte så godt at alle komponentene i



kompetansebegrepet ivaretas og tas med i analysen. De enhetslederne vi har intervjuet sier at de har oversikt over egne ansatte. Hva dette konkret innebærer er mer usikkert – om det for eksempel er knyttet til oversikt over hvor mange spesialsykepleiere de har på hver avdeling, eller om dette også innebærer at lederen kjenner sine ansatte så godt at han har oversikt over egenskaper, evner og holdninger vet vi ikke. Lederne på de ulike nivåene har en oversikt over hvilke ansatte de har men det foreligger, så vidt vi finner, i liten grad en systematikk i dette arbeidet. Kommunenes planverk sier ikke mer om kompetanse og kartlegging enn at det skal arbeides med dette. Det ligger heller ingen føring på hva eller hvordan dette skal gjøres i planene. Dermed kan vi se at måten de to kommunene har valgt å arbeide med kartlegging og analyse på ikke samsvarer med Lais modell, eller våre operasjonelle kriterier.

Informantene i begge kommunene sier noe generelt om sine ansvarsområder knyttet til kompetansearbeidet, men det formelle og reelle ansvaret plasseres hos personalavdelingen. Dette etter delegering fra rådmannen. Det operative ansvaret ligger dermed også hos personal. Det formelle ansvaret for kompetanseutvikling kommer frem i planverket i Njord kommune. Her finner vi at rådmannen har hele ansvaret for kompetanseplanlegging og at enhetslederne har ansvar i egen enhet. Ut fra planverket for Æge kommune så er dette også beskrevet. Her har enhetsleder ansvar i egen enhet, og skal formidle kompetansebehovene til rådmannen. Denne skal videreformidle behovene til kommunestyret som gjør prioriteringer. Personalavdelingens ansvar er ikke nevnt i planverket. I følge Lai bør strategisk ledelse ha ansvar for dette arbeidet.

Vi fant at den formelle strukturen i organisasjonen er på plass, men at den kanskje ikke tilstrekkelig blir brukt av strategisk ledelse – i alle fall ikke i forhold til vårt tema. Dette på grunn av at det i liten grad ser ut til å bli kommunisert forventninger og planer knyttet til kompetanse ut i organisasjonen. Personalavdelingen er delegert ansvar for kompetansearbeidet, og er også den avdelingen som har det operative ansvaret i følge våre informanter. Strategisk ledelse har faste møter med enhetslederne, dette har ikke personalavdelingene så vidt vi har fått opplyst. Vi er videre usikre på om det ligger en uformell forventning til at personalavdelingen skal kommunisere ut planer, og stå for implementeringen av disse. Dette kommer i alle fall ikke tydelig frem i planverket, og har heller ikke vært nevnt i intervjuene.

I forhold til om utviklingsarbeid lar seg styre fra toppen av organisasjonen, ser vi at det for så vidt *kan* la seg styre, i form av at kommunene har systemene klare, men at det er en utfordring i forhold til å lykkes med å få lederne inkludert i kompetansearbeid. I de svarene vi har fått fra informantene så viser det seg et gap mellom det strategisk ledelse har sagt, og det de øvrige ledernivåene faktisk kjenner til i forhold til arbeid med kompetanse. Det er jevnlig møter mellom strategisk ledelse og enhetslederne i begge kommuner. En av enhetslederne i Æge kommune forteller at han har kontroll med egen enhet, og at dette ikke henger sammen med det arbeidet som foregår på personalavdelingen og i strategisk ledelse. Han kaller det for *”intern sammenkøpling, og ekstern frikøpling”*. For oss synes det som om at planene er for dårlig kommunisert ut i organisasjonen, noe som fører til at den praksisen som vi finner der henger lite sammen med planverket. Lai sier at planene må henge sammen, og ha utgangspunkt i kommunenes overordnede strategi. Systemene synes å være på plass, og vi mener da at det kan være to alternative forståelsesmodeller for dette; den ene er at organisasjonen ikke lar seg styre fra toppen og nedover, og den andre kan være at ledelsen ikke utnytter de muligheter systemene gir. Hva som er riktig, kan vi ikke peke på – vi har ingen funn som underbygger verken det ene eller det andre. Den siste modellen passer forøvrig godt med forståelse i det nyinstitusjonelle perspektivet hvor de nye organisasjonsideene ikke påvirker praksis, altså symbolsk styrt kompetanse. Dette kan også være et strategisk valg fra ledelsens side, hvor ønsket er å skjerme praksisen i organisasjonen, selv om ingen ting tyder på et strategisk valg i ”våre” kommuner.

Utviklingsprosesser skjer ikke raskt, men gradvis gjennom tidkrevende prosesser. Dette finner vi i det informantene sier i forhold til planarbeidet. Flere av disse henviser til at *”vi har hatt en plan, men den er ikke rullert/oppdatert”*. De oppgir å kjenne lite til planverket i egen kommune, og de utviklingsprosessene som pågår har de brukt lang tid på. Et eksempel er Æge kommune sin omsorgsplan som den ene enhetslederen i kommunen forteller skulle vært rullert i fjor. Det kan være vanskelig å planlegge utviklingsprosesser i detalj, noe som er tydelig i ”våre” kommuner. Flere av informantene sier at det ikke er sammenheng mellom de ulike planene og planprosessene, og personalsjefene mener at det er vanskelig å få med lederne.

Vi kan dermed si at vi har et funn på at det i begge kommunene er ulik kjennskap til prosessene. Personalavdelingen er sentral i arbeidet og har best kjennskap til dette, og er den instansen som driver arbeidet fremover. Dette er det enighet om. Hvilke rutiner som ligger til

grunn, og hvilket ansvar de ulike nivåene har i kompetansearbeidet er lite kjent utover det som foregår i egen enhet eller på eget ledernivå. Begge kommunene gir uttrykk for at det er vanskelig å få enhetslederne med i prosessen, og enhetslederne gir uttrykk for at det foregår en prosess i forhold til kompetansearbeidet som de i liten grad kjenner.

## Kapittel 6. Analyse: Strategisk styrt og symbolstyrt kompetansearbeid

Vi vil nå analysere og drøfte de empiriske funnene mot de to valgte perspektivene. Vi kaller her perspektivene for strategisk styrt og symbolstyrt kompetansearbeid. Vi har under satt disse opp skjematisk:

<b>Forventninger til funn</b>	
<b>Strategisk styrt kompetansearbeid</b>	<b>Symbolstyrt kompetansearbeid</b>
Ledelsen vil planlegge kompetansearbeid i detalj ut fra klare og entydige mål, og utfallet blir som planlagt.	Det kan være vanskelig å planlegge utviklingsprosesser i detalj, og mål for utviklingen er symboler, ideer og visjoner som har til hensikt å styrke legitimiteten
Det er toppledelsen i kommunen som ser behovene for kompetanseutvikling og som initierer dette.	Kompetanseutvikling initieres av ledelsen og blir svar på endringer i omgivelsene der det å bevare legitimitet blir det sentrale.
Kartlegging av problemer og analyse knyttet til kompetansearbeid ligger til grunn for de løsninger som velges, og det foretas kompetansekartlegging av aktørene i organisasjonen	”Løsninger” på utfordringer kommer ofte før problemer, det vil si i forkant av kartlegging og analyse på kompetansefeltet.
Kommuneledelsen søker etter, og skaffer oversikt over mulige løsninger på kompetanseutfordringene. De beste egnede løsninger – de som passer best til de lokale utfordringer, velges og avstemmes organisasjonens behov.	Omgivelsene setter institusjonelle standarder i forhold til hvilken organisering som er god, moderne eller riktig.
Formell struktur er et sentralt styringsinstrument for kompetanseutviklingen	Organisasjonene er opptatte av å adoptere nye ideer, men at disse ikke i særlig stor grad påvirker praksis.
Det tas for gitt at kompetansearbeidet følger retningene som er staket ut i planverket og fra toppledelsen, og at utviklingsarbeidet lar seg styre fra toppen av organisasjonen. Det forventes raske prosesser.	Utviklingsprosesser skjer ikke raskt, men gradvis gjennom tidkrevende prosesser, og ledelsen trykker ikke særlig på for å få <i>implementert</i> løsningene.

Figur 6: De to valgte perspektivene

Vårt formål med studien er å forstå de utvalgte kommunenes praksis for arbeid med kompetanse, og vi vil se dette i forhold til de planer de har for kompetansearbeidet. Vi vil videre undersøke hvordan ansvaret fordeler seg på de ulike ledernivåene, og har sett dette opp mot det planene viser og det de ulike lederne sier at de faktisk gjør. Vi har i inneværende kapittel sett dette i forhold til de operasjonelle forventningene vi hadde til funn i de valgte perspektivene.

En operasjonalisert forventning i forhold til strategisk styrt kompetansearbeid er at ledelsen vil planlegge kompetansearbeidet i detalj ut fra klare og entydige mål, og utfallet blir som planlagt. Vi kan ikke finne at kommunene har klare, definerte kompetansestrategier eller har gjennomført kompetanseanalyse. Vi kan dermed ikke se at det heller er definert mål og retningslinjer for kompetansearbeidet. Vi finner ingen klart definerte mål for kompetansetiltakene, og heller ingen evaluering knyttet til disse. Vi kan på bakgrunn at dette si at denne forventningen ikke innfris. I forhold til det symbolstyrte kompetansearbeidet venter vi å finne at det kan være vanskelig å planlegge utviklingsprosesser i detalj. Mål for utviklingen er symboler, ideer og visjoner med hensikt å styrke legitimiteten. Informantene gir uttrykk for ulik kjennskap til prosessene, og vektlegger også arbeidet ulikt. Strategisk ledelse har lite fokus på dette arbeidet, da de har delegert det til personalavdelingene, og enhetslederne har fokuset internt i egen enhet. Personal legger vekt på kompetansearbeid, men mangler mandat til å styre enhetslederne så deres rolle blir mer koordinerende. Resultatet blir en fragmentert prosess i begge kommuner.

En annen operasjonalisert forventning til funn i strategisk styrt kompetansearbeid er at det er toppledelsen i kommunen som ser behovene for kompetanseutvikling og som initierer dette. Vi kan ikke umiddelbart si at vi har gjort funn som underbygger dette. Den generelle kompetanseutviklingen har strategisk ledelse i kommunene sagt er en sak mellom enhetslederen og personal, så den er de ikke involvert i. Vi finner i styringsdokumentene at lederutdanning er nevnt, og regner med at dette tyder på at toppledelsen er mer involvert i kompetanseutvikling til denne gruppen. Ut fra et symbolstyrt kompetansearbeid forventer vi å finne at kompetanseutvikling initieres av ledelsen og blir svar på endringer i omgivelsene der det å bevare legitimiteten blir det sentrale. Dette bekrefter langt på vei informantene i det de forteller om at bakgrunnen for at strategi og planer forventninger fra ”sentralt hold”.

En operasjonalisert forventning i strategisk styrt kompetansearbeid er at kartlegging av problemer og analyse ligger til grunn for de løsninger som velges, og at det foretas kartlegging av aktørene. Kartlegging av kompetansebehov på lang sikt har ikke kommunene foretatt, men de årlige kompetansebehovene ivaretas på kort sikt ved at de har beskrivelse for kommende år. Om vi kan si at disse er utledet av kartlegging og analyse er usikkert, siden dette er delegert til enhetslederne og vi ikke har undersøkt hva de gjør i egen enhet. I det symbolstyrte kompetansearbeidet kommer løsningene før problemene, det vil si i forkant av kartlegging og analyse på kompetansefeltet. Dette kan vi si at vi har funnet, på grunn av at kommunene har planer for kompetansearbeidet, men at disse ikke er særlig godt kjent av lederne.

En operasjonalisert forventning i strategisk styrt kompetansearbeid er at kommuneledelsen søker etter, og skaffer oversikt over mulige løsninger på kompetanseutfordringene. De best egnede løsninger – de som passer best til de lokale utfordringer, velges og avstemmes organisasjonens behov. Dette har vi ikke funnet, siden både informanter og plandokumenter viser at det ligger få og ingen analyser til grunn for det kompetansearbeidet som gjøres og de løsninger som velges. I det symbolstyrte kompetansearbeidet er det omgivelsene som setter institusjonelle standarder i forhold til hvilken organisering som er god, moderne eller riktig. Slik vi ser dette er planene et svar på forventninger utenfra om slike, og ikke utarbeidet som svar på et behov for å ha planer som verktøy for kompetansearbeidet. Planene fremstår også som nokså generelle, og er ikke konkrete i beskrivelsen av hva som skal gjøres eller hvordan dette skal foregå.

Det at formell struktur er et sentralt styringsinstrument for kompetanseutviklingen er en operasjonell forventning til funn i strategisk styrt kompetansearbeid. Dette har vi i liten grad funnet. Det er utarbeidet planer for kompetansearbeidet, men så lenge disse i liten grad er kjent, og benyttes, kan vi ikke si at denne forventningen innfris. Vi kan heller ikke se at vi har gjort funn som peker i retning av at formell struktur benyttes i dette arbeidet. I det symbolstyrte kompetansearbeidet forventer vi å finne at organisasjonene er opptatte av å adoptere nye ideer, men at disse ikke i særlig stor grad påvirker praksis. Vi gjorde ingen funn som tyder på at kommunene i særlig grad er opptatte av å adoptere nye organisasjonsideer knyttet til kompetansearbeid. Vi fant at det kompetansearbeidet som foregår i enhetene i liten grad er påvirket av de strategier og planer som ligger for dette arbeidet. Enhetslederne gir

uttrykk for at det ikke er noen sammenheng mellom de ulike prosessene knyttet til dette arbeidet, og at de styrer i egen enhet.

I strategisk styrt kompetansearbeid har vi en operasjonalisert forventning om at det tas for gitt at kompetansearbeidet følger retningene som er staket ut i planverket og fra toppledelsen, og at utviklingsarbeidet lar seg styre fra toppen av organisasjonen. Det forventes raske prosesser. Vi har funnet at kompetanseutvikling *kan* la seg styre fra toppledelsen, men at det uttrykkes fra begge kommunene at det kan være en utfordring å få lederne med på dette arbeidet. Vi fant planer som er utarbeidet, men lite kjent av de ulike lederne. Det er kun personal som har oversikt over dette. Slik vi ser det, kan det tyde på at det utarbeides planer, men at disse ikke gjøres kjent i organisasjonen gjennom en implementeringsprosess. Vi forstår dette som om det ligger en forventning til at de ulike lederne selv skal ta initiativ til, og sørge for implementering i egen enhet. Det kan dermed se ut for at det tas for gitt at arbeidet som foregår på enhetene følger de retningene som er gitt fra toppledelsen. I det symbolstyrte kompetansearbeidet er det forventning om å finne at utviklingsprosesser ikke skjer raskt, men gradvis gjennom tidkrevende prosesser, og at ledelsen ikke trykker særlig på for å få *implementert* løsningene. Informantene har fortalt om langdryge planprosesser, som ikke blir ferdige i tide og om planer som dermed ikke er rullerte. Når det gjelder implementering av løsningene, så har vi funnet at de ulike ledernivåene kjenner lite til planverket, bortsett fra personalsjefene som gir uttrykk for å ha oversikt over dette.

## **6.1 Hva fant vi og hvordan kan man forstå dette?**

Vi har i de tidligere kapitlene gått gjennom de empiriske funnene og har knyttet disse til de valgte perspektivene og Lais modell, samt våre operasjonelle kriterier. Vi finner da at kommunene har gap mellom planer og praksis. Hva er så hensikten med planer? Vi mener at planer skal danne et grunnlag og en oversikt over praksis på en slik måte at den enkelte ansatte kan finne ut *hva* som skal gjøres, *hvem* som har ansvaret for dette, og *når dette skal skje* - altså tidsrammen for arbeidet. Dette må beskrives så konkret at det også kommer frem *hvordan* arbeidet skal gjøres. Planene må også henge sammen med de målene som er satt for organisasjonen, og de ulike plannivåene må henge sammen. Vi finner at kommunene i liten grad knytter konkrete mål til praksis, og at denne er lite konkret beskrevet i planverket.

Ansvarer synes også generelt beskrevet. Dette sammen med at informantene forteller at de er lite kjent med planverket i kommunene har ført til at vi underveis i undersøkelsen har lurt på om disse er utarbeidet av kommunen selv, eller om de er hentet eksternt, og om de med mer eller mindre hensikt ikke er bearbeidet for å passe kommunen. Det å dele planer og lignende er i henhold til vår erfaring ingen ukjent praksis i kommunal sektor. Vi kan ikke konkludere med at dette har skjedd, men *om* det skulle være tilfelle, så vil denne fremgangsmåten underbygge påstanden i det symbolstyrte kompetansearbeidet som beskriver slik praksis som en ferniss som skal bidra til å pynte på bildet, og som ikke har noen praktisk betydning. Det er heller ikke noe galt i å hente planer utenfra, så lenge de blir bearbeidet slik at de passer egen organisasjon og at ansatte er deltakende i prosessen slik at man oppnår et eierforhold. Linda Lai beskriver satsing på kompetanse som noe som er blitt stadig viktigere, men som likevel ofte blir et ”moteord” med uklar betydning. Hun sier videre at det også har bredt seg en oppfatning av at kompetanse og kompetanseutvikling er et ubetinget gode som gir både den enkelte ansatte og organisasjonen positive effekter. Dette har medført at det er blitt politisk og ledelsesmessig viktig og riktig å satse på kompetanseutvikling, noe som har ført til en ”*volumbasert og lite planmessig satsing på kompetanse*” (2004: 12). Organisasjonene peker dermed på planer og systemer for å synliggjøre og legitimere at de satser på dette. Det ledere formidler er knyttet til generelle resultater som økt kvalifisering og mestring, og effekten blir lite målbar (Lai, 2004). Dette ser vi også i våre funn. Kommunene har ikke definert konkrete mål for kompetansearbeidet, noe som sannsynligvis medfører en unøyaktig styring på dette arbeidet. Det kan bli nokså tilfeldig om man treffer med riktig tiltak i forhold til de behovene man har – spesielt på lang sikt. Når kommunene kontrolleres av for eksempel Fylkesmannen, så foretar disse en systemrevisjon – det vil si at de ser på systemene eller den skriftliggjorte praksisen kommunene har for sin tjenesteleveranse på ulike felt. Dette innebærer at det for kommunene er nødvendig å ha disse systemene i orden, og de vil svare på dette ved å ha planer og så videre ”på stell”. Dette er et poeng som også Røvik har tatt for seg i sin artikkel *Nordnorske kommuner om 20 år* (2011), hvor han viser til at lovfesting av rettigheter og ytelser gjerne fører med seg tilsynsordninger for overvåking av kommunene og deres forvaltning av regler. Det forventes også fra andre instanser, som for eksempel fra KS at kommunene har planer for virksomheten, og det å ha planer vil også utløse eksterne midler i forbindelse med kompetansearbeid.

Vi mener at begge kommunene har store potensial i å gjennomgå planarbeidet grundigere, og å sørge for en mer inkluderende implementeringsprosess. Dermed vil man kunne oppnå større



eierskap til planverket, og at det faktisk blir brukt på de ulike ledernivåene og ute i enhetene. Når det gjelder strategier for kompetansearbeidet, så kan vi ikke si at vi har funnet slike. Noen informanter hevder at kommunene har disse på plass, men vi har en formening om at de da snakker om planer. Flere sier også at kommunene har en strategisk plan.

Når det gjelder praksis, så er denne i liten grad avledet av planene. Det ser ut til at det kun er personalsjefene som kjenner til disse, og som mener at planverket og strategien er anvendelige verktøy. Dette kan igjen tyde på en for overflattisk prosess, og at planene ikke er implementert. Det er også mulig at lederne selv skal sette seg inn i de ulike planverkene. Vi har kun intervjuet enhetsledere fra *en* kommunal sektor, og dette funnet kan være typisk for denne – vi kan derfor heller ikke her generalisere. Vi finner videre at det foregår kompetansearbeid ute i enhetene, og lederne sier at de har kontroll der, både i forhold til hva de har av kompetanse tilgjengelig og hva de trenger. Hvorvidt dette innebærer at de kjenner alle eller kun *noen* av kompetansefaktorene vet vi ikke, så heller ikke her kan vi konkludere med et klart svar. Det ser ut til at strategisk ledelse er fraværende i det mer praktiske arbeidet med kompetanse. De sier at dette er en sak mellom personalavdelingen og enhetslederne. Det kan dermed se ut til at de har delegert både det praktiske arbeidet og ansvaret for kompetansearbeidet til personalsjefene. Dette gjør det ikke mulig å drive reelt strategisk kompetansearbeid. Det politiske ledernivået er lite involvert i dette arbeidet, noe man heller ikke kan forvente. Det man derimot burde kunne forvente, er at de er involvert i planprosessene og kjenner disse. Dette fordi det er politikerne som vedtar i hvilket omfang kompetansearbeidet skal foregå, og bevilger midler til dette. Kompetansearbeid er også en del av arbeidsgiverpolitikken.

Linda Lai sier at strategisk kompetansestyring må koples direkte til organisasjonens overordnede strategier, noe som medfører at toppledelsen må ta ansvar både i ord og handling. Det er ikke nok at ansvaret delegeres til enhetsledere og personalavdeling. Grunnen til dette er at man må sikre at kompetansearbeidet henger sammen gjennom alle nivåer inklusiv den overordnede strategien og de målene som er definert i denne. Dette er forutsetningen for at man skal kunne drive strategisk kompetansestyring (2004). I ”våre” kommuner oppgis det i intervjuene at dette ansvaret er delegert til personalavdelingen, noe som i ytterste konsekvens innebærer at denne avdelingen også må ha ansvar for strategisk utvikling, og må ha mandat til å stake ut retningen for organisasjonen. Dette ansvaret mener vi at personalavdelingene ikke har. Personalavdelinger inngår i følge Mintzbergs definisjon på

byråkratiet, i staben. Denne innehar støttefunksjoner som skal hjelpe til både oppover og nedover i organisasjonen slik at man totalt sett får en tjenesteleveranse som er god nok. Dette innebærer ikke strategisk utvikling, men rådgivning om denne. Det at personalavdelingen har fått ansvaret for kompetansearbeidet kan være ett uttrykk for at kommunene har vært gjennom en omorganisering fra etatsorganisering til to-nivåmodell. Dette vil i følge Røvik føre til en svekkelse av den faglige kompetansen etatene hadde. I dag er ofte oppgavene overført til enhetslederne som ikke har ressurser til å være proaktive i forhold til utvikling av tjenestene (2011). Dette ser vi også av svarene vi har fått fra enhetslederne i intervjuet. En av enhetslederne i Æge kommune sa at det ikke er noen i kommunen som har tid til å arbeide med utvikling, og at han savner noen som kan sørge for å ha den røde tråden mellom planene og praksis.

Ansvaret for kompetansearbeidet ligger i følge både planer og informantene hos rådmannen. Denne har så delegert dette til personalavdelingen ved personalsjefen. Det er også beskrevet at enhetslederne har ansvar i egen enhet. Dette innebærer en generell beskrivelse av ansvarsfordelingen, som egentlig ikke forteller noe om hva dette innebærer. Det er mulig at dette ligger i en funksjonsbeskrivelse eller lignende, men vi har ikke fått noen opplysninger som tyder på det. Hvis de beskrivelsene vi har fått er de eneste som omhandler dette, så vil det kunne føre til at det finnes områder som ikke blir ivaretatt av noen. Et eksempel på dette kan være implementering av planene som det ser ut til at ingen har ansvar for å foreta. Det kan selvsagt også være slik at kommuneledelsen ikke ønsker at enhetene skal ”forstyrres” i sin tjenesteproduksjon med planarbeid, og at disse ønskes benyttet som et svar på pålegg og forventninger utenfra. Dette kan vi heller ikke konkludere med. Alt i alt kan vi si at vår studie tyder på at kommunene har en vei å gå i forhold til å utarbeide strategier og planer med tydelige mål, basert på analyser og kartlegging, og å sørge for at arbeidet med kompetanse er en integrert og kontinuerlig prosess.

## **6.2 Perspektivenes forklaringskraft**

Vi ser tydelig at de funnene som er gjort har størst forklaringskraft i forhold til symbolstyrt kompetanse. Ledelsen initierer kompetanseutvikling som svar på endringer i omgivelsene, og disse setter institusjonelle standarder i forhold til hvilken organisering som er god, moderne

og riktig. Dette innebærer også at ”løsninger” på utfordringer kommer før kartlegging og analyse på kompetansefeltet. Målene for utviklingen blir dermed symboler, ideer og visjoner for å bevare legitimitet, og ledelsen trykker ikke særlig på for å få løsningene implementert. Utviklingsprosesser er tidkrevende og vanskelige å planlegge i detalj. Vi er usikre på om nye organisasjonsideer påvirker praksis – vi har funn som tyder på at dette kan være tilfelle, men kan ikke konkludere med dette. Ut fra strategisk styrt kompetanse har vi kun funnet at i enkelte tilfeller kan strategisk ledelse være initiativtaker til kompetanseutvikling, som for eksempel lederutdanning, og at den ene kommunen er i gang med kartlegging av kompetansebeholdningen. Videre *kan* formell struktur være styringsinstrument for kompetanseutvikling, men vi har ikke klare funn knyttet til dette. Det kan videre se ut som om det tas for gitt at kompetansearbeidet følger retningene som er staket ut i planverket og fra toppledelsen, men vi kan heller ikke her fastslå at det er dette som skjer. Det kan like gjerne være et valg å ikke implementere planene.

Ut fra dette kan vi se at det meste av de funnene vi har gjort kan vi knytte til arbeid med symbolstyrt kompetanse.

## Kapittel 7. Avslutning

### 7.1 Refleksjoner rundt problemstilling og funn

Vår studie har kun omfattet to kommuner og noen få informanter. Vi kan derfor vanskelig generalisere funnene, men vi ser en tendens som kanskje kan være overførbart til andre kommuner. Funnene viser at det arbeides med kompetanse i våre to undersøkelseskommuner, og vi vet at de tiltaksplanene som utarbeides er basert på reelle behov. Er det da slik at kommunene trenger kompetansestrategier for dette arbeidet - all den tid det ser ut til at det arbeides med kompetanse ute i organisasjonen? Vi mener at kommunene vil kunne få mer ut av kompetansearbeidet ved å arbeide mer systematisk og målrettet. En kompetansestrategi vil kunne legge klarere føringer for kommunenes behov i forhold til hvilken kompetanse som trengs på kort og lang sikt. Vi fant at kommunene har rimelig gode planer som med enkle grep kunne vært gjort mer funksjonelle. Disse burde vært bedre implementert, og ansvaret for dette kunne vært definert for å få en tydeligere sammenheng mellom plan og praksis. Strategisk ledelse burde ha en større involvering i kompetansearbeidet, og det kan med fordel legges et større fokus på de ansatte som ressurs, og hvordan disse kan brukes i kommunal utvikling for å oppnå bedre og mer effektiv tjenesteyting. Vi ser at det finnes muligheter for å utnytte organisasjonsstrukturen bedre for å skape et mer ensartet arbeid rundt kompetanse, slik vi oppfatter det. Ansvaret for kompetansearbeidet kunne også med fordel ha vært tydeligere uttrykt i planene. På den andre siden kan vi spørre om strategisk kompetansestyring også er en trend som kommunene kan tenkes å ta inn, men holde atskilt fra praksis? Vårt svar på det spørsmålet vil være bekreftende, men om kommunene virkelig *ønsker* å få en mer målrettet praksis rundt arbeid med kompetanse, så inkluderer dette langt på vei arbeid à la Linda Lais modell.

Vår problemstilling spør etter hvilken praksis, strategi og planer som finnes i kommunene, samt hvilket ansvarsforhold lederne har for kompetansearbeidet. Funnene er beskrevet tidligere i avhandlingen og viser hvilken praksis kommunene har, og at den i liten grad er avledet av strategier og planer på området. Dette viser løse koplinger mellom strategi, planer og praksis, og uklart definert ansvarsforhold hos lederne.

## **7.2 Videre forskning**

Våre funn er fremkommet ved intervju og dokumentanalyser. Vi har sett at det er gap mellom plan og praksis i de to kommunene vi har undersøkt, og vi har tanker om at dette nok også er tilfelle i andre kommuner. Om vi skulle tatt et neste steg i å undersøke kommunal sektor knyttet til kompetansearbeid, ville det vært interessant å undersøke hvordan kommunene utvikler planene sine og hvordan disse implementeres – altså å finne ut hvordan den prosessen foregår. Videre kunne det vært interessant å studere våre funn i forhold til en kommune som for eksempel Sørumsund, som i følge KS arbeider strategisk med kompetanse i henhold til den standard KS anbefaler.

## Litteratur

- Christensen, T., Læg Reid, P., Ronnes, P. G. og Røvik, K. A. 2009. 1. utgave, 2004.  
*Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Danielsen, Å. og Grepperud, G., 2012. *Regionenes kamp om kompetansen – et nordnorsk eksempel* i boken *Hvor går Nord-Norge?* i Jentoft, S., Nergård, J-I. og Røvik, K. A. (red).  
*Et institusjonelt perspektiv på folk og landsdel*. Stamsund: Orkana Akademisk, Orkana Forlag AS
- DiMaggio, P. J. og Powell, W. W., 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, 48: 147 – 160.
- Everett, E. L. og Furseth, I., 2004. *Masteroppgaven, Hvordan begynne - og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Gullichsen, A. H., 1992. *Strategisk kompetanseutvikling eller profesjonsstyrt etterutdanning? En analyse av opplæringsadferden i et utvalg kommuner*. Trondheim: Norsk Voksenpedagogisk Forskningsinstitutt.
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J., 2010. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D. I., 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand S.: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, J. A. og Olsen, B., 2008. *Positivt lederskap, Jakten på de positive kreftene*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnson, G., Wittington, R. og Scholes, K., 2011. *Exploring strategy*. 9. edition. Essex: Pearson Education Limited.
- Kvåle, G. og Wæraas, A., 2006. *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det norske samlaget

- Lai, L., 2004. *Strategisk kompetansestyring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Meyer, J og Rowan, B., 1977: Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Nordhaug, O., m.fl. 1993., *Kompetansestyring*. (2 utg). Oslo; Tano.
- Nordhaug, O., 2002. *Kunnskapsledelse. Trender og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Nordhaug, O., 2004. *Strategisk kompetanseledelse*. Oslo: Universitetsforlaget AS  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet.
- Røvik, K. A., 2011. *Nordnorske kommuner om 20 år* i Jentoft, S., Nergård, J-I. og Røvik, K. A. (red). *Hvor går Nord-Norge? Tidsbilder fra en landsdel i forandring*. Stamsund: Orkana Akademisk, Orkana Forlag AS
- Røvik, K. A., 1998. *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, K. A., 2007. *Trender og translasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Scott, W. R. og Davis, G. F., 2007. *Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall
- Skivik, H. M., 2004. *Relasjonell ledelse, Å lære lederskap i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Taylor, F. W. 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper
- Weber, M., 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B Mohr. (Norsk utvalg: *Makt og byråkrati*, 3. utgave. Oslo: Gyldendal, 2000.)

**Artikler:**

Vista Analyse AS, 2011. "Bærekraftige kommuner". Oslo: NHO

**Nettsider:**

Begrepsavklaring:

Styringsdokumentet: <http://evalueringsportalen.no/kapittel/utforming-av-instruks>

Vedlegg 1:

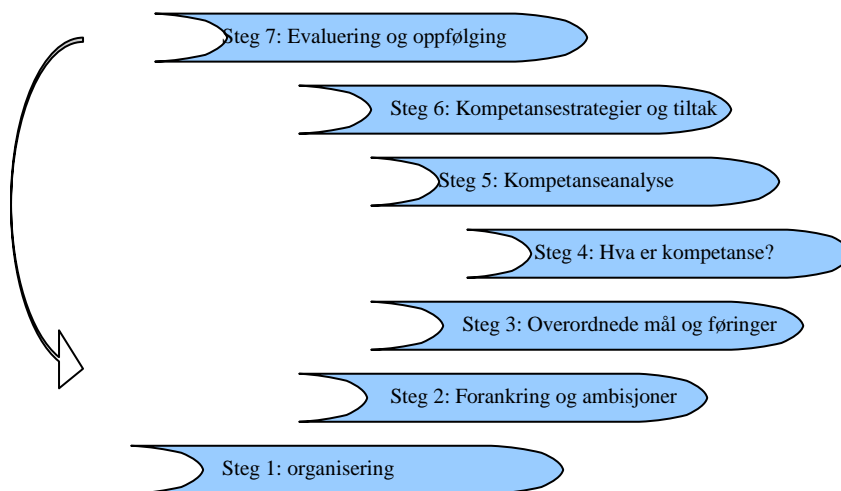
Strategisk kompetansestyring: <http://www.ks.no/Portaler/Flink-med-folk-i-forste-rekke/Strategisk-kompetanseplanlegging/>



## Vedlegg:

### Vedlegg 1: Verktøy for strategisk kompetansestyring

Kommunenes Sentralforbund (KS) har over tid hatt fokus på kommunenes kompetansearbeid, og har utviklet et system for dette arbeidet. Modellen er basert på KS FOU: Strategisk kompetanseutvikling i kommunene 2010, ved Asplan viak og Fafo og Linda Lais bok ”Strategisk kompetansestyring”, 2004. Den består av sju steg, og innebefatter også et forslag til hvordan en kompetanseplan kan bygges opp (KS sin hjemmeside)



Figur 7: Strategisk kompetansestyring, KS

Modellen beskriver i tillegg hvordan planen kan forvaltes gjennom rullerende planer og evaluering. Det ligger lenker og henvisninger til relevant informasjon i de ulike stegene.

## Vedlegg 2: Intervjuguiden

### Intervjuguide:

#### *INNLEDNING*

- Presentasjon av oss (hvem er vi) og prosjektet – inkl tittel, tema, problemstilling, samt rolleavklaring. Her forklarer vi også bakgrunnen for at pleie-/omsorgssektoren er valgt: Når vi velger pleie-/omsorgssektoren er dette kun av praktiske årsaker; vi vil se hvordan den overordnede strategien og planene virker i praksisfeltet, og vi kunne like gjerne valgt en annen kommunal sektor. Dette vil ikke ha betydning for oppgaven som sådan. Vi ønsker å belyse og undersøke den overordnede strategien for kompetanseutvikling og planene knyttet til dette for kommunene. Dette gjør vi gjennom å intervjuere ordførere, rådmenn, personalsjefer og enhetsledere.
- Presiser dag, tidspunkt og hvem som blir intervjuet.
- Opplysning om stilling og generelt ansvarsnivå/område(r) til intervjuobjekt, også knyttet til tema (hvem er den som intervjues?). Presiser at dette omhandler en undersøkelse av et system – ikke enkeltpersoner eller fag.

#### *STRATEGI*

1. En strategi er en formulering av mål, og planer av en viss varighet for å nå ett eller flere mål. Den kan variere i forhold til tydelighet (fra veldig klar – til kun en antydning). Spørsmålet blir da om **du** mener at kommunen har valgt en strategi for kompetansearbeidet? (ut fra dette spm skal informant svare på følgende):

- Hva er din vurdering av hvor klar en evt strategi er for deg på en skala fra 1-10, hvor 1 er helt utydelig, og 10 er helt klar og tydelig. Utdyp litt mer om dette; Hvor detaljert er strategien?

Peilepunkt:

- a) Hvor konkret vil du si at den er på beskrivelsen av ***formålet***, hva man skal oppnå?
- b) Hva vet du om hvor konkret strategien er på ***problembeskrivelsen***: diagnosen - hva slags problem er det som skal løses?
- c) Hvor konkret er den i forhold til virkemidler for å nå målene? Har du eksempler?

### **Hvis kommunen ikke har en strategi:**

- Hva tror du kan være årsaker til dette?  
Peilepunkter:
  - a) at man oppfatter at man ikke har utfordringer knyttet til kompetanse
  - b) at man ikke har administrativ kapasitet til å lage en slik strategi,
  - c) at man nok har kompetanseutfordringer, men at dette bare er en av flere utfordringer, og at man foreløpig ikke har prioritert å lage en kompetansestrategi,
  - d) at kompetansestrategier ikke er noe for små kommuner i Lofoten
- Hvordan løses kompetansearbeidet i kommunen uten strategi? Finnes det løseplaner?

### **Hvis kommunen *har* en strategi:**

- Er den vedtatt /forankret av noen; (for eksempel Kommunestyre, AMU osv?)  
Hvem vedtar hva?
  - Hvem var i så fall pådriverne? (for eksempel politikere, adm ansatte, KS, overordnede myndigheter, andre?)
  - Var det motstand mot den? - Hva besto i så fall den av?
  - Er det slik at den någjeldende kompetansestrategien har avløst tidligere strategier på feltet? I tilfelle ja; når ble den tidligere strategien utformet?
2. Gitt at kommunen har en kompetansestrategi kan du da si litt om følgende:
- Hva var den konkrete bakgrunnen for utformingen av kompetansestrategien?  
Var det for eksempel en imitasjon av andre og av at man bare ”må ha” slike dokumenter, eller var det kan hende mer konkrete problemer/utfordringer i forkant som var grunnen, muligheter til å få midler osv?
    - a. Ser man at strategien benyttes i det daglige arbeidet? På hvilken måte? Eksempler?
    - b. Beskriv over hvor lang tid den evt strategien strekker seg – dersom det er definert en tidshorisont.

### ***KOMPETANSEPLAN/-ARBEID***

1. Hva er kompetansearbeid? Operasjonalisere dette begrepet (intervjuobjektet definerer begrepet – hva legger du i begrepet?).

2. En Kompetanseplan er et dokument som gir oversikt over den kompetansen vi har i en etat og/eller i kommunen som helhet, den vi trenger og den vi vil utvikle framover. Den sier også noe om visjon og mål – kortsiktige og langsiktige. En kompetanseplan kan gjelde hele eller deler av virksomheten, og inneholder de ulike opplæringstiltakene som skal gjennomføres for å nå de målene vi har satt. Forut for en kompetanseplan har det vært gjennomført en kompetansekartlegging/analyse som gir et bilde av det kompetansegapet som eksisterer i virksomheten samt det kompetansenivået virksomheten ønsker å bevege seg mot.

På bakgrunn av dette spør vi:

- Kjenner du til om det finns skriftlige hel- eller delplan(er) for kompetanseutvikling som henger sammen med strategien for kompetansesarbeidet i din kommune?
  - Vet du for hvilke(t) områder kompetanseplanen(e) gjelder?
  - Kjenner du til innholdet i kompetanseplanen(e) og målsettinger? (husk å få tak i hvordan målsettingene nøyaktig er formulert).
  - Vet du for hvilket tidsrom kompetanseplanen gjelder? (eventuelt hvor lang tid i fremtiden)
  - Hvor i kommunen ligger det overordnede ansvaret for utviklingen av kompetanseplanen(e), og til å drive dette arbeidet fremover?
  - Vet du om det har vært gjennomført kartlegging av kompetansenivået i kommunen? (enten for kommunen totalt eller for avgrensede sektorer eller stillingstyper?)
  - Vet du hvilke tiltak den evt omfatter?
  - Har kommunene mål for kompetansetiltakene? I forkant av tiltaket.
    - Effekt
    - Konkret endret praksis
    - Knyttet til kvalitet og effektivitet på praksis
    - Arbeidsmiljøendringer osv
  - Finnes det systematisk oppfølging/evaluering av tiltakene for å finne ut hvilke effekter de gir?
3. En kommune skal løse mange viktige oppgaver, og de fleste av disse er ressurskrevende. Kompetansesarbeid er et av mange slike felt.

- Hvordan vil du si at kommunen vektlegger kompetansearbeid i forhold til andre personalrettede oppgaver?  
\* f eks: lønnspolitisk arbeid 1 – 10  
\* f eks: seniorpolitikk 1- 10  
Sett opp mot en skala fra 1 til 10, der 1 er ikke viktig og 10 svært viktig.
- Hvordan viser dette seg konkret i hverdagen? Er det for eksempel vedtatt å satse på kompetanse på politisk nivå? I fall ”ja”, kjenner du til hvordan er dette vedtaket konkret utformet (formulert)?
- Hvilket ansvar har ditt ledernivå (enhetsleder, personalsjef, rådmann, ordfører) for kompetansearbeidet i kommunen? Forklar. Prøv å vær så konkret som mulig når det gjelder å formulere – og avgrense – dette ansvaret.

## PRAKSIS

1. I hvilken grad anvendes strategien for kompetansearbeidet i praksis? Er den et verktøy i det praktiske kompetansearbeidet?
2. Her vil vi ha fram *prosessen* i arbeidet:  
Beskriv hvordan det arbeides med kompetanse i kommunen:  
stikkord her er: systematikk, rutiner, kartleggingsarbeid, kompetansegrupper, årshjul, kompetanseplaner osv.
  - Hvordan går planprosessene, og hvordan er dette koplet sammen? Kan vi få din beskrivelse av denne prosessen slik du kjenner den?
  - Hvilken avdeling i kommunen er det som har det overordnede ansvaret for utarbeidelsen av strategien og planene?
  - Hvilken avdeling har det operative (det praktiske) ansvaret?
  - Er det noen form for rullering eller evaluering på disse (strategi og kompetanseplan(er))? Hvem foretar i så fall dette?
3. Kommunene har overordnede styringsdokumenter/handlingsplaner. Kjenner du til hvordan kommunene sikrer at det er sammenheng mellom kompetansearbeidet og disse planene? Forklar hvordan denne sammenhengen vises gjennom rutiner, strukturer (hvilke avdelinger har ansvaret for oppfølgingen) og praksis (hvordan vises dette seg i den daglige praksis) – konkrete eksempler.

4. Bruker kommunen kompetansearbeid aktivt i forhold til rekruttering og omdømmehåndtering? Hvis ja, beskriv på hvilken måte dette gjøres – konkrete eksempler
5. Har strategivalget konsekvenser for kommunen? Hvilke?
  - I forhold til rekruttering
  - Omdømme
  - Beholde arbeidstakere
  - Arbeidsmiljø
  - Andre
6. Opplever du i dagens situasjon at det er samsvar mellom kommunens krav og behov og den kompetanse medarbeiderne besitter? Fortell/Begrunn
7. Beskriv hvordan arbeidet med kompetanse i kommunen burde foregå (din subjektive mening)?
  - Hvilke grep tas, og hvilke *burde* vært tatt for å få gjort dette arbeidet optimalt? Beskriv dette på forskjellige nivåer: ansvar, strukturer, systemer og rutiner.
  - Hvordan ville dette gi seg utslag i praksis?
8. Med bakgrunn i dette intervjuet og de tanker/refleksjoner du har gjort underveis - Hvis du tenker 10-20 år fram i tiden – hva tror du vil være kommunens største kompetanseutfordring? Har du forslag til hvordan dette kan møtes? Begrunn

## Vedlegg 3:

### Analyse transkribering:

<b>Innledning: Forhold før intervjuet startet av betydning for situasjonen</b>		
<b>Del 1: Strategi</b>		
Spørsmål :	Informantens svar:	Merknader:
<b>Spm.1.</b> Mener <u>du</u> kommunen har valgt en strategi for kompetansearbeid?		
<b>Hvis kommunen ikke har en strategi:</b> Hva tror du årsaken til dette kan være?		
Hva er din vurdering av hvor klar en event strategi er for deg på en skala fra 1-10 (1 utydelig – 10 tydelig)		
Er den forankret/vedtatt av noen?		
Hvem vedtar hva?		
Hvem var i så fall pådrivere?		
Var det motstand mot den? Hva bestod i så fall den av?		
Har nåværende kompet.strategi avløst tidligere strategier på dette feltet? Hvis ja: når ble tidligere strategi utformet?		
<b>Spm. 2.</b> Hva er den konkrete bakgrunn for utforming av kompet.strategien?		
Ser man at strategien benyttes i det daglige arbeidet? På hvilken måte? Eksempler?		
Beskriv over hvor lang tid den evt strategien strekker seg – dersom det er definert en tidshorisont		
<b>Del 2: Kompetanseplan/-arbeid</b>		
<b>Spm. 1.</b> Hva er kompetansearbeid? Operasjonalisere dette begrepet		
<b>Spm.2.</b> Kjenner du til om det finns skriftlige hel- eller delplan(er) for kompetanseutvikling som henger sammen med strategien for kompetansearbeidet i din kommune?		
Vet du for hvilke(t) områder kompetanseplanen(e) gjelder?		
Kjenner du til innholdet i kompetanseplanen(e) og målsettinger? Vet du for hvilket tidsrom kompetanseplanene gjelder? (eventuelt hvor lang tid i fremtiden)		
Hvor i kommunen ligger det overordnede ansvaret for utviklingen av kompetanseplanen(e) og til å drive dette arbeidet fremover?		
Vet du om det har vært gjennomført kartlegging av kompetansenivået i kommunen? (enten for kommunen totalt eller for avgrensede sektorer eller stillingstyper?)		
Vet du hvilke tiltak den evt omfatter?		
Har kommunene mål for kompetansetiltakene? I forkant av tiltaket.		
Finnes det systematisk oppfølging/evaluering av tiltakene for å finne ut hvilke effekter de gir?		
<b>Spm. 3.</b> Hvordan vil du si at kommunen vektlegger kompetansearbeid i forhold til andre personalrettede oppgaver? * f eks: lønnspolitisk arbeid * f eks: seniorpolitikk Sett opp mot en skala fra 1 til 10, der 1 er ikke viktig og 10 svært viktig.		
Hvordan viser dette seg konkret i hverdagen? Er det for eksempel vedtatt å satse på kompetanse på politisk nivå? I fall ”ja”, kjenner du til hvordan er dette vedtaket konkret utformet (formulert)?		
Hvilket ansvar har ditt ledernivå for kompetansearbeidet i kommunen? Forklar. Prøv å vær så konkret som mulig når det gjelder å formulere – og avgrense – dette ansvaret.		
<b>Del 3. Praksis</b>		
<b>Spm. 1.</b> I hvilken grad anvendes strategien for kompetansearbeidet i		

praksis? Er den et verktøy i det praktiske kompetansearbeidet?		
<b>Spm. 2.</b> Beskriv hvordan det arbeides med kompetanse i kommunen ( <i>prosessen</i> ): Hvordan går planprosessene, og hvordan er dette koplet sammen? Kan vi få din beskrivelse av denne prosessen slik du kjenner den?		
Hvilken avdeling i kommunen er det som har det overordnede ansvaret for utarbeidelsen av strategien og planene?		
Hvilken avdeling har det operative (det praktiske) ansvaret?		
Er det noen form for rullering eller evaluering på disse (strategi og kompetanseplan(er))? Hvem foretar i så fall dette?		
<b>Spm. 3.</b> Kommunene har overordnede styringsdokumenter/handlingsplaner. Kjenner du til hvordan kommunene sikrer at det er sammenheng mellom kompetansearbeidet og disse planene? Forklar hvordan denne sammenhengen vises gjennom rutiner, strukturer (hvilke avdelinger har ansvaret for oppfølgingen) og praksis (hvordan vises dette seg i den daglige praksis) – konkrete eksempler.		
<b>Spm. 4.</b> Bruker kommunen kompetansearbeid aktivt i forhold til rekruttering og omdømmehåndtering? Hvis ja, beskriv på hvilken måte dette gjøres – konkrete eksempler		
<b>Spm. 5.</b> Har strategivalget konsekvenser for kommunen? Hvilke?		
<b>Spm. 6.</b> Opplever du i dagens situasjon at det er samsvar mellom kommunens krav og behov og den kompetanse medarbeiderne besitter? Fortell/Begrunn		
<b>Spm. 7.</b> Beskriv hvordan arbeidet med kompetanse i kommunen burde foregå (din subjektive mening)? Hvilke grep tas, og hvilke <i>burde</i> vært tatt for å få gjort dette arbeidet optimalt? Beskriv dette på forskjellige nivåer: ansvar, strukturer, systemer og rutiner. Hvordan ville dette gi seg utslag i praksis?		
<b>Spm. 8.</b> Med bakgrunn i dette intervjuet og de tanker/refleksjoner du har gjort underveis - Hvis du tenker 10-20 år fram i tiden – hva tror du vil være kommunens største kompetanseutfordring? Har du forslag til hvordan dette kan møtes? Begrunn		



## Vedlegg 4:

### Oversikt over kommunevise intervjuvar:

	Ordfører	Rådmann	Kommunalsjef	Enhetsleder	Personalsjef	Oppsummering
<b>Del 1: Strategi</b>						
Spørsmål:						
Spm. 1. Mener du kommunen har valgt en strategi for kompetansearbeid?						
Hvis kommunen ikke har en strategi: Hva tror du årsaken til dette kan være?						
Hva er din vurdering av hvor klar en event strategi er for deg på en skala fra 1-10 (1 utydelig – 10 tydelig)						
Er den forankret/vedtatt av noen?						
Hvem vedtar hva?						
Hvem var i så fall pådrivere?						
Var det motstand mot den? Hva bestod i så fall den av?						
Har nåværende kompet.strategi avløst tidligere strategier på dette feltet? Hvis ja: når ble tidligere strategi utformet?						
Spm. 2. Hva er den konkrete bakgrunn for utforming av kompet.strategien?						
Ser man at strategien benyttes i det daglige arbeidet? På hvilken måte? Eksempler?						
Beskriv over hvor lang tid den evt strategien strekker seg – dersom det er definert en tidshorisont						
Hvordan løses komp.arbeidet uten strategi?						

<b>Del 2: Kompetanseplan/-arbeid</b>						
Spm. 1. Hva er kompetansearbeid? Operasjonalisere dette begrepet						
Spm.2. Kjenner du til om det finns skriftlige hel- eller delplan(er) for kompetanseutvikling som henger sammen med strategien for kompetansearbeidet i din kommune?						
Vet du for hvilke(t) områder kompetanseplanen(e) gjelder?						
Kjenner du til innholdet i kompetanseplanen(e) og målsettinger? Vet du for hvilket tidsrom kompetanseplanene gjelder? (eventuelt hvor lang tid i fremtiden)						
Hvor i kommunen ligger det overordnede ansvaret for utviklingen av kompetanseplanen(e) og til å drive dette arbeidet fremover?						
Vet du om det har vært gjennomført kartlegging av kompetansenivået i kommunen? (enten for kommunen totalt eller for avgrensede sektorer eller stillingstyper?)						
Vet du hvilke tiltak den evt omfatter?						
Har kommunene mål for kompetansetiltakene? I forkant av tiltaket.						
Finnes det systematisk oppfølging/evaluering av tiltakene for å finne ut hvilke effekter de gir?						

<p><b>Spm. 3.</b> Hvordan vil du si at kommunen vektlegger kompetansearbeid i forhold til andre pers.rettede oppg? * f eks: lønnspolitisk arbeid * f eks: seniorpolitikk Sett opp mot en skala fra 1 til 10, der 1 er ikke viktig og 10 svært viktig.</p>						
<p>Hvordan viser dette seg konkret i hverdagen? Er det for eksempel vedtatt å satse på kompetanse på politisk nivå? I fall ”ja”, kjenner du til hvordan er dette vedtaket konkret utformet (formulert)?</p>						
<p>Hvilket ansvar har ditt ledernivå for kompetansearbeidet i kommunen? Forklar. Prøv å vær så konkret som mulig når det gjelder å formulere – og avgrense – dette ansvaret.</p>						
<p><b>Del 3. Praksis</b></p>						
<p><b>Spm. 1.</b> I hvilken grad anvendes strategien for kompetansearbeidet i praksis? Er den et verktøy i det praktiske kompetansearbeidet?</p>						
<p><b>Spm. 2.</b> Beskriv hvordan det arbeides med kompetanse i kommunen (<i>prosessen</i>): Hvordan går planprosessene, og hvordan er dette koplet sammen? Kan vi få din beskrivelse av denne prosessen slik du kjenner den?</p>						

Hvilken avdeling i kommunen er det som har det overordnede ansvaret for utarbeidelsen av strategien og planene?						
Hvilken avdeling har det operative (det praktiske) ansvaret?						
Er det noen form for rullering eller evaluering på disse (strategi og komplan(er))? Hvem foretar i så fall dette?						
<b>Spm. 3.</b> Kommunene har overordnede styringsdokumenter/handlingsplaner. Kjenner du til hvordan kommunene sikrer at det er sammenheng mellom kompetansearbeidet og disse planene? Forklar hvordan denne sammenhengen vises gjennom rutiner, strukturer (hvilke avdelinger har ansvaret for oppfølgingen) og praksis (hvordan vises dette seg i den daglige praksis) – konkrete eksempler.						
<b>Spm. 4.</b> Bruker kommunen kompetansearbeid aktivt i forhold til rekruttering og omdømmehåndtering? Hvis ja, beskriv på hvilken måte dette gjøres – konkrete eks						
<b>Spm. 5.</b> Har strategivalget konsekvenser for kommunen? Hvilke?						
<b>Spm. 6.</b> Opplever du i dagens situasjon at det er samsvar						

<p>mellom kommunens krav og behov og den kompetanse medarbeiderne besitter? Fortell/Begrunn</p>						
<p><b>Spm. 7.</b> Beskriv hvordan arbeidet med kompetanse i kommunen burde foregå (din subjektive mening)? Hvilke grep tas, og hvilke <i>burde</i> vært tatt for å få gjort dette arbeidet optimalt? Beskriv dette på forskjellige nivåer: ansvar, strukturer, systemer og rutiner. Hvordan ville dette gi seg utslag i praksis?</p>						
<p><b>Spm. 8.</b> Med bakgrunn i dette intervjuet og de tanker/refleksjoner du har gjort underveis - Hvis du tenker 10-20 år fram i tiden – hva tror du vil være kommunens største kompetanseutfordring? Har du forslag til hvordan dette kan møtes? Begrunn</p>						

## Vedlegg 5:

### Oversikt over planverket i Njord kommune

Plan:	Tidsrom:	Innhold:
Strategisk utviklingsplan: Kommuneplanens samfunnsdel	2003-2015	Deler av strategisk utviklingsplan er tatt inn i kommuneplanen, blant annet visjon, overordnede mål og innsatsområder.
Styringsdokumentet: Handlingsplan budsjett og økonomiplan for inneværende år.:	2012-2015	Ingen klar strategi med mål for kompetansearbeid. Handlingsplanen er en del av dokumentet, og er koblet opp mot strategisk utviklingsplan. Handlingsplanen beskriver programrådene. Kapitlet <i>Organisasjon og ledelse</i> har kompetanse som en av hovedutfordringene. Det pekes her på at det er utarbeidet en fireårig strategisk kompetanseplan, og at det skal arbeides med tiltaksdelen i planen. Styringsmål er knyttet til balansert målstyring. I programområde <i>pleie, rehabilitering og omsorg (PRO)</i> er hovedutfordringer som samhandlingsreformen og stort behov for helsefagarbeidere satt opp. Det er ikke definert mål knyttet til kompetanse i perioden.
Strategisk kompetanseplan:	2011-2015	Planen inneholder ingen entydig strategi, men har noen strategiske føringer. Mål: Det står noen generelle formuleringer - disse beskriver ikke målene konkret. Planen inneholder kommunens etiske plattform, definisjoner på begreper (også kompetanse) og læringsarenaer. Planen omhandler den overordnede strategiske kompetanseutviklingen innen rådmannens ansvarsområde og inngår i det strategiske plan/budsjettarbeid. Rapportering er beskrevet. Kommunen er en kompetansebedrift og at personellet er den viktigste ressursen. Det er viktig å styrke kompetanseutviklingen av personalet for å skape en fleksibel kommunal organisasjon med motiverte medarbeidere. Planen knyttes opp mot kommuneplanen og handlingsplanen gjennom egne punkter. Den har et eget punkt med hovedprinsipper for kompetanseutvikling: rådmannens, ledernes og medarbeidernes ansvar i forhold til

		<p>kompetanseutvikling.</p> <p>Planen har et punkt om sammenheng mellom virksomhetsplanlegging og kompetanseutvikling i Njord kommune og et eget punkt med vurdering og evaluering av kompetansearbeidet i kommunen.</p>
Plan for pleie, rehabilitering og omsorg:	2009-2012	<p>Planen gir oversikt over generelle utviklingstrekk, overordnede mål, strategier og tjenestetilbud i kommunen.</p> <p>Overordnede mål forteller om koblingen til strategisk utviklingsplan for 2003-2015.</p> <p>Under <i>langsiktige strategier</i> står det beskrevet om økt behov for rekruttering og kompetanse.</p> <p>Under punktet <i>tjenestetilbud, og personell</i> oppgis hovedutfordringen å ha god rekruttering samt opprettholde dagens gode kompetansenivå innen tjenesten.</p> <p>Innenfor kompetansebehov er det grunnutdanninger og spesialkompetanse som har fokus.</p>
Kompetanseplanens tiltaksdel:	2012	<p>Kompetanseplanens tiltaksdel inneholder de konkrete tiltak for 2012. Planen inneholder mål, tiltak, målgruppe, omfang, tidsrom, hyppighet, kostnad pr år og prioritet.</p>

## Vedlegg 6:

### Oversikt over planverkt i Æge kommune

Plan:	Tidsrom:	Innhold:
Kommuneplan:	2000-2015	Ser vi først på kommuneplanen - samfunnsdelen - så er nummer to av kommunes åtte hovedmål å heve kompetansenivået og kompetansen i befolkningen generelt, og næringslivet spesielt. Samme plan sier at kommuneplanen skal trekke opp kursen for framtidig satsing i Æge kommune, både i forhold til kommunen som organisasjon og i forhold til hele lokalsamfunnet. Den skal være både retningsgivende og forpliktende. På området <i>mål</i> innenfor kommunal økonomi sier planen at gjennom ledelse og kompetanse skal kommunen sikre sin egen omstillingsevne. Når det gjelder innsatsområdet <i>kunnskap og kompetanse</i> , så er status at kompetansenivået i befolkningen i Æge kommune generelt sett er lavt, og her har planen på plass både utfordringer, mål og strategier innenfor området.
Styringsdokumentet: Handlingsplan, budsjett og økonomiplan for inneværende år	2012-2015	Styringsdokumentet har ingen klar strategi med mål for kompetansearbeid. Kompetanse er tatt inn i området <i>arbeidsgiver</i> , hvor det står at kommunene allerede besitter mye kompetanse og at det derfor er viktig framover å avsette midler til styrking og vedlikehold av denne. På status/utfordringer innenfor samme området har kommunen to hovedutfordringer; å rekruttere medarbeidere med riktig kompetanse, og å beholde medarbeidere og sikre at disse har riktig handlingskompetanse. For å lykkes må kommunen arbeide med ulike strategier/tiltak, jobbe systematisk og tenke langsiktig. Kommunen vil rette sin innsats mot blant annet ledelse og kompetanse. Her har kommunen både med mål og tiltak. Innenfor de enkelte områdene/tjenestene vises det til status, utfordringer, mål og tiltak.
Kompetanseplan m/saksfremlegg	2009-2012	Kompetanseplanen har sammenheng med styringsdokumentet, og Strukturen er den samme. Planen inneholder ingen klar strategi, men har



		<p>målsettinger, fokusområde og definisjon på kompetanse.</p> <p>Selve planen sier ikke så mye mer, men saksfremlegget som følger kompetanseplanen er nært knyttet opp mot styringsdokumentet. Det inneholder verdigrunnlag og er knyttet opp mot Hovedtariffavtalen. Det sier noe om kartlegging av, definisjon på, utfordringer knyttet til og vedlikehold og videreutvikling av kompetanse samt spesialisering. Det viser forholdet mellom kompetanse og politisk-administrativ ledelse. Det viser hvilket ansvar de enkelte nivå (kommunestyre, rådmann, avdelingsledere/enhetsleder og ansatte) har i forhold til status og utfordringer med kompetanse. Saksfremlegget sier noe om forhold til annet planverk (herav styringsdokumentet, omsorgsplan, kompetanseløftet 2015 og så videre). Saksfremlegget avsluttes med at satsningsområdene for årene 2009-2012 listes opp.</p>
Kompetanseplanens tiltaksdel:	2012	<p>Tiltaksplanen for 2012 bygger på kompetanseplanen og sier noe om avtaleverk, definisjon på kompetanse, utfordringer som rekrutteringer, vedlikehold og oppdatering, spesialisering, økonomi, overordnede målsettinger, prioriteringer og satsningsområder jamfør styringsdokumentet. Denne inneholder ingen spesifikke tiltak.</p>