



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

Olav O. Befring, Amund Junge og Sverre Nesvåg

**Alternative karriereveier
Evaluering av utviklingsprosjekt i
storbykommunene**

Rapport RF – 2005/148

Prosjektnummer: 720 1914
Prosjektets tittel: Arbeidsgiverrollen i storbyene.
Alternative og likeverdige karriereveier
Kvalitetssikrer: Terje Lie
Oppdragsgiver(e): Kommunenes Sentralforbund
Forskningsprogram: Program for storbyrettet forskning
ISBN: 82-490-0393-4
Gradering: Åpen

Forord

Prosjektet ”Arbeidsgiverrollen i storbyene: Alternative og likeverdige karriereveier” har pågått i perioden 2001 til 2005.

I 2001 ble det, som et forprosjekt, gjennomført en kartlegging av ulike modeller for alternative og likeverdige karriereveier i utvalgte norske, svenske og danske kommuner og i to norske bedrifter. Resultatene fra denne kartleggingen er presentert i RF - rapport 2001/226.

Hovedprosjektet har foregått i perioden høsten 2002 til våren 2005, og har bestått av lokale utviklingsprosjekt i de fire norske storbykommunene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. I denne rapporten presenteres en evaluering av hvordan disse utviklingsprosjektene på ulike måter har bidratt til utviklingen av modeller for alternative karriereveier i kommunal sektor.

De tre forfatterne av denne rapporten har hatt ulike roller både i gjennomføringen av prosjektet og i utarbeidingen av denne rapporten. Sverre Nesvåg har bistått de lokale utviklingsprosjektene med forskningsbasert kunnskap om lokalt utviklingsarbeid og innspill i forhold til kompetanse- og karriereutvikling. På det grunnlaget er også Nesvåg hovedansvarlig for de to innledende kapitlene om bakgrunn og teoretiske perspektiv for prosjektet. Han har også hovedansvaret for vedlegget om organisering og ekstern støtte for lokalt utviklingsarbeid.

Olav O. Befring og Amund Junge har vært hovedansvarlige for den eksterne evalueringen av de lokale prosjektene. På den bakgrunn har de sammen hovedansvaret for kapittel 3 om metode. Befring har konsentrert seg om de lokale prosjektene som har vært direkte rettet mot utvikling av faglige karrierestiger og er derfor hovedansvarlig for kapittel 4. Junge har konsentrert seg om de lokale prosjektene som har rettet seg mot lederkarriere og kompetansespredning og er derfor hovedansvarlig for kapittel 5 og 6. Vi er alle tre ansvarlige for oppsummeringen og konklusjonene i kapittel 7.

Vi vil takke for det gode samarbeidet vi har hatt med den sentrale prosjektgruppa ledet av Liv Stien Ulvmoen, og med prosjektledere og lokale prosjektgrupper i de fire storbykommunene.

Stavanger, 02. september 2005

Sverre Nesvåg, prosjektleder

Innhold

1	INNLEDNING	5
1.1	Formålet med hovedprosjektet	5
1.2	Resultater fra kartleggingsprosjektet.....	6
1.3	De lokale utviklingsprosjektene	8
1.4	Disponering av rapporten	12
2	TEORETISKE PERSPEKTIV	13
2.1	Kommunesektoren i endring	13
2.2	Personalledelse og arbeidsgiverpolitikk.....	14
2.3	Karriereveier som virkemiddel i personalpolitikken og arbeidet for bedre tjenestekvalitet.....	16
3	METODE.....	24
3.1	Følgeforskning som metode	24
3.2	Dialog	24
3.3	Evaluering	25
3.4	Datagrunnlaget for evalueringen	26
4	FAGLIGE KARRIERESTIGER	34
4.1	Pleie- og omsorgssektoren	34
4.2	Bydel Ekeberg-Bekkelaget.....	35
4.3	Bergen kommune	39
4.4	Plan- og bygningsetaten	48
5	LEDERKARRIERE	55
5.1	Om lederavtalen	55
5.2	Prosessen i Trondheim kommune	56
5.3	Spørreundersøkelsen	57
5.4	Måloppnåelse	62
5.5	Oppsummering	63
6	KOMPETANSESPREDNING	65
6.1	Egen kompetanse.....	65
6.2	Kompetanse og KS prosjektet.....	66
6.3	Motiv for kompetansespredning.....	66

6.4	Tre modeller	67
6.5	Oppsummering	71
7	KUNNSKAP OG ERFARINGER.....	72
7.1	Problemstillinger og målsettinger på to nivå.....	72
7.2	Institusjonelle og organisatoriske rammevilkår	73
7.3	Karriereveier og tjenestekvalitet	74
7.4	Hvilke effekter er oppnådd.....	76
8	REFERANSER.....	78
	VEDLEGG:	80

1 Innledning

1.1 Formålet med hovedprosjektet

Dette prosjektet har hatt som mål å gjennomføre lokale utviklingsprosjekt som grunnlag for å utvikle og formidle generaliserbar erfaring og kunnskap om modeller for alternative og likeverdige karriereveier i storbykommunene. Det overordnede prosjektet har vært finansiert av KS – Program for storbyrettet forskning, og for å skille dette fra de lokale utviklingsprosjektene, omtaler vi derfor dette som KS-prosjektet.

Ved oppstarten av KS-prosjektet ble det formulert fire sentrale problemstillinger som skulle søkes besvart gjennom erfaringer og kunnskap fra de lokale utviklingsprosjektene. Disse ble formulert slik:

*Hva er de **institusjonelle**, interne og eksterne rammeforutsetningene for at det skal være mulig å innføre alternative og likeverdige karriereveier i en kommune?*

Karriereveier er i stor grad nedfelt i gjeldene avtaleverk mellom partene og har tatt sikte på å skape forutsigbarhet i forhold til oppgaver, ansvarsforhold, lønnsutvikling og økonomiske rammer. Ulike faggrupper har også brukt karriereveier for å hevde faggruppens spesifikke interesser og posisjon. Innføring av alternative karriereveier støter derfor an mot en rekke barrierer i den tradisjonelle kommuneorganisasjonen, i forhold til både økonomi, juridiske/avtalemessige forhold, og i forholdet mellom fag og tjenesteorganisasjon.

*Hva er de **organisatoriske** rammeforutsetningene for å kunne utvikle og implementere alternative og likeverdige karriereveier?*

Faste stillingsbeskrivelser og entydige karriereveier har vært viktige byggesteiner i den tradisjonelle kommuneorganisasjonen. Hvordan kan en sikre at det blir en sammenheng mellom de visjoner for alternative og likeverdige karriereveier som formuleres i den overordnede arbeidsgiverpolitikken og en faktisk gjennomføring, aksept og bruk av ulike karriereveier i ulike deler av den kommunale organisasjonen?

*Hva er vilkårene for å kunne **implementere** modeller for alternative og likeverdige karriereveier, ut over de avgrensede utviklingsprosjektene?*

Dette har vært en problemstilling som vi bare i begrenset grad har kunnet gå inn på, siden det meste av oppmerksomheten og innsatsen i de lokale prosjektene har vært rettet mot selve utviklingsprosjektene. Det er imidlertid en problemstilling som er tatt opp i dialogen mellom representantene fra de deltakende kommunene.

Hvilke resultater er det mulig å oppnå gjennom utvikling og implementering av ulike modeller for alternative og likeverdige karriereveier?

Sluttresultatet for en kommune vil alltid være best mulig kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Men i dette prosjektet har det vært viktig å vurdere utviklingen av

alternative karriereveier både som et virkemiddel i arbeidet med å få til en god og effektiv tjenesteproduksjon og for at kommunene skal framstå med en attraktiv arbeidsgiverpolitikk overfor de ansatte.

Ved oppstarten av hovedprosjektet ble det også formulert intensjoner om å kunne vurdere erfaringene fra de lokale utviklingsprosjektene opp mot målsettinger i kommunene om:

- Økt fleksibilitet, spesielt i forhold til bedre tilpasninger mellom tilgjengelig kapasitet/kompetanse og endringer i mengde eller type behov.
- Bedre muligheter for individuell og organisatorisk utvikling og læring.
- Ansvarliggjøring av medarbeidere for egen kompetanseutvikling
- Bedre ledelseskvalitet både i form av ledelse og selvledelse.
- Nedgang i sykefravær og turnover
- En bedre tilpasning av personalpolitikken i forhold til ansattes livsfaser (inkludert seniorpolitikk).

De lokale utviklingsprosjektene har i ulike grad kunnet gi grunnlag for å vurdere disse punktene. I forhold til noen punkter, som for eksempel sykefravær og turnover, synes det å være for tidlig å kunne gi noen velbegrunnet vurdering av om alternative karriereveier faktisk har noen betydning. I konklusjonskapittelet vil vi komme tilbake til en samlet vurdering av disse problemstillingene og resultatområdene.

1.2 Resultater fra kartleggingsprosjektet

Det kartleggingsprosjektet som ble gjennomført i 2001 danner et viktig grunnlag for dette prosjektet. Resultatene fra kartleggingen er presentert i detalj i RF-rapport 2001/226(Finstad, Gjelsvik et al. 2001). Her skal vi bare presentere de funnene som synes mest relevante for å vurdere de erfaringene vi nå har vunnet i hovedprosjektet.

I rapporten fra kartleggingsprosjektet dokumenteres viktige sider ved arbeidsgiver- og personalpolitikken i enkelte bedrifter og kommuner. Det ble lagt spesiell vekt på å få frem samspillet mellom utvikling og bruk av karriereveier og andre sider ved arbeidsgiverpolitikken. Rapporten bygde på erfaringer fra Sparebanken 1 SR-bank, Statoil, Trondheim kommune og Malmö Kommune. Den ga og noen korte glimt fra kommunene Nacka, Göteborg, Linköping, Kungsbacka og Örebro i Sverige; og kommunene Holbæk, Farum, Odense, Århus og Aalborg i Danmark. I tillegg presenterte rapporten en studie av ansatte i Bergen kommune og deres oppfatninger av jobbinnhold, arbeidsmiljø og karriereutsikter.

Alle de undersøkte organisasjonene var opptatt av å sikre seg kompetent arbeidskraft og hadde gjennomført systematiske tiltak for å holde på og videreutvikle medarbeiderne sine. Statoil og Sparebanken 1 SR-bank hadde hatt 20 års erfaring med bruk av alternative karriereveier, og flere kommuner hadde utviklet modeller og tiltak alt på 90-tallet.

En viktig konklusjon i rapporten var at utvikling og implementering av alternative og likeverdige karriereveier fører til økt fleksibilitet for organisasjonen. Dette syntes en å kunne oppnå på flere måter:

1. Ved at medarbeidere flytter seg mellom de alternative stigen, fra ledelse til fag eller omvendt, eller ved kortere eller lengre perioder i rollen som mobil ekspert.
2. Ved at prosjektledelse og -erfaring ble benyttet eksplisitt som del av karrieresystemet. Prosjektarbeid er i sin natur fleksibelt (prosjekter er tidsavgrenset). Både fleksibilitet og læring for de ansatte øker dersom prosjektene blir satt tverrfaglig sammen.
3. Ved at krav til flerfaglig kompetanse og arbeid (og dermed større fleksibilitet) blir knyttet til enkelte stillingskategorier.
4. Ved at det blir opprettet stillinger (for eksempel innenfor visse fag) der medarbeiderne utgjør en kompetansepool som kan brukes av hele organisasjonen på tvers av avdelingsgrenser.

En annen konklusjon i rapporten var at medarbeiderne ønsker seg ulike karriereveier, der de kan synliggjøre den kompetansen den enkelte ansatte rår over, og dermed bidra til at medarbeidernes potensial faktisk blir utnyttet. De gis mulighet til videreutvikling i en retning som både organisasjonen og den enkelte ønsker seg. Vilkårene er at en innfører åpne og ærlige utviklingssamtaler med transparente og legitime vurderingskriterier.

Basert på de ulike erfaringene til de som ble intervjuet i prosjektet, oppsummerer en i rapporten hva som synes å være felles suksesskriterier ved innføring av alternative og likeverdige karriereveier:

1. Utvikling av karriereveier må bli understøttet og ses i sammenheng med andre deler av arbeidsgiverpolitikken og personalpolitiske tiltak, så som en bevisst og ansvarliggjort ledelse, innføring av mål/utviklingsplaner, gode planleggings- og støttefunksjoner, opplæringstiltak, tiltak for mentoring/coaching og et lønnsystem som støtter opp om systemet for alternative og likeverdige karriereveier.
2. En må forankre karrieresystemet og arbeidsgiverpolitikken i toppledelsen. Toppledelsen må ta på seg en synlig rolle og gi legitimitet og retning til personalpolitikken.
3. En må utforme systemet for karriereveier på det samme verdigrunnlaget som bedriftskulturen ellers. Likeverdige karriereveier kan bare eksistere i en organisasjonskultur der faglig ekspertise eller god brukerbehandling blir oppfattet som like verdifullt som ledelse. Det må gi like stor status å være fagekspert som en god leder.
4. En må utvikle et godt fungerende internt arbeidsmarked der det ikke bare er akseptert, men og ønskelig, at medarbeidere flytter på seg i organisasjonen. Kvalifikasjonskriterier for ledige stillinger må være åpne og tilgjengelige for alle potensielle søkere.

5. En må ikke utforme karrieresystemet med en for detaljert struktur. Jobbinnhold blir stadig endret og de fleste organisasjoner ønsker egentlig ikke at grenseoppgangene skal være definitive. En må fokusere sterkere på mennesket i organisasjonen, mindre på systemet. Arbeidsoppgavene blir endret med ny teknologi og endrede brukerkrav. Da er det vel så viktig at bedriftskulturen ansvarliggjør ledere og ansatte. I det ligger at medarbeiderne tar ansvar for at jobben blir gjort, og at brukerne blir møtt på en profesjonell måte.
6. Karrieresystemet må kunne tilfredsstillende de ansatte sine krav og ønsker om videreutvikling, samtidig med at det sørger for tilstrekkelig kompetanse i forhold til de arbeidsoppgavene som kommunen skal utføre. Dette er også et argument for at karrieresystemet ikke må bli for firkantet i sin utforming.
7. Utvikling av likeverdige karriereveier og aktiv bruk av de alternative karriereveiene setter som vilkår at en utvikler et internt arbeidsmarked der ledige stillinger først og fremst blir fylt av organisasjonens egne ansatte. En slik arbeidsgiverpolitikk krever i sin tur store investeringer i opplæring og andre kompetansehevende tiltak. Det innebærer også at det blir lagt til rette for på-jobben trening, gjerne koblet til prosjektarbeid, rotasjon og trainee-stillinger.

I rapporten slår forskerne fast at det kan ta lang tid å utvikle alternative og likeverdige karriereveier. Etablerte organisasjonskulturer og maktstrukturer vil som regel bli utfordret. Derfor krever arbeidet brede prosesser der forslag og tiltak får tid til å modnes. I dette ligger også at tiltakene må utformes forskjellig, avhengig av de modellene en velger for kommunal organisering, for å møte klientgruppene sine behov og for å møte medarbeidernes ønsker og prioriteringer. Dette var et viktig grunnlag vi tok med oss når lokale prosjekt for utvikling av alternative og likeverdige karriereveier skulle utformes og gjennomføres. Det er også et tema vi vil komme tilbake til i den avsluttende vurderingen av de erfaringer vi har vunnet gjennom de lokale utviklingsprosjektene.

1.3 De lokale utviklingsprosjektene

I hovedprosjektet skulle den generaliserbare erfaring og kunnskap utvikles gjennom lokale prosjekt i de fire storbykommunene. Det var den sentrale prosjektgruppa som var etablert alt under forprosjektet, som fikk ansvaret med å ”rekruttere” de lokale prosjektene i hver av de fire storbykommunene.

Som så ofte ellers, grep denne rekruttering inn i lokale utviklingsprosesser og prosjekt som hadde foregått over lang tid. I respekt for de lokale utviklingsprosessene kunne en ikke forlange at det var KS-prosjektets problemstillinger og tidsplan som skulle dirigere utformingen av de lokale prosjektene. Det ble snarere en forhandling om hvordan en kunne innpasse lokale prosjekt i forhold til målsettingene for KS-prosjektet. Resultatet ble lokale prosjekt som på ulikt vis og i ulik grad passet inn i denne rammen.

I utgangspunktet ble det etablert ni lokale prosjekt. For to av prosjektene, Stovner bydel i Oslo og Sjøbstad sykehjem i Trondheim, viste det seg at de lokale forutsetningene ikke var til stede for å komme skikkelig i gang med de planlagte prosjektene. Representanter

for de to prosjektene var til stede på felles samlinger, og fra RF hadde vi noen møter lokalt med prosjektene, for å drøfte på hvilken måte de eventuelt kunne komme i gang med arbeidet. Målsettingene i begge disse prosjektene var å arbeide med (videre-) utvikling av systemer og modeller for faglige karrierestiger. I så måte ville de vært svært relevante i forhold til KS-prosjektets målsettinger. Men i begge tilfellene var det andre oppgaver og utviklingsbehov som måtte prioriteres. Vi har derfor valgt å ikke ta disse prosjektene med i den videre rapporteringen.

I forhold til et annet prosjekt, Ressurssenteret i Plan & bygningsetaten i Oslo, var ”problemet” nær sagt det motsatte. Ressurssenteret var alt etablert og i full drift da KS-prosjektet startet. RF fikk en rolle som bidragsyter til senterets egen evaluering av sin virksomhet, og gjennom dette kunne vi også trekke veksler på de erfaringer en hadde gjort seg ved senteret. Senteret har en dobbelt rolle ved at de skal ”låne ut” medarbeidere til resten av etaten både for å styrke kapasiteten i perioder med stor arbeidsbelastning og for å styrke kompetansen i forhold til arbeidsoppgaver med spesielle kompetansebehov. I forhold til KS-prosjektet er det særlig den siste rollen som interessant i forhold til det vi omtaler som en karrieremodell med mobile eksperter.

Dermed var det seks lokale prosjekt der vi fra RF har vært aktive både som rådgiver og som ekstern evaluator.

Tre av disse prosjektene hadde spesifikke målsettinger om å utvikle modeller og systemer for faglige karrierestiger. Særlig var en opptatt av å videreutvikle det som i forprosjektet er kalt ”praksismodellen” for slike stiger. Prosjektene tok alle utgangspunkt i en trenivåmodell, og det har handlet mye om utvikling og utprøving av praksisnære kriterier og systemer for kompetansevurdering og modeller for hvordan betegne og fastsette stige- og nivåinndelinger.

Det første av disse gjaldt ett prosjekt ved det som den gang var bydel Ekeberg-Bekkelaget i Oslo kommune. Rammen her var et fellesprosjekt med Stovner bydel for utvikling pleie- og omsorgstjenestene uten bruk av konkurranseutsetting. Arbeidet med å utvikle og prøve ut en faglig karrieremodell kom etter hvert til å konsentrere seg om et stort sykehjem; Ryenhjemmet.

Det tredje lokale prosjektet som var i Bergen kommune, hadde alt før KS-prosjektet startet, arbeidet med å utvikle faglige karrierestiger innenfor rammen av en større personalpolitisk satsning. Denne satsningen er nærmere omtalt i rapporten fra den første fasen av dette prosjektet. I løpet av den første fasen av KS-hovedprosjektet ble dette arbeidet reorganisert og spesifikt rettet mot utvikling og utprøving av et system for faglige karrierestiger ved tre virksomheter; et bofellesskap, et sykehjem og en sone innenfor åpen omsorg.

Det tredje lokale utviklingsprosjektet som spesifikt rettet seg mot utvikling av faglige karrierestiger, var også lagt til Plan & bygningsetaten i Oslo kommune. Her opprettet etatsledelsen en lokal prosjektgruppe som fikk i oppdrag å kartlegge dagens karrierestruktur og utrede en modell for faglige karrierestiger i etaten. Resultatet er foreløpig en omfattende rapport som pr. dato er til videre behandling og eventuell oppfølging i etaten.

De tre andre prosjektene som har gått i hele perioden, var i utgangspunktet mindre spesifikt knyttet til målsettinger om utvikling av alternative karriereveier. Men etter hvert som prosjektene har utviklet seg, og gjennom dialogen med RF, har også disse prosjektene bidratt til utviklingen av erfaringer og kunnskap om forholdet mellom virksomhetsutvikling, kompetanseutvikling/spredning og karriereveier.

Ett av disse prosjektene har vært organisert ved rådmannens fagstab i Trondheim kommune, og har vært rettet mot enhetslederne i kommunen. Prosjektet skulle bestå i en evaluering av de årlige lederavtalene mellom enhetslederne og rådmannen (ut fra en tonivås modell), og en evaluering av den kontaktpersonordningen som er etablert i kommunikasjonen ”mellom” enhetslederne og rådmannen. I løpet av prosjektet var det særlig introduksjonen av spesifikke målsettinger for virksomhetsutvikling og egenutvikling for lederne, og hvordan dette kunne danne utgangspunkt for definering av en lederkarriere for enhetsledere (uten nødvendigvis å skifte stilling), som ble den mest interessante problemstillingen i forhold til KS-prosjektet.

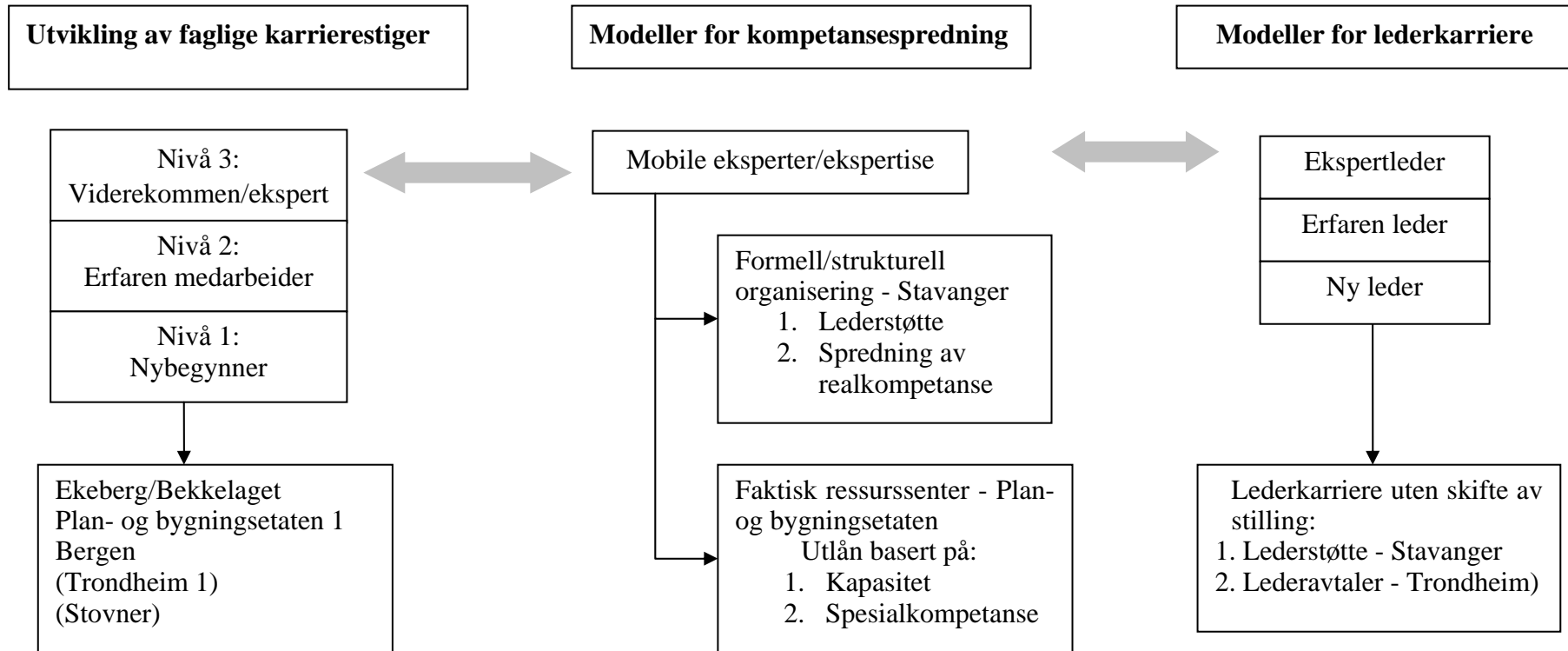
De to siste prosjektene ble initiert av Kompetansesenteret i Stavanger kommune og skulle begge i utgangspunktet handle om å utvikle gode systemer for kompetansespredning.

Det ene prosjektet kom til å dreie seg om å utvikle et databasestøttet system for spredning av realkompetanse på alle nivå i kommunen. I forhold til KS-prosjektet har dette lokale utviklingsprosjektet først og fremst bidratt til våre vurderinger av hvordan en kan tenke seg bedre systemer for å gjøre etablert kompetanse mer tilgjengelig i en organisasjon. I så måte ble dette Stavangerprosjektet en alternativ modell til Ressurscenteret ved Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, ved at en i stedet for å utvikle en ”pool” av mobile eksperter i stedet utvikler en ”pool” for mobil ekspertise. Det gir også andre føringer for hvordan en kan tenke seg kompetansespredning som et element i et karrieresystem.

Det andre Stavanger-prosjektet handlet også om kompetansespredning, men her spesifikt rettet mot kompetansespredning for å gi støtte til relativt ferske virksomhetsledere. Man valgte å konsentrere utviklingsarbeidet om å prøve ut en modell der erfarne ledere som hadde fått opplæring i mentoring, ble tilbudt som mentorer for nye ledere. I forhold til KS-prosjektet ga dette prosjektet oss erfaring og kunnskap både i forhold til temaet om mobil ekspertise men også i forhold til temaet lederkarriere.

På bakgrunn av denne gjennomgangen av hvordan de ulike lokale prosjektene har vært relevante i forhold til KS-prosjektet, kan vi sette opp følgende figur:

Figur 1.1. Grafisk framstilling av de lokale prosjektene tilknytning til tema i KS-prosjektet:



1.4 Disponering av rapporten

Ønsket om og behovet for å utvikle alternative og likeverdige karriereveier, er en del av de endringene som både kommunesektoren og resten av offentlig virksomhet er inne i. Endringer i krav til offentlige tjenester har ført til endringer i organisasjons- og styringsformer, endringer i arbeidsmåter overfor brukere, og endringer i personalpolitiske strategier overfor de ansatte. I det neste kapittelet vil vi gå igjennom disse endringene for å kunne sette vårt tema om karriereveier inn i en større empirisk og teoretisk sammenheng.

I kapittel 3 gir vi en kort beskrivelse av det metodiske designet for prosjektet og hvilke datagrunnlag rapporten bygger på.

Siden dette er en rapport som primært skal formidle den generaliserbare erfaringen og kunnskapen vi har vunnet i prosjektet, vil vi ikke gi noen detaljert framstilling av det enkelte lokale utviklingsprosjektet. Vi vil kun presentere det som er nødvendig for å forstå utgangspunktet og grunnlaget for våre mer generelle vurderinger. I stedet vil erfaringer og kunnskap fra de lokale prosjektene bli gjennomgått ut fra de tre overskriftene vi har samlet prosjektene under; faglige karrierestiger, lederkarriere og kompetansespredning. Kapitlene 4, 5 og 6 handler om disse tre temaene.

I kapittel 7 foretar vi en oppsummering av erfaringer og kunnskap og trekker noen konklusjoner om hvilke tema og utfordringer som en vil stå overfor i et videre arbeid med å utvikle nyttige og attraktive karriereveier i kommunal sektor.

RF har vært en sentral rådgiver i de lokale utviklingsprosjektene som har inngått i dette prosjektet. Vi mener gjennom dette å ha vunnet en del generaliserbare erfaringer og kunnskap om hvordan kommunene på beste måte kan organisere og gjennomføre lokale utviklingsprosjekt. Gjennom å sammenligne med andre prosjekt der RF har hatt tilsvarende roller, har vi også noen synspunkter på hvordan kommunene kan nyttiggjøre seg eksterne kompetansemiljø på en bedre måte i sitt interne utviklingsarbeid. Disse synspunktene presenteres i et eget vedlegg (se vedlegg 1.).

I vedlegg 2 gir vi en oversikt over kontaktpersoner i de lokale prosjektene. I kapittel 3 er det en oversikt over hvilke dokument RF har hatt tilgjengelig i evalueringen. Dette er et stort materiale som det ikke har vært rom for å ta med i selve rapporten. Andre som vil arbeide med utviklingsarbeid innen de samme områdene, vil imidlertid kunne skaffe seg disse dokumentene ved å henvende seg til de lokale prosjektlederne.

2 Teoretiske perspektiv

2.1 Kommunesektoren i endring

Kommunesektoren har gjennomgått betydelige endringer de siste årene. Hoveddrivkreftene bak disse omstillingene har blant annet vært behovene for kvalitetsutvikling, oppgaveendringer og ressurspress. Kommunesektoren har møtt disse utfordringene med en rekke virkemidler. De viktigste av disse er endret organisering, (færre nivåer, flere og mer selvstendige resultatenheter, mer profesjonell ledelse, bestiller/utfører -organisering, nye politiske styringsformer), sterkere brukerfokus (økt vekt på service og kvalitet, bruk av brukertilfredshetsundersøkelser), mer bruk av konkurranse og sterkere vekt på måling og benchmarking på alle nivåer.

I Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor fra 2001 (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001), som senere er fulgt opp med en rekke planer og initiativ, er det formulert tre hovedutfordringer:

1. Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov
2. Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.
3. Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer.

Denne typen endringer i offentlig sektor, tilbakeføres ofte til et teoretisk paradigme for offentlig sektor, kalt New Public Management (NPM). Busch m.fl (Busch 2001) påpeker imidlertid at NPM ikke framstår som en samlet teori, men mer som en samlebetegnelse for en reformbølge innen den offentlige sektor i de fleste vestlige land. Innen denne reformbevegelsen må en i alle fall skille mellom to sett av virkemidler eller prinsipper i forhold til det som omtales som modernisering eller fornyelse.

Det ene settet av virkemidler er bruken av markedsøkonomiske prinsipper for å skape endring, så som privatisering eller i det minste konkurranseutsetting av tjenester, frie brukervalg i forhold til tjenester, helt eller delvis brukerbetalte tjenester, etablering av flere og mindre resultatenheter, og bruk av differensiert (individuell eller karrierestige relatert) lønn som incitament for å skape utvikling og endring. Det er først og fremst bruk av lønn som incitament, som gjør dette settet av NPM-virkemidler relevant i vår sammenheng.

Det andre settet av virkemidler har å gjøre med organisasjon og ledelse. På samme måte som for de markedsøkonomiske virkemidlene, hentes også her mye av inspirasjonen fra virkemidler som har en lenger historie i privat sektor. Begreper om ledelse som entreprenørledelse, strategisk ledelse og teamledelse, og ledelseskonsepter som Serviceledelse, Total kvalitetsledelse og Business Process Reengineering har vært modeller for ledelsesutviklingen. Rammestyring og balansert målstyring med utstrakt grad av måling og benchmarking blir modellene for styring og kontroll med virksomhetene. Innbyggerne blir mer vurdert som brukere enn som borgere og

brukernes opplevelser av tjenestene blir oppfattet som legitime mål på kvaliteten av tjenestene (i tillegg til de faglige vurderingskriteriene).

Det er en økende tendens til å bruke standarder som utgangspunkt for leveransene til brukerne (kontraktsbaserte tjenester) og en tendens til mindre bruk av standardkrav i lovverket når det gjelder innsatsfaktorene, for å oppnå den ønskede kvaliteten. For eksempel fremmes det forslag om å redusere formalkravene til hvilken utdanningsbakgrunn de som skal levere tjenestene må ha. Dette er forslag som riktignok møter stor motstand fra de tradisjonelt sterke faggruppene og deres organisasjoner. Spørsmålet om kvalitet skal sikres gjennom å måle kvaliteten på leveransene (som brukerne vil være mest opptatt av), eller gjennom standardkrav til innsatsfaktorene (formalkompetanse, bemanningsnormer, bygningskrav), vil kunne bli et av de største debatt-temaene i offentlig sektor i årene framover.

I tråd med dette hevder Buch m.fl. (op.cit) at det også har skjedd en endring når det gjelder hva en måler i de kommunale målesystemene. De mest vanlige måleområdene innen balansert målstyring er økonomistyring, brukertilfredshet og medarbeidertilfredshet. På det siste området er det ofte det psykososiale arbeidsmiljøet og relasjonen til nærmeste leder som får stor plass. Men også kompetanse blir forsøkt målt. På 90-tallet var oppmerksomheten mest rettet mot å kunne måle den faglige kompetansen og yteevnen. De siste årene har en blitt mer opptatt av å måle de ansattes tilfredshet med mulighetene for kompetanse-, identitets- og teamutvikling i jobben. Dette stiller også andre krav til kommunenes personalpolitikk.

2.2 Personalledelse og arbeidsgiverpolitikk

Kompetanseutvikling synes å bli et stadig mer sentralt element i personalpolitikken og ledelsesidealet blir knyttet til begrep som myndiggjøring og selvledelse. Større deler av lønnsfastsettelsen blir forsøkt dreid over fra å bli styrt av sentrale partsbaserte avtaler knyttet til fag- og yrkesgrupper, til å skulle bli fastsatt lokalt ut fra vurderinger av den enkeltes bidrag til kvaliteten på leveransene. Det fører til nye spørsmål om grunnlaget for lønnsvurderingene og forholdet mellom ledere og ansattes innflytelse på disse vurderingene. Dermed er de tradisjonelle relasjonene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker under endring.

I kunnskapssamfunnet er det ikke først og fremst medarbeidernes bidrag i form av tid som er av betydning, det er deres hjerne- og hjerteinnsats som er avgjørende. Arbeidsgiverne må ikke bare sikre seg de riktige arbeidstakere, men at deres kompetanse virkelig blir anvendt i organisasjonen, og helst til organisasjonens formål. Med en spissformulering kan vi si at fremtidens medarbeidere motiveres som ”frivillige” og ”selvstendige”. Engasjerte ansatte er selvstendige medarbeidere som ikke uten videre aksepterer at ledelsen definerer, fordeler og kontrollerer arbeidet på tradisjonelt vis. Færre ser arbeidet utelukkende som et middel til det gode liv i fritiden, og flere vil forvente friere rammer for selv å utforme jobbinnholdet i en dialog med brukere og medarbeidere.

Disse endringene utfordrer også kommunene som befinner seg i en konkurransesituasjon med hensyn til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft

(Rødvei 2000). Stigende utdanningsnivå og et stramt arbeidsmarked vil vanskeliggjøre rekruttering av nye ansatte og svekke allerede ansattes tilknytning og lojalitet til organisasjonen. Flere undersøkelser tyder likevel på at kommunene har et betydelig handlingsrom til å påvirke sin egen personalsituasjon gjennom arbeidsgiverpolitikken (Moland and Egge 2000). For eksempel ser vi betydelige variasjoner mellom ulike kommuner, bydeler og virksomheter i evnen til å beholde og rekruttere. Egge og Moland hevder at forskjellene kan tilskrives noen kommuners dyktighet til å skape en attraktiv arbeidsgiverpolitikk. Framtidens arbeidstakere legger mest vekt på interessante arbeidsoppgaver, sosialt arbeidsmiljø, personlig utvikling, varierte arbeidsoppgaver og kompetanseutvikling (Nordhaug 1999).

Kompetanse er dermed i ferd med å bli et avgjørende element i kommunenes personalpolitikk og personalledelse. I Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor blir riktignok temaet om personal og ledelse hengt på som et par sider til slutt, men det pekes på lønnspolitikk og tilbud om kompetanseutvikling som de viktigste personalpolitiske virkemidlene for å gjøre arbeidsplassene attraktive. Etter at en i kommunesektoren de siste årene har hatt det meste av oppmerksomheten rettet mot effektivisering og brukerkvalitet, er det også her en økende interesse for å utvikle kommunene som kunnskapsorganisasjoner.

I boka "Strategisk personalledelse" av Nordhaug m.fl. (Nordhaug and Gausdal 2002) er kompetanseutvikling det helt sentrale tema. Her blir personalarbeidet plassert på ulike nivå. På øverste nivå er "systematisk planlegging av personalbehov" og "planmessig kompetanseutvikling" et ledd i det strategiske personalarbeidet. "Utvikling av lønnsystemer", "systemer for arbeidsvurdering" og "personalutvikling og opplæring" er plassert på et personaladministrativt nivå, mens "rekruttering" og "avlønning" tilhører det personalforvaltningsmessige nivået.

Den planmessige kompetanseutviklingen blir nært koblet til begrepet "kompetanseportefølje". Det vil si at den kompetanse som virksomheten potensielt rår over kan beskrives i en matrise med alle ansatte langs den ene aksene og de ansattes kompetanse splittet i ulike element, langs den andre aksene. Det beskrives videre fire vilkår som er avgjørende for om den potensielle kompetanseporteføljen faktisk kan utnyttes i virksomheten:

- Hvordan kompetanseelementene er "konfigurert". Det vil si i hvilken grad virksomheten rår over en optimal miks av kompetanseelementer gjennom sine ansatte, vurdert opp mot den kompetanse som arbeidsoppgavene krever.
- I hvilken grad sammensetningen av kompetanseelementene gir synergieffekter. Det vil si i hvilken grad gevinsten i forhold til arbeidsoppgaven av å rår over ulike element hos enkeltansatte, eller blant flere ansatte, er større enn gevinsten av summen av enkeltelementene.
- Hvordan de ansatte samhandler for å utnytte den kompetansen de rår over (virksomhetens sosiale kapital). Det kan både gå på samhandling innen en organisasjonsenhet eller mellom organisasjonsenheter, og dermed også på spørsmålet om kompetansemobilitet.

- Det fjerde vilkåret for å utnytte og utvikle kompetansen går på ledelsens rolle. Godt lederskap vil i denne sammenheng være å synliggjøre, vurdere og utvikle virksomhetens kompetanseportefølje, se nye anvendelsesmuligheter for etablert kompetanse og motivere den ansatte til å bruke sin kompetanse i gjennomføringen og utviklingen av sine arbeidsoppgaver.

Dette er også vilkår som det er viktig å ta hensyn til når en strategi for kompetanseutvikling skal nedfelles i et system for alternative karriereveier for de ansatte.

2.3 Karriereveier som virkemiddel i personalpolitikken og arbeidet for bedre tjenestekvalitet

Utvikling av karriereveier må ses på som en integrert del av storbykommunenes arbeidsgiverpolitikk. Et karrieresystem må knyttes til kommunens interne arbeidsmarked og til andre virkemidler i arbeidsgiverpolitikken og kan dermed også brukes som et instrument for å nå andre mål i kommunenes personalpolitikk, f.eks. likestilling og seniorpolitikk. Intern rekruttering kan ha en sterk motivasjonseffekt ved at de ansatte ser muligheter i egen organisasjon. Dette gjelder også motivasjon for både å bruke tid på å erverve seg spesifikke kunnskaper og å bruke dem i egen organisasjon. Spørsmålet blir hvordan karriereveier kan utvikles for å rekruttere ny arbeidskraft samtidig som nåværende medarbeidere beholdes og utvikles. For begge grupper gjelder det at de ønsker å bruke sin kompetanse i kommunen.

Samtidig vil kommunen måtte ha bedre kvalitet på tjenestene til brukere, som sitt viktigste mål. Karrieresystemet må derfor kombinere hensynet til medarbeidernes preferanser og kommunens behov for å få løst arbeidsoppgaver og utvikle tjenestetilbudet.

Ut fra slike målsettinger blir det klassiske karrierebegrepet for snevert (Holt Larsen i Nordhaug op.cit). I stedet for å ta utgangspunkt i de enkelte ansatte, må en ta utgangspunkt i arbeidsoppgavene og tjenestene. I stedet for å knytte karriere til klatring i et hierarki av ledelsesposisjoner, må en se på muligheter for utvikling og belønning både ut fra ledelsesmessige og faglige kriterier. I stedet for at virksomheten ensidig definerer den enkeltes posisjon og nivå innen et karrieresystem, må vurderingen av den enkeltes bidrag og nivå skje i dialog mellom ansatte og ledelse. Og i stedet for at lønn og posisjon blir den eneste begrunnelse for å ”gjøre karriere”, må det tilfredsstillende i å utvikle seg og bidra til kvaliteten på tjenestene, også bli en viktig del av begrunnelsen for utviklingen av karrieresystemet.

I den internasjonale (les amerikanske) litteraturen om karriereveier i dagens arbeidsliv, finner vi igjen noen av de samme synspunktene. Særlig to omfattende artikkelsamlinger, Hall m.fl. (Hall 1996) og Arthur & Rousseau (Arthur and Rousseau 1996), gir innsikt i hvordan det tenkes om karriere i et arbeidsliv preget av raske endringer i organisasjon og arbeidsoppgaver, høye krav til ansattes fleksibilitet i forhold til slike endringer, krav på de ansatte om til en hver tid å være ”ansettbar” om virksomheten nedbemanner eller omstilles (employability). I en slik situasjon vil karriere måtte tenkes på som uavhengig

av de grenser en enkelt arbeidsplass setter. Det blir den enkeltes evne til å utnytte de utviklingsmuligheter som mange skiftende arbeidsplasser gir, som blir avgjørende for hvilken karriereutvikling den enkelte kan oppnå.

Samtidig blir utviklingsmuligheter et avgjørende virkemiddel for bedriftene i kampen om arbeidskraften i et raskt skiftende arbeidsmarked. I en stillingsannonse fra den norske delen av et amerikansk selskap fant vi nylig følgende sentrale overskrift: "Kompetanseutbytte – hva du kan oppnå" der de skriver at deres ledende stilling i markedet blant annet "skyldes et sterkt fokus på utvikling av personell". Dette er markedskreftene tatt helt ut i det vi jo omtaler som arbeidsmarkedet: Arbeidskontrakten for den kompetente arbeidstaker gjelder til en ny arbeidsgiver kan gi en bedre "deal". Men så lenge arbeidsgiveren sørger for de beste utviklingsmuligheter (som en del av de beste samlede vilkår) kan arbeidsgiveren kreve svært mye både av innsats, lojalitet og deltakelse i virksomhetens utvikling.

Dette er imidlertid et arbeidsmarked der graden av mobilitet og der forskjellene i vilkår for utvikling mellom de kompetente og de mindre kompetente, er langt større enn det vi generelt finner i norsk arbeidsliv. Typisk nok er det et enkeltstående europeisk (Østerriksk) bidrag i en av artikkelsamlingene (Ellig & Thatchenkery i Arthur & Rousseau, op.cit) som gir den beste og mest relevante oppsummeringen om hvilke endringer som har skjedd i karrieresystemene og karriereutviklingen i dagens arbeidsliv:

- Fra normative til subjektive vurderinger av kompetansenivå.
- Fra vurderinger av oppgaver til vurderinger av bidrag i forhold til resultat.
- Fra homogene og universelle former for kompetanse til heterogene og kontekstavhengige former.
- Fra ensidig vertikalt avansement til utvikling i både horisontal, diagonal og vertikal retning.
- Fra de ansattes og virksomhetenes målsettinger som atskilte til integrerte målsettinger.

Dette er en beskrivelse som også vil kunne passe på norsk arbeidsliv, selv om både kartleggingen i forprosjektet av dette prosjektet, og en rekke andre studier av norsk arbeidsliv, viser at forskjellene mellom enkeltvirksomheter og mellom bransjer kan være svært store. Fremdeles vil en i norsk arbeidsliv finne at en ønsker seg mest mulig faste og normerte kriterier for å vurdere kompetanse. Fremdeles vil en finne at definerte jobber og faste definerte arbeidsoppgaver dominerer på mange arbeidsplasser. Fremdeles vil en finne at kompetanse defineres på et ensidig grunnlag og uavhengig av i hvilken arbeidsplasskontekst den skal benyttes. Fremdeles vil en finne at det kun er vertikal "klatring" i et hierarki som vurderes som "å gjøre karriere". Og fremdeles vil en kunne finne arbeidsplasser der konfliktnivået er høyt mellom virksomhetens mål om produktivitet og kvalitet, og de ansattes ønske om kompetanseutvikling og bedre arbeidsvilkår. Men vi står midt oppe i en endring og dette prosjektet har vært et forsøk både på å lære mer om og bidra til denne utviklingen.

En av lovene i Hernes sine populære lovsamlinger om hvorfor alt går galt (Hernes 1995), er at i et hierarki ville alle avansere til sitt inkompetansenivå. Det baserer seg på en karrieretenking der belønningen for å mestre en jobb er å bli forfremmet til en ny jobb lenger opp i hierarkiet. Logisk sett vil en da stoppe opp på et nivå der en ikke lenger mestrer jobben.¹

Innenfor den karrieretenkningen som presenteres her, vil poenget være det motsatte, nemlig å få karrieremessig uttelling (inkl. lønn) for å mestre og utvikle seg videre i forhold til både eksisterende og nye arbeidsoppgaver. Det betyr at oppgaver og kompetanse blir viktigere enn jobber og posisjoner. Denne tankegangen har hatt stor innflytelse på alle de alternative karriereveiene som er utviklet i dette prosjektet.

2.3.1 Faglige karriereveier

I forprosjektet kartla vi erfaringer med ulike modeller for karriereutvikling i organisasjoner som storbykommuner i Norge, Sverige og Danmark, og to private virksomheter; SR-bank og Statoil. Dette var i all hovedsak modeller for utvikling av faglige karriereveier, som alternativ til den tradisjonelle lederkarriereveien. Ut fra disse erfaringene kunne vi definere to hovedmodeller for faglige karriereveier; fagmodellen og praksismodellen.

I hovedprosjektet var det et mål å etablere lokale prosjekt med utgangspunkt i begge disse modellene. Det viste seg imidlertid at det bare var prosjektet knyttet til Søbstad sykehjem i Trondheim som hadde fagmodellen som utgangspunkt, og siden dette prosjektet aldri kom skikkelig i gang, ble det en videreutvikling av praksismodellen som kom til å stå i fokus i prosjektet. Men siden fagmodellen for så vidt er en godt kjent modell for faglige karrierestiger, var det da også en videre utvikling av praksismodellen som ble ansett som det mest interessante i forhold KS-prosjektets problemstillinger. Vi gir allikevel også en kort beskrivelse av fagmodellen nedenfor, for å vise på hvilke måter de to modellene skiller seg fra hverandre.

2.3.1.1 Fagmodellen

Fagmodellen for faglige karriereveier bygger på et system av definerte kompetansenivå som vi kjenner fra flere fagområder. I en slik modell er faget utgangspunktet, med et etablert grunnutdanningsnivå og mer eller mindre rigide system for definisjon av videreutdannings/spesialiseringsnivå. Innen mange fag er det etablert egne komiteer og systemer for godkjenning av spesialiteter på ulike nivå. Spesielt innen helse- og sosialfagene er også bestemte typer praksis inkludert som krav i slike spesialiteter, og karriereveiene betegnes da ofte som *kliniske* fagstiger (Aas 2004). Det gjøres imidlertid sjelden noen nærmere vurderinger av hvilken kompetanse som er ervervet i slike praksisperioder. Utgangspunktet er om en virksomhet er godkjent som en bestemt type

¹ Da Hernes ble spurt om hvem som da gjorde jobben, svarte han at det var slike som av ulike grunner (for eksempel fordi de var kvinner), ikke ble forfremmet selv om de mestret jobben.

praksis, og så formuleres kravene som at en skal arbeide så og så lenge ved det godkjente praksisstedet.

Slike faglige karriereveier har ofte vært knyttet til fag/yrkesgrupper som vi betegner som profesjoner. Det er nettopp forholdet mellom fagutdanning og yrkesutøvelse som er utgangspunktet for å definere en profesjon, slik Ulf Torgersen gjorde det i sin klassiske ”Profesjonssosiologi” fra 1972 (Torgersen 1972). Ut fra Torgersens definisjon har vi å gjøre med en profesjon i den grad en formell utdanning er et vilkår for å kunne inneha et bestemt yrke og i den grad denne utdannelsen ikke gir grunnlag for å inneha andre yrker. I dagens arbeidsliv ser vi at mange yrker, ikke minst innen det offentlige (helse, sosial, utdanning, teknisk sektor), fremdeles krever bestemte utdanninger. At noen av disse utdanningene nå kan gi grunnlag for annet arbeid enn disse bestemte yrkene, er mindre relevant i vår sammenheng.

Sett fra arbeidsgivers ståsted er det nettopp det formelle godkjennings- eller autorisasjonssystemet som er fagmodellens store styrke. Ut fra dette systemet kan det bygges forutsigbare karriereveier, lønnsystem og fastsettes et system av faglige myndighets- og ansvarsforhold. Selv lovverket for ulike virksomhetsområder bygger på det samme systemet som grunnlag for å definere formelle utdanningskrav for å kunne ha ansvar for bestemte arbeidsoppgaver og jobber. Dermed ”fritas” arbeidsgiver/virksomhetseier fra noe av det ansvaret for kvaliteten på tjenestene som en ellers ville hatt.

Ut fra dette systemet har blant andre Trondheim kommune videreutviklet det vi her omtaler som fagmodellen for faglige karriereveier. I denne utviklingen har de faktiske arbeidsoppgavene og en mer inngående vurdering av hva som er relevant kompetanse i forhold til oppgavene, kommet sterkere inn. I tillegg er systemet utvidet til også å gjelde yrkesgrupper som tradisjonelt ikke har hatt noen definerte faglige karrierestiger.

Fagmodellen er et karrieresystem basert på at den kompetanse som er relevant og i bruk, også skal være et grunnlag for lønnsfastsettelsen. Vurdering av den enkeltes kompetanse skal gjøres av ansattes leder. Etter en vurdering fra ledelsen plasseres den enkelte inn i en stillingskategori som er koblet til en bestemt lønn. Forståelse av hva en karriere er i dette systemet, er basert på et hierarki av kompetanse og penger/lønn.

Men fremdeles vil nok mange hevde at dette er en modell som i for stor grad rettes mot formell kompetanse. I Trondheim har en imidlertid ønsket å knytte fagstigen til bruken av kompetanse på tjenestestedene og ”til endring i ansvarsforhold ved utøvelsen av yrket, samt lønn, i forhold til ervervet kompetanse”. Dette er en utvidelse av fagmodellen mot det vi her har kalt praksismodellen for faglige karriereveier.

2.3.1.2 Praksismodellen

En annen tilnærming til utvikling av faglige karriereveier tar utgangspunkt i arbeidsplassen den enkelte jobber på. Her ser en kompetanse, oppgaver og stilling/jobb i forhold til hverandre. I praksismodellen er utgangspunktet den jobben og de oppgaver som skal løses. Realkompetanse relatert til behov definert fra brukere/klienter eller selvpålagte kvalitetskrav, vil stå i sentrum. Andre typer kompetanse, eksempelvis relasjonskompetanse, endringskompetanse osv. vil være en integrert del.

I en slik modell vil en altså bevege seg enda mer i den retning som ble oppsummert i artikkelen av Ellig & Thatchenkery (Arthur and Rousseau 1996). Men samtidig ses det som et mål for utvikling av praksismodellen å finne fram til praksisnære kriterier for kompetansevurdering som er forutsigbare og legitime i organisasjonen. I det arbeidet har det vært viktig å etablere et teoretisk utgangspunkt for hvordan kompetansenivåene skal kunne defineres.

2.3.1.3 Trenivå modellen

I dette prosjektet er det særlig teoretiske perspektiv fra organisasjonslæring som er lagt til grunn, og da særlig begrepene myndiggjøring, selvledelse, ”praksisfellesskap” og læring av ulik orden.

Moderne organisasjonsformer med ønsker om å flytte ressursene lengst mulig ut mot selve tjenesteproduksjonen og med minimale støttefunksjoner og så få ledelsesnivå som mulig, krever medarbeidere som på egen hånd og sammen med andre tjenesteprodusenter, klarer å utføre en kvalitativt god jobb. Begrep som myndiggjøring av ansatte og ansattes selvledelse er uttrykk for dette idealet. Det er selve jobbutførelsen, praksis, som blir utgangspunktet for å vurdere den enkeltes kompetanse. Det er ikke hva den enkelte *kan* som er avgjørende, men hva den enkelte *bidrar* med.

I en sentral artikkel fra 1991 drøfter Brown & Duguid (Brown 1991) forholdet mellom praksis, læring og innovasjon (endring og utvikling). Den enkeltes praksis utvikles gjennom en legitim deltakelse i selve jobbutførelsen. For hver ferdighet som skal læres vil deltakelsen først måtte være nokså perifer. Det vil si at en deltar på en måte i ”ytterkanten” av selve arbeidsoppgaven, for så etter hvert bli mer og mer sentral i forhold til oppgaven (Lave and Wenger 1991). De viktigste formene for kompetanse i denne prosessen utvikles litt etter litt, i nær samhandling med andre, og ofte som taus kunnskap.

Ut fra et slikt perspektiv vil en arbeidsgiver som ønsker å støtte og utvikle de ansattes kompetanse for derigjennom å skape utvikling, måtte ta flere hensyn. For det første er det altså selve praksisen som avgjør hva som er relevant kompetanse. For det andre må kompetansen vurderes som grunnleggende sosialt konstruert og kontekstavhengig. Og for det tredje må kompetansen gjøres uttalt om den skal kunne kartlegges, vurderes og utvikles. Om målet er å utvikle kompetansen i organisasjonen, må læringen ikke bare være av første orden (Argyris and Schön 1996), det vil si at ny praksiserfaringer ”bare” bekrefter etablerte ”theories in use”. Den må også være av andre orden, der praksiserfaringer utnyttes i en refleksiv dialog med andre for å utvikle ny teori og for å gjøre en i stand til å mestre nye oppgaver og situasjoner.

Praksismodellen for utvikling av karriereveier bygger på prinsippene om at kompetansen, og dermed kompetansenivåene i et karrierestigesystem, skal vurderes ut fra alle de kompetanseelementene som er relevante for praksis (den ansattes kompetanseportefølje vurdert opp mot de krav til kompetanseportefølje som virksomheten stiller). Men ut over dette, kom utviklingsarbeidet i de lokale prosjektene også til å ta utgangspunkt i tre andre kriterier for å vurdere ansattes kompetansenivå.

- For å kunne ”i talesette” den tause kompetansen som faktisk er avgjørende for kvaliteten på tjenestene, og for å skape legitimitet rundt vurderingene av denne kompetansen, mente en at det ikke var tilstrekkelig å utvikle karrierestigene som et normativt rammeverk med definerte stiger og nivå i systemet. I tillegg måtte det arbeides med systemer og metoder for en dialogbasert vurdering av kompetansen mellom den ansatte og nærmeste leder.
- Dersom myndiggjøring og selvledelse er et mål for organisasjonen, må et avgjørende kriterium for å vurdere ansattes kompetansenivå være hvilken form for og omfang av støtte/ledelse en ansatt trenger for å kunne utføre jobben. Ett første kvalitativt nivå ble definert om en ansatt som utfører tildelte arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte, men som trenger stadig støtte fra skriftlige rutiner, prosedyrer eller andres ledelse, for å kunne vurdere hvordan nye situasjoner eller oppgaver skal takles. Det er et annet kvalitativt nivå om en ansatt har internalisert etablerte rutiner og prosedyrer med egen kompetanse og praksiserfaring på en slik måte at han eller hun selv er i stand til å takle de fleste situasjoner som jobben innebærer. **Dette ble definert som den kvalitative forskjellen mellom nivå 1 og 2 i karrieresystemet.**
- Dersom ansattes bidrag til organisasjonslæringen er et mål på den ansattes kompetanse, vil dette også kunne gi grunnlaget for å skille mellom kvalitativt ulike kompetansenivå. Det er ett nivå når en ansatt først og fremst evner å utnytte sin kompetanse til å utføre de arbeidsoppgaver han eller hun selv blir stilt overfor (med eller uten ekstern støtte). Den ansattes kompetanse er på et annet nivå når han eller hun evner å ”i talesette” egen kompetanse og kan bidra i refleksjonen om egen og andres praksis på en slik måte at andres (og dermed hele organisasjonens) kompetanse øker. En slik evne til i talesettelse, refleksjon og bidrag til andres læring **ble definert som nivå 3 i karrieresystemet.**

Med disse prinsippene lagt til grunn ble det på ulike måter arbeidet med en trenivås praksismodell som grunnlag for utvikling av faglige karriereveier i de lokale prosjektene i Oslo og Bergen.

2.3.2 Lederkarrierer

I utgangspunktet var utvikling av nye modeller for lederkarriere ikke en del av dette prosjektet. Når vi formulerte målsettingen om å utvikle og prøve ut alternative og likeverdige karriereveier, så var det underforstått at det skulle bety faglige karriereveier som alternative og likeverdige med de tradisjonelle lederkarrierene. Det ble antatt at karriereveiene for ledelse ville bestå uavhengig av dette arbeidet. Men særlig i Trondheim og Stavanger som har gått langt i å flate ut sin organisasjon, er også vilkårene for lederkarriere endret.

Kommunene Trondheim og Stavanger har innført en tonivås modell med et rådmannsnivå og et enhets/virksomhetsnivå. I den sentrale kommuneorganisasjonen er det riktignok en rekke stillinger og posisjoner knyttet til fagstaber, økonomi- og personalfunksjoner, som gjør at man kan stille spørsmål ved om dette er modeller med kun to nivå (dette kommer vi tilbake til i kapittel 5). Uansett representerer de nye flatere

organisasjonsmodellene langt færre muligheter for å bevege seg i en lederkarriere basert på mer hierarkiske modeller med mange ledelsesnivå.

I to av de lokale utviklingsprosjektene ("lederstøtte" i Stavanger og "lederavtale" i Trondheim), introduserte vi derfor fra RF, spørsmålet om en kunne utvikle en ny type karrieretenkning for ledelse, basert på den samme praksismodell som ble prøvet ut for faglige karriereveier. Det ville i tilfelle måtte bety at skifte av stilling med "klatring" til høyere nivå i et hierarki, ikke skulle være poenget. Utgangspunktet måtte heller være karrieremessig uttelling for utvikling innenfor den lederstillingen en alt hadde, eventuelt med muligheter for sideveise bevegelser til andre enhets/virksomhetslederstillinger i den flate organisasjonen. En kunne da tenke seg en modell med de samme prinsippene som ble lagt til grunn for en praksismodell for faglige karriereveier. Det vil si tre kompetansenivå vurdert ut fra lederens helhetlige bidrag til utviklingen av egen og andres lederpraksis.

Vi innså imidlertid at de to aktuelle lokale prosjektene der dette temaet ble introdusert, i utgangspunktet ikke var designet for å utvikle nye modeller for lederkarriere, men de ga allikevel interessante muligheter for å reise problemstillingen. Det er på denne bakgrunn evalueringen og drøftingen av temaet om lederkarrierer i kapittel 5, må forstås.

2.3.3 Ambulerende eksperter eller ambulerende ekspertise?

I forprosjektet beskrives også en modell for karrierevei som "ambulerende spesialist". Utgangspunktet for beskrivelsen er systemet som er utviklet i Sparebank 1 SR-bank. Med ambulerende spesialist mente en i denne sammenheng en gruppe fagspesialister knyttet til et felles ressurscenter i banken, som kunne tilkalles det enkelte kontor eller virksomhetsområde etter behov. Disse ressurspersonene besitter en type spisskompetanse som er etterspurt i organisasjonen og av brukerne, men det ble vurdert å være for kostnadskrevenne å ha slik spisskompetanse knyttet til det enkelte bankkontor. I andre organisasjoner har en også ment at en spredning av slike fagspesialister fører til at det blir vanskelig å vedlikeholde og utvikle den spesialiserte kompetansen.

For spesialistene i SR-bank var dette en krevende og utviklende arbeidsform, hvor deres faglige kvaliteter stadig ble stilt på prøve. Slike stillinger hadde en viktig både reell og symbolsk rolle som eksempel på tverrfaglig, nettverksorientert samarbeid og som alternativ karrierevei.

Også mange andre organisasjoner har sett at de på denne måten får utnyttet kompetanseressursene optimalt, samtidig som kompetente medarbeidere får tilfredsstillt sine behov for videreutvikling. I slike organisasjoner oppfattes det ikke som et nederlag for en leder å vise at en har behov for slik tilleggskompetanse. Det blir vurdert som et større nederlag å ikke oppfylle de definerte kvalitetskravene. Vi ser også eksempler på organisasjoner med incentiver som premierer ledere som på denne måten trekker på fellesressurser.

Det allerede etablerte ressurscenteret ved Plan & bygningsetaten i Oslo, var et eksempel på et slikt system av mobile eksperter. Det var derfor interessant å trekke dette eksempelet med i prosjektet, selv om karriereaspektet ikke så ut til å ha vært avgjørende

ved etableringen, og selv om senteret også skulle ha en viktig rolle som ekstra (mobil) kapasitet i etaten.

I Stavanger-prosjektene var også kompetansespredning det sentrale tema, men her ønsket en seg en annen modell enn å etablere egne grupper av mobile eksperter. I disse prosjektene var målet snarere å gjøre ekspertise på alle nivå og steder i organisasjonen mer mobil, i den forstand at kompetente medarbeidere skulle kunne bidra i kompetanseutviklingen andre steder i organisasjonen, uten selv å skulle utføre arbeide der.

Fra RF sin side, ønsket vi for det første å vurdere en slik modell opp mot den modellen som var valgt ved Ressurscenteret, der kompetente medarbeidere blir satt til å utføre selve arbeidsoppgavene ulike steder i organisasjonen (og der en eventuell kompetanseoverføring til andre medarbeidere mer er en utilsiktet, men hyggelig bi-effekt). For det andre ønsket vi å vurdere modellen i Stavanger-prosjektene opp mot det sentrale vurderingskriteriet på nivå 3 i praksismodellene for faglige karriereveier og lederkarrierer; nemlig kravet om å kunne formidle egen kompetanse og støtte andres kompetanseutvikling.

Det er altså praksismodellen for utvikling av alternative karriereveier, som har vært det sentrale utgangspunktet også for denne delen av prosjektet.

3 Metode

”Alternative og likeverdige karrierevier” er på bakgrunn av kravene fra KS lagt opp som et følgeforskningsprosjektet, der oppgavene, og også rollene for forskergruppen, er todelt. På den ene siden skal forskerne bidra på en konstruktiv måte i de lokale utviklingsprosessene, og på den andre siden skal forskerne samle inn og analysere informasjonen om erfaringene fra utviklingsprosessene på en forsvarlig forskningsmessig måte.

Dette medførte at vi i praksis delte forskergruppen i to. Sverre Nesvåg har fungert som prosjektleder ovenfor den sentrale prosjektgruppen og oppdragsgiveren KS – Program for storbyretta forskning. Amund Junge og Olav O. Befring har hatt ansvaret for evalueringsarbeidet. Denne rapporten dokumenterer arbeidet i de lokale prosjektene og RF sitt bidrag til dette arbeidet, og presenterer analysene fra evalueringsarbeidet.

Det er i prosjektbeskrivelsen skrevet et eget kapittel om design og metode. Vi presiserer likevel her enkelte punkt.

3.1 Følgeforsking som metode

Følgeforsking som design, kombinerer ulike forskningsmetoder og krever at en mestrer flere roller gjennom prosjektperioden. RF har derfor valgt å dele de ulike rollene/oppgavene i prosjektet mellom flere personer.

Sverre Nesvåg har vært prosjektdeltakerne sin samtalepartner i prosjektet. Dette er en rolle som gjør at han må sees på som en aktiv interessepart, og er derfor inhabil i evalueringen av prosjektet. For å kunne se utviklingen av hovedprosjektet og de lokale prosjektene på prosjektene sine egne premisser, har RF latt Amund Junge og Olav O. Befring evaluere prosjektet i den avsluttende fasen. De har fulgt hver sine to bykommuner og deres enkeltprosjekt. De har hele tiden vært i dialog med hverandre og sammenliknet funn/synspunkt. Dette omfatter også en viss kvalitetssikring der de og har vært i dialog med de som er intervjuet. De har og sett nærmere på Sverre Nesvåg sin rolle og innvirkning på de ulike prosjektene. Prosjektene har også blitt sett på i lys av det overliggende storbyprosjektet, slik dette er utformet i samarbeid med KS

3.2 Dialog

En av forutsetningene for å kunne gå i gang med evalueringen, var at det ble etablert et dialogbasert nettverk med de sentrale aktørene i prosjektet. Gjennom dette nettverket kunne deltakerne i langt større grad bli trukket aktivt med i kvalitetssikringen av tolkningene til de som evaluerte. RF valgt å gjøre det på denne måten hovedsaklig for å validere vårt eget arbeid, men og for å sikre framdriften i den implementerende fasen flere av prosjektene er inne i. Vi kan ikke si at vi lykkes helt med den dialogbaserte kontakten med prosjektdeltakerne. Til det var det for stor avstand i forhold til hvor

prosjektene var og hvor mye tid som gjenstod i forhold til avslutning av prosjektet for RF sin del. RF sine oppgaver i forhold til dette prosjektet ville altså bli avsluttet i mens de lokale prosjektene fortsetter på egen hånd.

I løpet av prosjektperioden har RF sin endringsagent vært i dialog både med de lokale prosjektlederne/gruppene hver for seg og samlet i nettverkssamlinger. Til sammen har det vært 30 møter med lokale prosjekt hver for seg, med en samlet effektiv møtetid på 95 timer. Det har vært 6 hele dager med nettverkssamlinger, med alle lokale prosjekt og den sentrale prosjektgruppen representert. Fram til arbeidet med selve sluttrapporteringen startet har det vært 6 møter i den sentrale prosjektgruppen.

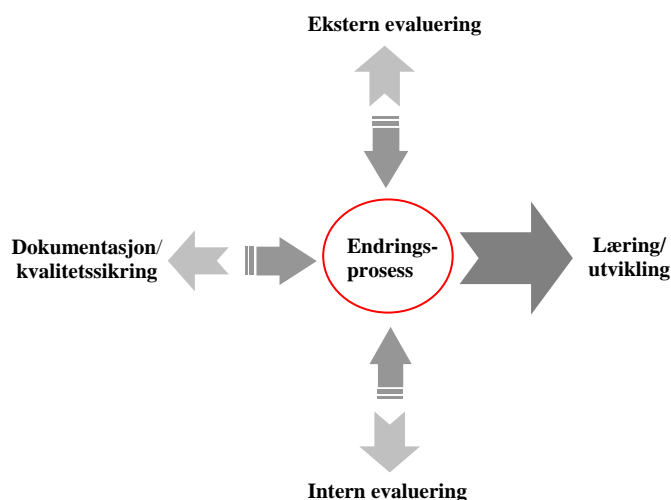
Kontakten med de lokale prosjektene har variert mye, alt etter når og hvordan de lokale prosjektene har etterspurt innspill fra RF og hvilke initiativ RFs endringsagent selv har tatt. Ut fra kort reiseavstand har kontakten med Stavanger kommune skjedd gjennom mange korte møter igjennom hele prosjektperioden. I forhold til karriereveiprosjektet i Plan og bygningsetaten i Oslo kommune ble det mulig (i forbindelse med Oslo-turer med andre formål), å få til mange korte møter i en mer konsentrert periode da den lokale prosjektgruppen var inne i en mer intens arbeidsperiode. I forhold til de andre prosjektene i Oslo, Bergen og Trondheim, har kontakten skjedd gjennom færre men lengre møter.

Kontakten har altså vært ganske omfattende og har vært ressurskrevende for både RF og de lokale prosjektene. Det er også noe av grunnen til at det i forhold til noen prosjekt ble for svak kontakt i perioder der RF og de lokale prosjektene var usikre på hvem som hadde ansvaret for å opprettholde kontakten.

3.3 Evaluering

Når vi jobber med prosjekt som er såpass differensiert som prosjektene i dette tilfelle, er det viktig å være klar over de ulike innfallsvinklene, oppgavene og målsettingene som spiller inn på fremdriften og retningen i endringsprosessen. Generelt kan man se læring/utvikling og dokumentering/kvalitetssikring som diametrale motsetninger i en endringsprosess. Dokumentering er nødvendig for å kartlegge hvor man går og hvilke utfordringer en har gått løs på, men det avgjørende i forhold til fremdrift og retning for prosessen er i hvilken grad dokumentering og evaluering kan gi konstruktive tilbakemeldinger inn i prosessen (Csikszentmihalyi 1991). Begge aspektene er viktige i endringsprosessen, men det er hvilken vektning man legger på de enkelte som er avgjørende for prosessen sin retning og moment.

Figur 3.3-1 Evalueringsmodell:



I figuren representerer de blå pilene mer eller mindre strukturerte prosesser i endringsarbeidet (både internt hos deltakerne, mellom deltakerne og i forhold til utenforstående), de grønne pilene er symbol på fruktbare/konstruktive tilbakemeldinger. Det ideelle er å legge til rette for læring/utvikling ved å bruke minst mulig tid/krefter på dokumentering/kvalitetssikring, men uten å kompromittere kvaliteten og dermed legitimiteten til disse. Målet er mest mulig konstruktive tilbakemeldinger (les: drivstoff til dialogen mellom deltakerne) på kortest mulig tid.

Dersom man for eksempel legger for stor vekt på dokumentasjon og intern evaluering, risikerer man en sementering av den eksisterende maktstrukturen (hierarkiet) og gjør det i tillegg vanskelig for nye medarbeidere å definere sine roller. Ved for stor vekt på utvikling og ekstern evaluering, blir en svært avhengig av at de som endringstiltakene skal rettes mot, er mottakelige for tiltakene. Også dette gjør endringsprosessen svært sårbar.

I prosjektet var denne modellen i første omgang retningsgivende for RF sin bistand til de lokale prosjektene. RF tok da rollen som en intern evaluator og forsøkte å se prosjektene på bakgrunn av de lokale premissene. Eksempel på hva vi ønsket å finne svar på da, er hva det egentlige målet med de ulike enkeltprosjektene var, hvilken tidshorison en jobbet etter og hvilke prioriteringer prosjektene har/gjør. Dette gjaldt den første delen av evalueringen.

I neste omgang løftet vi modellen til et høyere nivå og så de lokale prosjektene ut fra premissene til KS sentralt. RF har da hatt rollen som et eksternt evalueringsmiljø.

3.4 Datagrunnlaget for evalueringen

Av generell karakter kan vi si at evalueringen av prosjektene er basert på dokumentstudier (prosjektbeskrivelser, møtoreferat, avtaler m.m.), observasjoner (div. prosjektmøte), spørreskjemaer og intervju med nøkkelpersoner på ulike nivå i prosjektet. De ulike nivåene er det vi kan kalle brukernivå, prosjektgruppenivå og kommunalt/KS-nivå. Vi har hovedsakelig gjort oss nytte av individuelle intervju, men

og gruppeintervju der det var tjenelig/mulig. Vi beskriver de generelle grunnene for de ulike datakildene først, og går deretter inn på de lokale tilpassningene. Vi bruker relativt runde formuleringer i gjennomgangen av de lokale tilpassningene på grunn av hensyn til personvernet.

3.4.1 Dokumentstudie

For å danne oss et best mulig grunnlag for vurderinger av bakgrunnen for hovedprosjektet fra KS si side, og for de enkelte delprosjektene i hver av storbykommunene, la prosjektgruppen til rette for at deltakerne selv kunne være med på å avgjøre hvilke dokument som ville være av relevans for evalueringsarbeidet. Dokumentene ble enten sendt RF per post eller e-post. Noen av dokumentene ble også, etter avtale med de enkelte, lagt ut på nettsiden som var opprettet (<http://www.rf.no/altkar>), slik at andre delprosjekt i nettverket kunne få innsyn i de enkelte sine bidrag. Dokumentstudiedelen av evalueringsarbeidet var derfor helt avhengige av at alle relevante dokument fra aktørene i prosjektet ble gjort tilgjengelig for forskerne. Alle dokument ble så gjennomgått av RF, både til bruk i den utviklende fasen med endringsagenten (Nesvåg), og av Befring og Junge i den avsluttende evalueringsfasen.

3.4.2 Observasjoner

Med utgangspunkt i følgeforskningsmodellen som er brukt i dette prosjektet, er det ikke lagt noe vesentlig vekt på observasjoner av delprosjektene sine arbeidsgrupper. Heller ikke det arbeidet som ble gjort på kommunalt nivå. Tanken bak er, som modellen legger opp til, at de som skal vurdere prosjektet ikke skal ta del i eller ta stilling til utfordringene prosjektene står ovenfor. Det ble likevel lagt til rette for at arbeidsgruppene kunne invitere, eller kanskje mer nøyaktig, stille seg åpne for et kort besøk fra evalueringsgruppen når de hadde møte, slik at man kunne gi evalueringsgruppen et bedre grunnlag for å vurdere prosjektet. Noen prosjekt gjorde seg mer bruk av denne åpningen enn andre, men forskerne fikk likevel et innblikk i prosessene gjennom noen av de møtene arbeidsgruppene hadde med endringsagenten. Vi fikk og innblikk i prosjektene gjennom samlingene RF hadde på Sola Strand hotell, og i hvilken grad de gjorde seg bruk av, og fulgte opp nettsidene i prosjektet.

3.4.3 Intervju

På bakgrunn av dokumentstudiet og dels observasjonene ble det utarbeidet tre ulike intervjuguider, en for hvert nivå i hovedprosjektet. Hovedformålet med intervjuene var ytterligere datainnsamling samt validering av de inntrykkene forskergruppen hadde gjort seg gjennom dokumentstudiet. Tidspunktene for intervjuene måtte tilpasses til hvert enkelt av prosjektene ettersom progresjonen i delprosjektene naturlig nok var noe ulik. De siste intervjuene ble gjennomført i januar 2005.

Som nevnt overfor ble det utarbeidet tre intervjuguider i prosjektet. Kriteriene for hvilken intervjuguide den enkelte skulle "utsettes for", ble gjort på bakgrunn av følgende karakteristika;

Nivå 1: Personer som arbeider med personalpolitikken i kommunen, i dette ligger også eventuelle politiske føringer via KS

Nivå 2: Nøkkelpersoner i arbeidsgruppene i de ulike delprosjektene.

Nivå 3: Selve brukargruppen: Ansatte i kommunen som skal prøve ut og leve med de endringene prosjektet i den enkelte kommunen legger opp til.

3.4.4 Datagrunnlaget fra Oslo kommune

Som nevnt i del 2 av rapporten, stilte Oslo med tre delprosjekt, et innen leie-, Rehabiliterings- og Omsorgstjenestene (PRO-tjenestene) i bydelen Ekeberg-Bekkelaget (nå Nordstrand), og to delprosjekt i Plan og bygningsetaten (PBE) som gikk ut på faglige karriereveier og organisering av "mobile" eksperter.

3.4.4.1 Plan og bygningsetaten, Faglige karriereveier

Prosjektet med utvikling av faglige karriereveier i PBE er nok det prosjektet som har stått overfor de største utfordringene i prosjektet "Alternative karriereveier, ettersom spennet i fagbakgrunner i etaten er så stort. Prosjektgruppen i etaten bestod også av representanter fra flere fagbakgrunner, men hadde likevel greid å jobbe frem et forslag til faglige karriereveier medio januar 2005.

Arbeidsgruppen bestod av ansatte i etaten på mellomledernivå, og det ble gjennomført to telefonintervju i tillegg til intervjuet med prosjektleder. Det ble lagt opp til at prosjektlederen kunne plukke to representative informanter som kunne intervjues.

Prosjektet har på eget initiativ utarbeidet en projektrapport der de legger frem modellen og grunnvingen for de valg som ble tatt underveis, og denne rapporten, og innsynet i utarbeidelsen av rapporten underveis, har vært særs verdifull for RF. Dokument som ble gjort tilgjengelig for forskerteamet var:

- Utkast til projektrapport, datert 12.8.2004
- Oppsummering av tilbakemeldinger fra Ledermøtet i PBE, datert 11.10.2004
- Projektrapport, datert september 2004

3.4.4.2 Plan og bygningsetaten, Ressurssenteret

Ressurssenteret var et prosjekt som låg litt på utsiden av hva som var fokus for Alternative karriereveier, og var med det som bakgrunn tenkt å spille en mindre rolle i evalueringen av prosjektet og mer som et skildrende eksempel på alternativ organisering i denne rapporten. Etaten var imidlertid så interessert i RF sine synspunkt på utviklingen av senteret, og sjansen til å "vise seg frem" for et større publikum gjennom KS, at de finansierte en utvidet "statussjekk" for senteret, og dermed en noe større plass i rapporten.

På bakgrunn av dette ble det derfor gjennomført til sammen 10 intervju med ansatte i etaten. Foruten intervju med Avdelingsenhetsleder for Ressurssenteret, og prosjektkoordinatoren, begge nivå 2, ble det med hjelp fra sistnevnte trekt et utvalg ansatte på bakgrunn av følgende kriterier;

- Personer som er indirekte omfattet av etaten sin organisering av fleksible ressurser/spesialkompetanse
 - Ledere med ekspert i sin avdeling
 - Lang ansiennitet
 - Kort ansiennitet
 - Ansatte med ekspert i sin avdeling
 - Lang ansiennitet
 - Kort ansiennitet
- Personer som er direkte omfattet av etaten sin organisering av fleksible ressurser/spesialkompetanse
 - Ekspert hovedsakelig bestilt på kapasitet
 - Over lengre tid
 - Over kortere tid
 - Ekspert hovedsakelig bestilt på kompetanse
 - Over lengre tid
 - Over kortere tid

Intervjuene ble gjennomført 14.-16.12.2004, og varte i snitt ca en time og 20 minutt. Det var fire kvinner og fire menn i utvalget. Av dokument som ble gjort tilgjengelig for forskergruppa var:

- Premiss for etablering av prosjekt- og ressurscenter, notat til Ledermøtet, datert 9.12.2002
- Innstilling til Ledermøtet i forhold til bruk av kompetanse- og kapasitetsressurser, datert 3.2.2003
- Statusrapport etter 6 måneder, til ledermøtet i PBA, datert 3.11.2003
- 2004 Drøftingsnotat til Ledermøtet i forhold til bestillertjenesten i senteret, datert 5.9.2003
- Arbeidsnotat til en ”læring-underveis-evaluering” i forhold til informasjon og kommunikasjon i senteret, datert 12.11.2004
- Programutkast til arbeidsseminar i Ressurscenteret, datert 9.12.2004
- PowerPoint-framvisning av refleksjoner over status etter 18 mnd, presentert på samling i regi av RF, datert 6.9.2004
- PowerPoint-framvisning av refleksjoner over endringsstrategi, datert 6.9.2004

3.4.4.3 Bydel Ekeberg-Bekkelaget (nå Nordstrand)

Framdriften og prosjektbemanningen i bydelen var av en slik art at det bare var to personer som hadde ”kvalifiserte oppfatninger” av prosjektet innen RF sin prosjektperiode var over, og dette var prosjektlederen ved bydelsadministrasjonen og leder ved Ryenhjemmet. Dels på grunn av omorganiseringen av Oslo kommune og ansettelse av ny bydelsdirektør, var det ingen annen fremdrift i prosjektet etter utviklingen av karrierestigen, enn noen utprøvinger av systemet på Ryenhjemmet. Våre vurderinger av det som er gjort i Ekeberg-Bekkelaget, bygger derfor kun på intervju av disse to, i tillegg til den dokumentasjonen som er gjort tilgjengelig for forskerne. Denne dokumentasjonen er imidlertid svært omfattende:

- Prosjektrapport, datert 2.9.2003
- Evalueringsskjema for kompetansesetting av hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, datert 2.9.2003
- Evalueringsskjema for kompetansesetting av sjukepleiere, datert 2.9.2003

- Evalueringsskjema for kompetansesetting av ansatte uten formell utdanning, datert 2.9.2003

Intervjuene ble gjennomført medio mai 2004, før både prosjektleder og prosjektmedarbeider skiftet stilling og oppdragsgiver.

3.4.5 Datagrunnlaget fra Bergen kommune

Prosjektet i Bergen var nok det prosjektet som satte mest preg på det arbeidet som er gjort under "Alternative karriereveier", men prosjektet kom inn i en fase der utviklingen av prosjektet stoppet helt opp og der man etter hvert måtte få inn nye krefter i videreføringen av prosjektet. Prosjektet delte seg også i to delprosjekt, der den ene delen, om en fleksibel turnusordning, fortsatte som et eget uavhengig og lokalt styrt prosjekt, mens prosjektet med fagstigenene måtte relanseres under en "ny fane". Resultatene av arbeidet fra første fase av prosjektet, utgjør likevel mye av grunnlaget for den andre fasen.

I samarbeid med prosjektleder for andre fase i prosjektet i Bergen, ble det gjennomført 9 intervju i to omganger, 19.10.2004 og 2.11.2004. Intervjuene varte i snitt en og en halv time, og foregikk hos Arbeidsgiverseksjonen i rådhuset i Bergen. Intervjuobjektene var:

- Prosjektleder fra første fase
- Prosjektmedarbeider i både første og andre fase
- Prosjektleder i andre fase
- Prosjektmedarbeider i andre fase
- 2 medarbeidere som har blitt "utsatt for" kompetansefastsettelse, åpen omsorg/bofellesskap
- 2 medarbeidere som har blitt "utsatt for" kompetansefastsettelse, sykehjem

Dokument som er gjort tilgjengelig for forskergruppen er;

- Byrådets tiltredelseserklæring, ved byrådsleder, datert 26.6.2000
- Milepæler/aktiviteter for utprøving av alternativ arbeidstidsordning, datert 15.8.2002
- Melding fra Byrådet til Bystyret: Program for fornyelse av Bergen kommune – BABY 2003, Byrådssak 199-00
- Internt notat (Byrådsavdeling for finans og service) for rammer og fremdrift i organiseringen av prosjektet, datert 5.12.2003
- Evalueringsskjema for kompetansefastsettelse for assistent og hjemmehjelp, lederversjon, datert 30.1.2004
- Evalueringsskjema for kompetansefastsettelse for assistent og hjemmehjelp, medarbeiderversjon, datert 30.1.2004
- Evalueringsskjema for kompetansefastsettelse for hjelpepleier, omsorgsarbeider og miljøarbeider, lederversjon, datert 30.1.2004
- Evalueringsskjema for kompetansefastsettelse for hjelpepleier, omsorgsarbeider og miljøarbeider, medarbeiderversjon, datert 23.2.2004
- Evalueringsskjema for kompetansefastsettelse for sykepleier, vernepleier og miljøterapeut, lederversjon, datert 30.1.2004
- Evalueringsskjema for kompetansefastsettelse for sykepleier, vernepleier og miljøterapeut, medarbeiderversjon, datert 30.1.2004

- Oversikt over målekriteria, alle nivå, assistent og hjemmehjelp, datert 30.1.2004
- Oversikt over målekriteria, alle nivå, vernepleier, omsorgsarbeider og miljøarbeider, datert 30.1.2004
- Oversikt over målekriteria, alle nivå, sykepleier, vernepleier og miljøterapeut, datert 30.1.2004
- Mal for loggføring etter kompetansesamtaler, for leder og medarbeider i fellesskap, datert 29.3.2004
- Prosjektinformasjonsskriv til prosjektnettverket, datert 21.4.2004
- Veiledning til bruk av Evalueringsskjemaet for kompetansefastsettelse, 29.3.2004
- Evaluering av forsøk med 24 ukers turnus, Kolstihagen, Arbeidsgiverseksjonen, datert mars 2004
- Samlerapport - Logg – Målekriterier/samtalen/læringsmål, PowerPoint-fil, datert desember 2004.

3.4.6 Datagrunnlaget fra Trondheim kommune

I Trondheim kommune var det ønske om å få evaluert hvordan lederne såg på lederavtalen, og hvordan Kontaktpersonordningen fungerte. Det ble derfor gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot enhetslederne i Trondheim kommune.

Det ble og gjennomført intervju med to grupper med kontaktpersoner a fire personer, en gruppe ledere a fire personer og med to personer sentralt plassert i utviklingsarbeidet i Trondheim kommune.

Det ble gjennomført fire gruppeintervju. Tidspunktet for intervjuene var 25.11.2004. Intervjuene varte ca. 1-1,5 time.

I forkant og underveis i prosjektet har det vært en gjennomgang av dokumentene som er relaterte til prosjektet i Trondheim kommune.

Dokumentene som er gjennomgått er:

- Arbeidsgiverrollen i storby: Alternative og likeverdige karriereveier i kommunal sektor(Forprosjektrapport: Rapport RF – 2001/226)
- Vi har en avtale (Presentasjon på en konferanse i Trondheim)
- Lederavtale 2004 utkast
- VEILEDER 2004 (veileder til lederavtalen 2004)
- Resultatvurdering 04
- Arbeidsgiverrollen i storbyer (Notat, 03.10.2002)
- Veileder for lederavtalen 2002
- Arbeidsgiverrollen i storbyer (Referat 22. 8.2002)
- Karriereutvikling i organisasjoner (Notat og presentasjon fra Tennebø & Partners AS)

En del av evalueringen har også vært gjennom deltakelse i ulike fora, i forhold til dette har RF i evalueringssammenheng deltatt på en konferanse der alle prosjektdeltakerne deltok, samt et møte i Trondheim der Nesvåg deltok som den aktive parten.

3.4.7 Datagrunnlaget fra Stavanger kommune

I Stavanger kommune var det ønske om å få evaluert et av delprosjektene underveis i prosessen. Denne evalueringen er tatt inn som en del av den evalueringen RF har gjennomført i forhold til Stavanger kommune sin deltakelse i prosjektet. Dette medførte en noe tettere integrasjon med det ene delprosjektet enn hva en først planlagte.

I Stavanger kommune ble det i delprosjektet ”Mentor og utfører” gjennomført en spørreundersøkelse to ganger, samt deltagende observasjon på noen av samlingene med alle deltakerne i delprosjektet og deltagende observasjon i møter med delprosjektet sin styringsgruppe. I det andre delprosjektet ”Kompetansedelingsdatabasen”, deltok RF på noen av gruppemøtene. RF var også representert ved Stavanger kommune sin oppsummering av de to delprosjektene i januar 2005.

Dokument som er gjennomgått relatert til Stavanger kommune er:

- Arbeidsgiverrollen i storby: Alternative og likeverdige karriereveier i kommunal sektor(Forprosjektrapport: Rapport RF – 2001/226)
- Stavanger modell for kunnskapsdeling i Stavanger (Presentasjon)
- Arbeidsgiverrollen i storbyer (Notater, flere notat uten dato men tydelig fra tidlig fase av prosjektet (2002))
- Storbyprosjektet Alternative og likeverdige karriereveier (Notat, Fagforeninga, styringsgruppen, ingen dato)
- Handlingsplan for arbeidsgiverområdet – oversendelse av høringsdokument (Høringsutkast 12.9.2002)
- Kompetanseutvikling i Stavanger kommune 2002-2005 (Strategidokument, datert 10.01.2002)
- Rådmannen har ordet (Leder, Komposten siste del av 2003)
- Alle møteinnkallinger og møtereferat produsert gjennom hele prosjektperioden i de to delprosjektene i kommunen.
- Korrespondanse fra delprosjektene og ut til kommunen (f.eks.. invitasjon til deltakelse i prosjektene).

Det er også gjennomført intervju med deltakere i de to delprosjektene. Det er gjennomført tre intervju. De som er intervjuet er lederne for hvert delprosjekt, og lederen for hele prosjektet i Stavanger kommune. Intervjuene ble gjennomført i uke 2, og hvert intervju hadde en lengde på ca. en time.

3.4.8 Tabell 3.1 Illustrasjon av arbeidsplanen og tidstabellen til evalueringsprosjektet.

Oppgavene i arbeidsplanen	Arbeidsoppgaver	2004												2005				
		jan	feb	Mar	apr	mai	jun	jul	aug	sep	okt	nov	des	jan	feb	... mai		
1. Nettverksbygging og relasjonsutvikling	Dokumentinnsamling																	
2. Dokumentanalyse (Del I evaluering)	a. Studie av lokale prosjekt																	
	b. Sammenlikning mellom prosjektene																	
	c. Studie av rollene i prosjektene																	
3. Validerende intervju med prosjektledere/prosjekt medarbeidere (Del I og II evaluering)	c. Intervjuguide																	
	d. Intervju																	
4. Undersøking av implementering av prosjektene. (Del II evaluering)	Studie av implementering																	
5. Formidling og synliggjøring																		
	Sluttrapport																	

4 Faglige karrierestiger

Oslo kommune deltok i prosjekt ”Alternative karriereveier” med to delprosjekter. Det første var knyttet til en omorganiseringsprosess i Plan- og bygningsetaten (PBE) der det overordnede målet var å gjøre organisasjonen mer strømlinjeformet med et sterkere fokus på kunder og brukere. Det andre prosjektet, ”Omstilling av pleie- og omsorgstjenestene i bydelene Ekeberg-Bekkelaget (red anm; nå Nordstrand) og Stovner” (SEBO), var et fellesprosjekt der bydelene hver for seg skulle gjennomføre omfattende omstillinger i bydelene. Dette skulle skje uten bruk av konkurranseutsetting av omsorgssektorens tjenester. I tilknytning til SEBO ble det også etablert en sentral prosjektgruppe som skulle bistå delprosjektene, og holde kontakt med prosjektene i Bergen, Stavanger og Trondheim. Bergen kommune deltok med ett prosjekt, også det innen pleie- og omsorgssektoren.

4.1 Pleie- og omsorgssektoren

Det kommunale omstillingsprosjektet Stovner, Ekeberg-Bekkelaget Omstilling (SEBO), hadde sitt utgangspunkt i Oslo kommunes vedtatte målsetninger for pleie- og omsorgstjenestene. Fokuset skulle rettes mot utprøving av nye organisasjonsmodeller der man ikke benyttet seg av konkurranseutsetting av deler av Pleie-, Rehabiliterings- og Omsorgstjenestene (PRO-tjenestene). Resultatene av arbeidet skulle måles og sammenliknes med tjenestene slik de var i utgangspunktet, og med konkurranseutsatte tjenester i andre bydeler. Begge bydelene implementerte nye organisasjonsplaner med færre ledere og ledernivå, og med større fokus på fag, i 2002.

I tråd med konklusjonene fra forprosjektet til ”Alternative karriereveier”, ”Arbeidsgiverrollen i storbyene” la den sentrale styringsgruppen i Oslo kommune vekt på å integrere utviklingen av alternative karriereveier med eksisterende prosesser på tjenestestedene. Både med hensyn til eksisterende fokus på fagutvikling i bydelene, og med tanke på framtidige strategier og strukturer for rekruttering, kompetanseheving og belønning.

Virkningene av et alternativt karrieresystem, ble begrunnet med at;

1. Alternative karriereveier vil gjøre det lettere å rekruttere, beholde og utvikle kompetente medarbeidere ved å synliggjøre og belønne en faglig utvikling.
 - a. Både formal- og realkompetanse bør vektlegges for å ivareta ansette som vil strekke seg etter nye mål.
2. Alternative karriereveier vil fungere som en erstatning for tapte karrierebetingelser i en flatere organisasjonsstruktur.
3. Begge bydelene skulle ha en prosjektleder hver som koordinerer arbeidet, er motivert for å delta, og har sikret intern forankring.
4. Det er viktig at pleie- og omsorgssektorene i Oslo kommune deltar, for å medvirke til bedre kompetanseutvikling og rekruttering

Bydelene skulle hver for seg eller i samarbeid, utvikle et karrieresystem for alle yrkesgruppene, og med tydelige måleindikatorer/kompetansekrav. I systemene skulle både formell og uformell kompetanse vektlegges, men i hvilken grad den enkelte var i stand til å gjøre bruk av sin kompetanse og hvor relevant denne var for arbeidsplassen, var særlig viktig.

Av forskjellige årsaker, kom prosjektarbeidet i Stovner bydel ikke i gang i den perioden RF var inne i bildet. Vi presenterer derfor bare prosjektarbeidet i Ekeberg-Bekkelaget (nå ny bydel Nordstrand) i denne rapporten.

4.2 Bydel Ekeberg-Bekkelaget

I sitt prosjektutkast setter bydelen fokus på behovet for en mer planmessig satsing på kompetanseheving blant ansatte i helsesektoren, og samtidig å utvikle betingelsene for å kunne belønne dyktige medarbeidere. Prosjektledelsen begrunner dette i en stadig mer kompleks arbeidssituasjon og et høyere krav til effektivitet. Behovet for en faglig kompetansetige ble kanskje ytterligere forsterket og synlig etter innføringen av den nye planmodellen i bydelen (se avsnittet ovenfor). Lederne skal etter denne modellen være ledere på heltid med fokus på budsjett, personale og fag, og skal ikke ta del i utøvende pleie. Prosjektet i bydelen hadde i utgangspunktet tenkt å lage en karrierestige for både fagarbeidere og ledere, men slik prosjektet utviklet seg, ble det bestemt å først og fremst konsentrere seg om fagstigen i denne omgang.

Karrierestigene i PRO-tjenestene er utviklet i samarbeid med, og delvis prøvd ut på Ryenhjemmet pleie- og omsorgssenter i bydelen. Prosjektleder har og hatt tett oppfølging og kontakt med den sentrale prosjektgruppen i kommunen.

4.2.1 Målsetningene i prosjektet

Den sentrale målsetningen for prosjektgruppen i bydelen var først og fremst å utvikle et kriteriesystem som grunnlag for å sette et mål på hvor medarbeiderne i PRO-tjenestene var, rent faglig sett, og deretter gå løs på utfordringer for hvordan man skal gå fram for å knytte lønn til de forskjellige fagnivåene. I forhold til dette ble det også innledet samtaler med arbeidsgiverseksjonen i kommunen, høsten 2003.

Karrieresystemet skulle:

- Sikre kompetanse og kunnskap som tjenestestedet har behov for hos pleiepersonalet i PRO-tjenesten
- Stimulere ansatte til å velge en kompetanseutvikling sentrert rundt arbeid med beboere/brukere og pårørende
- Rekruttere og beholde fagpersoner

Prosjektet i Ekeberg-Bekkelaget har her hatt en tilnærming til begrepet fagkompetanse som både formell- og uformell kompetanse (realkompetanse), og videre at denne

kompetansen bygger på praksis, teoretisk og etisk kunnskap. Prosjektet har behandlet dette som noe som kontinuerlig utvikles gjennom erfaring og refleksjon over erfaring². Fagkompetansen er altså tilknyttet både arbeidsoppgavene og yrket. Regelverk for ansiennitet og lønn var i utgangspunktet tenkt å gå parallelt med fagstigen, men fagstigen er ellers tenkt som et alternativ til gjeldende lønnsystem, og der lønn følger økt faglig kompetanse. Modellen vektlegger dermed både erfaring og videreutdanning.

4.2.2 Fagstigene

Modellen til prosjektet i Ekeberg-Bekkelaget kombinerer en faglig og en praksisorientert tilnærming til den alternative karrierestigen, og opererer med tre forskjellige fagstiger, en for hver faggruppe:

- Ufaglærte
- Hjelpepleiere/omsorgsarbeidere
- Sykepleiere

Videre deler modellen karrierestigen for hver faggruppe inn i tre trinn, og der hvert nivå har egne klare og målbare kriterier, både i forhold til praktiske arbeidsoppgaver og i forhold til formell kompetanse. I modellen er:

- Nivå 1 for nye medarbeidere
- Nivå 2 for erfarne medarbeidere, og
- Nivå 3 for viderekomne/ekspertmedarbeidere

Kriterier som er utarbeidet i prosjektet dekker områdene;

1. Arbeidsstedets rutiner og prosedyrer
2. Dokumentasjon
3. Pasientkontakt
4. Veiledning
5. Gjeldende rammebetingelser
6. Evne til strategisk planlegging
7. Relasjoner
8. Mestring av stress
9. Kvalitetssystemet

Den enkelte medarbeider må i denne modellen selv ta ansvar for sin egen kompetanseutvikling, og arbeidsgiver skal stille klare og tydelige krav til karriereavansement som medarbeiderne lett kan forholde seg til. ”Økt kompetanse” og ”egenutvikling” av medarbeidere er sentrale stikkord i modellen. Helt overlatt til seg selv er medarbeiderne likevel ikke. Fagstigen bygger nemlig på ett kvalitetssystem der arbeidsgiver er forpliktet til å tilby, og drive, aktiv opplæring av de ansatte. Avansement i fagstigen er ikke mulig uten å først ha gjennomgått de kurs eller den

² Prosjektrapporten ”Alternative karriereveier, Faglige karrierestiger”

videreutdanningen karrierenivået krever. Hvilke konkrete krav som settes til innplassering på hvert nivå er utførlig beskrevet i kvalitetssystemet. Deltagelse på kurs/videreutdanning, og dermed mulighet for klatring i karrierestigen, er frivillig.

Kvalitetssystemet, eller kvalitetspermen som den er omtalt som blant de ansatte ved sykehjemmet, er introdusert, og delvis videreutviklet på Ryenhjemmet av institusjonssjefen. Det er samme leder som har stått for det meste av det opplæringstilbudet ansatte på Ryenhjemmet har hatt tilgang til i prosjektperioden. Systemet er kortfattet en oversikt over hvilket ansvar og arbeidsoppgaver det er forventet at den enkelte medarbeider skal kunne utføre i tilknytning til sin stilling. Kvalitetssystemet er, etter det RF har fått vite i ettertid, innført som en fast ordning på Ryenhjemmet. Institusjonssjefen hadde ved prosjektets slutt, tiltrådt i ny stilling som pleie- og omsorgsleder i en annen kommune.

4.2.3 Kompetanseinnplassering

I prosjektet i bydel Ekeberg-Bekkelaget legger man opp til en tredelt tilnærming til innplassering i karrierestigene. En innfallsvinkelen til evaluering av den enkeltes kompetanse går gjennom eksisterende medarbeidersamtaler, den andre er en form for egevaluering, men som må godkjennes av nærmeste overordnede før innplasseringen kan tre i kraft, og den tredje er en kollegabasert evalueringsmodell. Det vil være opp til hvert enkelt tjenestested å velge hvilken evalueringsmetode, eller kombinasjon av flere metoder, man vil benytte, men dette skal uansett gjøres med utgangspunkt i de forskjellige kriterier for hvert trinn i fagstigen.

4.2.4 RF og prosjektnettverket "Alternative karriereveier"

I hvilken grad endringsagenten har medvirket til utviklingen av prosjektet i Ekeberg-Bekkelaget, er noe uklart for evalueringsgruppen. Prosjektleder gav selv uttrykk for at endringsagenten tidlig pekte dem i riktig retning og satte dem i kontakt med andre prosjektdeltakere, mens endringsagenten følte at prosjektet klarte seg svært godt uten hans innspill. Det høye tempoet prosjektet utviklet seg i, støtter nok først og fremst sistnevntes opplevelse, og prosjektleder har vist seg svært produktiv og målrettet i dette prosjektet. Ekeberg-Bekkelaget hadde en ferdig utviklet karrierestige allerede høsten 2003. I hvilken grad de støttet seg til det arbeidet som ble gjort i Bergen var det litt vanskelig å få tak på, men parallellene mellom de to prosjektene er ganske klare. Begge prosjektene uttrykte at utbytte var gjensidig.

4.2.5 RFs vurderinger av prosjektet

Prosjektet i bydelen var som nevnt ovenfor, tidlig klart for utprøving og tilpassning ved Ryenhjemmet. Prosjektets progresjonsplan ble dermed godt etterlevd. Det same kan man si om prosessene for å sikre forankring fra øverste hold i bydelen, og sentralt i kommunen. Prosjektet etablerte også tidlig kontakt med fagforeningene. Det virker på RF som om prosjektarbeidet i tillegg er godt faglig fundert. I forbindelse med omorganiseringen av Oslo kommune, der man gikk fra 25 til dagens 15 bydeler, havnet imidlertid karrierestigeprojektet litt i bakgrunnen. Bydel Ekeberg-Bekkelaget ble som nevnt innlemmet i en ny bydel, Nordstrand, prosjektlederen gikk til ny stilling i bydel

Grorud, og institusjonssjefen ved Ryenhjemmet gikk ut i fødselspermisjon og senere inn i ny jobb. Prosjektet ble dermed liggende i et vakuum høsten 2003. Det var meningen at prosjektet skulle komme opp å gå igjen etter omorganiseringen av kommunen tidlig i 2005, men da RF sist var i kontakt med prosjektet, hadde bydelsdirektøren, som skulle videreføre prosjektet i ny bydel Nordstrand, sluttet. Hva som skulle hende videre var derfor uavklart, men RF håper bydelen tar tak i og viderefører det arbeidet som er lagt ned.

Vi vil i det følgende gi noen innspill til det som ble gjort, men ettersom verktøyet ikke ble prøvd ut innen prosjektperioden til RF var over, er dette utelukkende teoretiske bemerkninger.

4.2.5.1 Realisert kompetanse?

I stedet for det mye brukte begrepet realkompetanse (Buer, Buer-utvalget et al. 1997), som er et slags samlebegrep for formell og uformell (erfaring) kompetanse, kan det se ut som om prosjektet i Ekeberg-Bekkelaget introduserer noe som ligner på "realisert kompetanse". Dette er et nytt og spennende konsept som i tillegg til det individuelle, må sees på fra et arbeidskulturelt perspektiv. I hvilken grad man er i stand til å realisere og videreutvikle egen kompetanse på den arbeidsplassen man er, blir på denne måten både et individuelt og et kollektivt ansvar. Mennesker som sosialt vesen blir altså forsøkt gjenopprettet i kommunal regi. At prosjektet selv likevel bare opererer med begrepet realkompetanse, kan være et taktisk utspill for å få gjennomslag for uttesting av modellen. Modellen er uansett interessant fordi den både legger press på arbeidsgiver i forhold til hva som må til for å legge til rette for, og opprettholde, en kompetansesiste for de ansatte, og fordi den tydeliggjør for ansatte hvilke krav arbeidsgiver setter til den enkelte arbeidstakers kompetanseutvikling. Potensialet for konstruktive tilbakemeldinger (Csikszentmihalyi 1991) er dermed absolutt til stede.

4.2.5.2 Personavhengig utviklingsprosess?

Som vi så i forhold til første fase i Bergen (se pkt 4.3.1), var prosjektgruppen i Ekeberg-Bekkelaget relativt toppstyrt, og orienterte seg først og fremst mot arbeidsgiverseksjonen i kommunen. Til forskjell fra prosjektet fikk imidlertid prosjektet fra Ekeberg-Bekkelaget tidlig støtte fra sentrale tillitsvalde i kommunen før de utarbeidet og la frem forslag til karrierestiger. Prosjektet hadde også orientert og "solgt inn" modellen i ny bydel Nordstrand, så vel som hos de ansatte ved Ryenhjemmet, slik at forholdene for en vellykket utprøving lå til rette for en eventuell utprøving og implementering. Toppstyrt av utviklingsprosjekter ser dermed ikke nødvendigvis ut til være en dårlig prosjektorganisering, men det setter store krav til både byråkratisk- og prosjektgjennomføringskompetanse. Samlet sett ser det ut til at et veldig spennende og veldrevet prosjekt, er "nede for telling" av årsaker som i alle fall delvis er utenfor prosjektets kontroll. Når det er sagt, kan man likevel spørre seg om den tiden som gikk i påvente av behandling i byrådsavdelingen, tok noe av momentet ut av utviklingsprosessen. Prosjektet tok så smått fatt på lønnsstilknytingsarbeidet, men dette hadde langt fra den progresjonen som utviklingsdelen av prosjektet hadde hatt.

I likhet med prosjektet i Bergen, ligger altså utfordringene med å koble lønn til karrierestigen fremdeles uløst i ny bydel Nordstrand, men i motsetning til i Bergen, er drivkreftene og den fulle innsikten i modellen, og grunnlaget for den, borte. De som har fått befatning med modellen står derfor overfor en stor utfordring i forhold til å ta tak i ideen og selge den inn for de andre ansatte i den nye bydelsadministrasjonen.

4.2.6 Oppsummering

Prosjektet i bydel Ekeberg-Bekkelaget (nå Nordstrand) var et prosjekt som passet godt inn i de målsetningene KS satte for prosjektet ”Alternative karriereveier”, og som hadde god fremdrift underveis i prosjektperioden. Prosjektet sørget for god forankring i ledelsen i bydelen, og inkluderte alle parter som ville kunne bli påvirket av endringene i utviklingsprosessen. Prosjektet var klart for utprøving av modellen sin i tråd med milepælene prosjektet hadde satt seg høsten 2003. Alt lå dermed til rette for å implementere og prøve ut resultatet av prosjektarbeidet i bydelen i prosjektperioden. På grunn av faktorer utenfor RFs kontroll (bla. omorganiseringen av Oslo kommune, endringer i prosjektbemanningen og i ledelsen i bydelen), ble imidlertid prosjektet liggende brakk før verktøyet som ble utviklet kunne implementeres i utvalgte enheter. Det er dermed ikke mulig å trekke noen endelige konklusjoner i forhold til de overliggende målsetningene i prosjektet. Det har kommet signaler i etterkant av prosjektet om at verktøyet, og kvalitetspermen det er bygget på, delvis er implementert som fast ordning ved Ryenhjemmet, men RF har ikke hatt mulighet for å samle data fra enheten innen prosjektets utløp. Det er dermed behov for ytterligere forskning for å kartlegge erfaringene med verktøyet.

Prosjektet reiser imidlertid en del teoretiske problemstillinger i forhold til kompetansetiltak versus karrierevei, i forhold til kollektiv belønning versus individuell belønning, og i forhold til personal/administrasjon versus tjenestestedets praktiske oppgaver. Disse temaene vil bli drøftet nærmere under kapittel syv i rapporten.

4.3 Bergen kommune

Bergen kommune, Arbeidsgiverseksjonen ved Byrådsavdeling for finans og service, deltok i storbyprosjektet ”Alternative karriereveier” med et todelt prosjekt innen pleie- og omsorgsektoren. Byrådsavdelingen ønsket å utvikle og prøve ut en modell for fleksibel arbeidstidsordning, og i nær tilknytning til dette, etablere en kompetansesstige for å sikre riktig bemanning på skiftene ute i avdelingsenhetene. Kompetansesstigen skulle også utgjøre grunnlaget for en tydeligere karrierevei for helsepersonell. Kommunen registrerte relativt høy ”turnover” ute i avdelingsenhetene og hadde klare utfordringer i forhold til sykefravær. Mange av utfordringene i pleie- og omsorgsektoren hadde også blitt kartlagt og drøftet i det kommunale prosjektet ”Program for fornyelse av Bergen kommune – BABY 2003 (Forkortet til ”Best av Byene”, red. anm.). Kommunen ønsket på bakgrunn av dette å gjøre noen grep for å bedre kvaliteten på tjenestene fra kommunen overfor brukerne, og samtidig gjøre kommunen mer attraktiv som arbeidsgiver.

4.3.1 Kort tilbakeblikk

Prosjektet i Bergen startet opprinnelig i 2000, to år før ”Alternative karriereveier”, men var da et noe bredere prosjekt enn det kommunen endte opp å delta i KS-prosjektet med (se pkt 4.3.2). Hovedfokuset var den fleksible arbeidstidsordningen, innenfor det kommunale avtaleverket, og utviklingen av faglige kompetansesetiger. Interne notat i prosjektet indikerte at ledelsen i byrådsavdelingen hadde vanskeligheter med å koble fagstignene til arbeidstidsordningen, men det ble likevel gitt grønt lys for å jobbe parallelt med begge prosjektene. Det var mye de samme personene i begge prosjektene.

Prosjektarbeidet stoppet opp høsten 2002, delvis p.g.a. omorganiseringen av Bergen kommune, men trolig også mye som en følge av uoverensstemmelser med tillitsmannsapparatet/arbeidstagerorganisasjonene i kommunen. Vi sier litt om dette nedenfor. Prosjektarbeidet kom i gang igjen våren 2003, men da med litt andre målsetninger. Fra å ha en overliggende målsetning om å gjøre Bergen kommune til en mer attraktiv arbeidsgiver, tok prosjektet nå primært utgangspunkt i opplevd kvalitet på de kommunale tjenestene sett fra brukernes ståsted. Prosjektet ville bygge videre på det som allerede var gjort, men nå altså med en mer avgrenset målsetting. Også dette vil vi omtale nærmere nedenfor.

For å høste mest mulig lærdom fra prosjektet, velger vi på bakgrunn av dette å beskrive prosjektet i to faser. Den første fasen som en mer eller mindre toppstyrt arbeids- og utviklingsfase, mens den andre fasen gikk mer i retning av tilpassning og utprøving av modellene.

4.3.2 Første fase: fleksitid og kompetansesetige

Den overliggende målsetningen for prosjektet fra kommunens side var:

... å utvikle en differensiert arbeidsgiverpolitikk for Bergen kommune for personale som jobber i omsorgssektoren.

Modeller for å nå målsetningen skulle utvikles på bakgrunn av erfaringer man hadde gjort seg med lignende ordninger på Haukeland sykehus, oppmykningen i helsepersonelloven, erfaringer fra andre UoD- prosjekter i kommunen, og erfaringer fra ledere som allerede hadde jobbet systematisk med alternative arbeidstidsordninger.³ Prosjektgruppen hadde i forbindelse med sistnevnte også besøkt et lignende prosjekt i Møre og Romsdal.

Bergen skulle gjennom prosjektet bli en mer attraktiv arbeidsgiver ved å:

1. Utrede og prøve ut mer fleksible arbeidstidsordninger for personale som arbeider i turnus
2. Fokuserer på kompetanseutvikling
3. Fokuserer på karriereutvikling

³ Utsagn fra intervjurunden i Arbeidsgiverseksjonen i kommunen

Prosjektet skisserte følgende resultatmål i starten på prosjektet (internt prosjektnotat⁴):

- *Større grad av egenkontroll på arbeidstiden (ny turnus)*
- *Bedre rekrutteringssituasjonen*
- *Klarerere ansvars- og arbeidsdeling*
- *Lavere ”turn- over”*
- *Redusering av antall ”små” stillinger*
- *Redusert bruk av ekstravakter*
- *Redusert bruk av ferievikarer*
- *Redusert sykefravær*

Prosjektet forventet i tillegg at det underveis ville oppstå behov for mer konkrete leder- og teamutviklende tiltak for å sikre implementeringen av både arbeidstidsordningen og kompetanse- og karrieresystemet.

Flere bydeler ble presentert for modellene, og bedt om å delta i utviklingen/utprøvingen. Etter en slik presentasjonsrunde ble det etablert arbeidsgrupper og delprosjekter ved:

- Kolstihagen sykehjem, Årstad bydel,
- Pleie og omsorg, to bofellesskap i Åsane bydel, og
- Mildeveien bofellesskap, Ytrebygda bydel

4.3.2.1 Begrunnelse for arbeidet, og teoretisk bakteppe

Den fleksible arbeidstidsordningen var det primære virkemiddelet for å gjøre Bergen kommune til en attraktiv arbeidsgiver. Tankegangen var her at personalet i omsorgssektoren ville oppleve større kontroll over egen arbeidssituasjon hvis de selv kunne ha innvirkning på turnusplanen. Modellen som ble utviklet ble en turnusplan der den enkelte kunne komme med sine ønsker, gjerne om mer intensive arbeidsperioder for så å kunne avspasere opparbeidet tid etter behov eller over til neste turnusperiode. Ordningen skulle ikke gå på bekostning av lokale avtaler og avtaleverk, eller arbeidsmiljølovens rammer/bestemmelser. Leder og tillitsvalgt i den enkelte avdelingsenheten satt med det endelige ordet i utarbeidelsen av den endelige turnusen. Ordningen fekk underveis i arbeidet det litt utilsiktede navnet ”ønsketurnus” blant ansatte i de bydelene der modellen skulle prøves ut, men dette var til en viss grad misvisende. Den enkelte skulle riktig nok komme med sine ønsker, men den endelige turnusplanen skulle først og fremst være basert på en vurdering av kompetansebehovet for de aktuelle skiftene. Det var dermed ikke noen form for automatikk mellom den enkeltes ønsker og den ferdige turnusplanen. Planen skulle også godkjennes av tillitsvalgt. Modellen kunne dermed sees som en kvalitetssikring av turnusordningen

4 Kommentarer til ”Arbeidsgiverrollen i storbyer”, Bergen

En av erfaringene som ble gjort i opptakten til modellen i Bergen, og som gjorde det tydelig at de to innfallsvinklene til målsetningen med prosjektet (se pkt 4.3.1) måtte henge tett sammen, var at en sykepleier, eller en hjelpepleier for den delen, i et kompetanseperspektiv, ikke bare var en sykepleier. Det var store forskjeller i både erfaring og kompetanse, og som gjorde det vanskelig å gjøre endringer på turnusplanene. Denne oppfatningen kom også godt frem i intervjurunden både på sentralt og lokalt nivå i prosjektet. Det formalutdanningsbaserte kompetansegrunnlaget ble opplevd som utilstrekkelig for å sikre god bemanning av skiftene på avdelingene. Det var dermed en felles oppfatning av at lokale bemanningsutfordringer i praksis kunne løses bedre i den enkelte avdelingsenheten, dersom man fikk bedre lokale grunnlag for bemanningen av skiftene.

Det var gjennom denne utfordringen arbeidet med å utvikle en kompetansestige ble fundert. Kompetansestigen skulle i neste runde utvides ved å gi pleierne et kompetanseløft gjennom et utstrakt kurstilbud. Kurstilbudet skulle være det som gjorde det mulig for de ansatte å stige i fagstigen. Det skulle også knyttes lønn til stigen for å gjøre det mer attraktivt for den enkelte å delta. Det ble først utarbeidet en plan for sykepleiere, og med utgangspunkt i denne, ble det utarbeidet en plan for hjelpepleiere, en for assistenter og hjemmehjelpen. Planene gikk direkte på arbeidsoppgavene til pleierne, uten veien om for eksempel kvalitetspermer slik de opererte med i Ekeberg-Bekkelaget i Oslo kommune, nå ny bydel Nordstrand. Modellen ble utviklet på bakgrunn av Patricia Benners (1995) 5-nivås kompetansemodell innen sykepleiefaglig teori. Benners modell deler kompetanse i "Novise", "Avansert nybegynner", "Kompetent", "Kyndig" og "Ekspert", men reduserte, etter rådføring med RF, til 3 nivåer.

Nivå 1 i Bergens modellen er, kort fortalt, nye medarbeidere, nivå 2 er erfarne og selvgående medarbeidere, mens nivå 3 er ekspertmedarbeidere som tar ansvar for å videreutvikle arbeidsplassen. Bergen utviklet også målbare kriterier for innplassering i kompetansestigen i første fase av prosjektet.

4.3.2.2 Arbeidsgruppesammensetting

Prosjektet opererte med en sentral styringsgruppe og to arbeidsgrupper bestående av blant annet ansatte i Arbeidsgiverseksjonen i Byrådsavdeling for Finans, kultur og næring, Pleie- og omsorgssjefene for de tre bydelene, og lederne fra de tre lokale prosjektene. Styringsgruppen hadde således høy faglig kompetanse. Det ble jobbet parallelt med en modell for en fleksibel turnussordning der den ansatte i større grad kunne bestemme sin egen arbeidssituasjon, og med en modell for å heve den faglige kompetansen for de ansatte i pleie- og omsorgsektoren. Fagorganisasjonenes lokale representanter ble til en viss grad informert om arbeidet, men deltok ikke i nevneverdig grad i de tidligere fasene av prosjektet⁵. De to prosjektgruppene bestod av de samme personene, og ble sett på som gjensidig avhengige av hverandres arbeid.

⁵ Utsagn fra intervjurunden i Bergen kommune

4.3.2.3 RF og prosjektnettverket i Alternativ karriereveier

I den tiden prosjektet ble innlemmet i KS-prosjektet "Alternative karriereveier", var styringsgruppen og de to arbeidsgruppene i prosjektet i Bergen allerede godt i gang med sitt arbeid. Det har dermed ikke vært snakk om noe bidrag av noen særlig grad fra RF, og heller ikke fra de andre prosjektdeltagerne. Prosjektet i Bergen var dermed langt på vei tonesettende for det arbeidet som senere ble gjort i både Oslo og Trondheim. RF uttrykte noe bekymring for den manglende relasjonen til tillitsmannsapparatet etter første møte med styringsgruppen, men prosjektet opprettholdt planen om å utarbeide verktøyet først, og så presentere det for det som ville bli omfattet av endringene.

4.3.2.4 Første fase avsluttes

Prosjektet i Bergen var, som nevnt ovenfor, kommet relativt langt når styringsgruppen, høsten 2002 og våren 2003, innledet forhandlinger med fagorganisasjonene. Målet var her å komme frem til en felles tolkning av vilkårene for fleksible arbeidstidsordninger i gjeldene avtaleverk i Bergen kommune. Arbeidsgiverseksjonen mente prosjektet kunne operere innenfor avtaleverket, mens fagorganisasjonen mente det ikke ville gjøre det. Blant de store stridstemaene i forhandlingene var om frivillig bruk av overtid for senere avspasering, skulle lønnes som overtid eller ikke. I tillegg kom en del formaliteter omkring hvor lenge en turnus skulle være gyldig, 3 måneders oppsigelsestid for turnussen og lignende. Formalitetene var regulert i det som internt avdeling for Helse- og Sosial ble omtalt som "Davidsen-avtalen", og ble etter hvert avgjørende i forhandlingene med fagorganisasjonene.

Forhandlingene ble avsluttet våren 2003 uten at partene hadde blitt enige, og prosjektarbeidet stoppet opp.

4.3.3 Andre fase: Brukerkvalitet og karriereutvikling

Som følge av de erfaringene man hadde gjort seg i første fase av prosjektet, og personalendringene som fulgte med omorganiseringen av kommunen, så arbeidsgiverseksjonen seg nødt til å finne nye innfallsvinkler til utfordringene pleie- og omsorgssektoren stod overfor. Det var også viktig å bygge videre på det arbeidet som allerede var gjort, uten å gå i de samme "fallgruvene" som tidligere. Prosjektet forandret derfor de opprinnelige målsetningene om å gjøre Bergen kommune til en mer attraktiv arbeidsgiver, og satte fokuset mer på opplevd brukerkvalitet. Faglig utvikling av de ansatte skulle så sees i forhold til dette. I praksis holdt prosjektet frem med de samme modellene som før, men nå under en ny fane og med nye parametere for måloppnåelse. Prosjektet ble også dermed mer avgrenset i forhold til første fase.

4.3.3.1 Utskillelse av den fleksible arbeidstidsordningen

Den største forskjellen fra første fase av prosjektet i Bergen var at den delen som omhandlet fleksitidsordningen, ble lagt ned i styringsgruppen og omgjort til et lokalt forsøks- og utviklingsprosjekt ved Kolstihagen sykehjem. Prosjektet ble dermed tatt ut av KS-prosjektet og videreført som et uavhengig og noe modifisert prosjekt i forhold til de opprinnelige målsetningene (se pkt 1.1). Forandringene i modellen, bestod blant annet i at turnussen skulle henge oppe i en måned i stedet for tre måneder før den trer i

kraft, og at den skulle vare i 24 uker. Det var ikke mulig å flytte opparbeidet tid fra en turnusperiode til den neste, i alle fall ikke i starten. Ordningen er i skrivende stund prøvd ut, evaluert av kommunen⁶, og innført som fast ordning på Kolstihagen. Det nye navnet på turnussen er ”forhandlingsturnus”.

RF har ikke grunnlag for å vurdere erfaringene fra Kolstihagen, men vi referer likevel kort til den interne rapporten som ser ut til å gi et litt todelt bilde. På den ene siden ser det ut til at de ansatte stort sett er fornøyd med ordningen, og at de i alle fall ikke ønsker seg tilbake til det gamle systemet. Sykehjemmet har også registrert markert nedgang i bruken av vikarer. På den andre siden gir de ansatte uttrykk for at tilgangen til informasjon og veiledning var litt mangelfull i starten, og at det underveis i prosessen var tegn til konflikter i avdelingene. Sykefraværet har variert, men hadde tidlig i 2004 gått noe opp. Nivået var likevel ikke høyere enn i andre bydeler i kommunen. Om disse utfordringene er et vedvarende problem eller bare vanlige ”barnesykdommer” i innføringen av nye ordninger er vanskelig å si noe nærmere om. Kolstihagen har innført ordningen uten å koble på en kompetansestige, slik det opprinnelig var tenkt, men det kom frem under intervjurunden at de gjerne ville bli med igjen ”bare alt hadde roet seg litt”.

4.3.3.2 Karrierestige og belønning

På det overliggende planet i videreutviklingen av karrierestigen bestod det nye, slik RF opplever det, i en dreining fra et kompetansekrav og kurstilbud til de ansatte, og over til en 3-nivåers kompetanseinnpassing på bakgrunn av praksisorienterte kompetansekriterier. Kompetanse skulle sees i lys av opplevd brukerkvalitet, og ikke bare faglig oppdatering/utvikling slik det var i første fase. Prosjektet ville med dette skille ut den formelle kompetansen og heller fokusere på den ”realiserte kompetansen”⁷. Bergen utviklet en stige for assistenter, en for hjelpepleiere, og en felles kompetansestige for høyskolegruppene.

Andre fase av prosjektet i Bergen har hatt sine utfordringer på to områder, noen på det lokalbaserte området med fokus på utvikling og utprøving av karrierestigen, og noen på det mer sentrale området i avtaleverket i forhold til utfordringene med å knytte lønn til karrierestigene. Dessverre for RF gikk prosjektperioden ut innen utprøvingen av karrierestigene ble helt ferdigstilt. Vi kan dermed ikke gå inn på i hvilken grad kompetanseverktøyet nådde sine oppsatte mål. Det samme gjelder for så vidt også for arbeidet med å koble lønn til systemet, men i skrivende stund ser det ut til at denne delen av prosjektet blir videreført i et nytt storbyprosjekt. Våre kommentarer til kompetansestigene i dette prosjektet er ellers begrenset til utvalgte intervjuobjekters opplevelser av å fylle ut selve kompetanseskjemaet og deres erfaringer med

6 Evaluering av forsøk med 24 ukers turnus for ansatte ved Kolstihagen Sykehjem, Bergen kommune, Arbeidsgiverseksjonen, mars 2004

7 Begrep utledet fra intervjurundene i både Bergen og bydel Ekeberg-Bekkelaget i Oslo

gjennomføringen av kompetansesamtalen, og bare i mindre grad basert på innsyn i utprøvingen av modellen. Vi vil også gjengi en oppsummering av de loggene som ble ført etter samtalene, i kapittel 4.3.3.4.

4.3.3.3 Målsetninger og rammer

Den nye målsetningen med prosjektet i Bergen (fase 2) var å:

Utvikle kompetanse og karrierestandarder som øker brukerkvaliteten

Internt notat, 5.12.2003

I tilknytning til målsetningen skulle prosjektet også prøve ut kompetansesystemet på utvalgte tjenestesteder. Prosjektet opprettholdt imidlertid sekundært målsetningene i KS-prosjektet om å få kommunene som mer attraktive arbeidsgivere, men nå bare i den grad de kunne få uttelling for kvaliteten på tjenestene.

Det videre arbeidet med prosjektet ble forankret i Politisk grunnlag for et samarbeidsbyråd i Bergen (27.10.2003), Likestillingsmeldingen for Bergen kommune 2003-2008, Lønnspolitisk dokument for Bergen kommune og i Hovedavtalen § 1 Formål samarbeid og medbestemmelse.

Prosjektet utviklet også nye milepæler for fremdriften i prosjektet, og mer konkrete behov ble kartlagt og fulgt opp i dialog med tjenestestedene og prosjektnettverket i KS.

4.3.3.4 Kriterier, veiledning og innplassering

I mars 2004 var prosjektet i Bergen klare til å sette i gang utprøvingen av verktøyet de hadde utviklet. Verktøyet bestod av et kompetansevurderingsskjema som både leder og ansatt skulle gå gjennom i forkant av en kompetansesamtale mellom de to, et praksisorientert kriteriesett for innplassering i systemet, et sett for den ansatte og et for leder for å se i hvilken grad man er enige, en veiledning til den ansatte og en egen veiledning for ledere med tips om hva man skulle se etter for å bedømme de ansatte. Det ble også utviklet et skjema for loggføring av kompetansesamtalen til bruk umiddelbart etter selve samtalen, et for leder og et for den ansatte. Loggene skulle i neste runde utgjøre grunnlag for videreutviklingen av verktøyet. Alle som deltok i utprøvingen fikk informasjon om prosjektet.

Målekriteriene er tilpasset de tre yrkesgruppene (se pkt 4.3.3.2), og omfatter områdene;

1. Beboer-/brukerkontakt
2. Relasjoner – evne til samarbeid. Brukere, personal, pårørende
3. Veiledning
4. Dokumentasjon og observasjon
5. Arbeidsstedets rutiner og prosedyrer
6. Datakunnskap
7. Gjeldende rammebetingelser
8. Planlegging av eget arbeid
9. Mestring av arbeidspress/fleksibilitet
10. Faglig dyktighet

Hvert område er som i første fase inndelt i tre nivåer (se pkt 4.3.2.1), nå kalt ”etablert medarbeider”, ”erfaren medarbeider” og ”ekspertmedarbeider”. Benevnelsen ekspert kan sees som en sammenslåing av nivå 4 og 5 i Benners (1995) modell. Det er et uttalt mål i prosjektet om å få alle medarbeidere opp på nivå 1, ”etablert medarbeider”.

Etter utprøvingen av kompetansesamtalen, ble loggene over alle samtaler samlet inn og systematiserte. Disse resultatene viste at både ledere og medarbeidere opplevde målekriteriene innen områdene 1, 2 og 4 som de viktigste i forhold til brukerkvalitet, og målekriterium innen område 6 som det minst viktige i forhold til brukerkvalitet. Ledere og medarbeidere var altså svært like i sin oppfatning av hva som var viktig i forhold til brukerkvalitet, og at for eksempel medarbeidernes datakunnskap ikke var avgjørende. Ledere graderte imidlertid, i motsetning til medarbeiderne, område 3 som lite viktig for brukerkvalitet, mens medarbeideren synes i motsetning til lederne, at område 7 var lite viktig. I det materialet RF har fått tilgang til, kan det dermed se ut til at medarbeiderne ikke opplever rammebetingelsene som avgjørende for brukerkvalitet, mens lederne mener veiledning har mindre betydning for brukerkvaliteten. Det var ellers små forskjeller i opplevd relevans i forhold til brukerkvalitet. Det går videre frem at medarbeiderne i stor grad opplevde å få sin kompetanse riktig vurdert i samtalen med sin leder. En overvekt av lederne vurderte også verktøyet som et godt redskap for å evaluere medarbeidernes kompetanse (verdien 4 på en skala fra 1-5, der fem var svært godt). Hovedvekten av ledere og medarbeidere gav i tillegg samtalen verdien 4 (på samme skala) som redskap for å avdekke læringsbehov/læringsmål.

4.3.3.5 RF og prosjektnettverket i Alternativ karriereveier

I forhold til Bergen ser det ut til at RFs endringsagent, særlig i andre fase, utfylte rollen som prosessveileder på en god måte. Prosjektgruppen gav også i intervjurunden uttrykk for at de fikk god støtte i å rydde i egne tanker, innspill om mulige sammenhenger, og klare og konkrete tilbakemeldinger på prosjektgruppens forslag til løsninger. Prosjektet hadde samtidig en klar karakter av å være bærekraftig i den forstand at de ikke var avhengig av endringsagenten for å vurdere egne behov og se mulige løsninger, utviklingen av lederveiledningen for kompetansestigene er et eksempel på dette. Vi tror derfor ikke at endringsagenten fra RF har lagt noen føring på utviklingen i prosjektet som ikke prosjektet selv ville være med på.

Som nevnt under punkt 4.3.2.3 ble Bergen veldig tonesettende underveis i ”Alternative karriereveier”. Vi er derfor usikre på om nettverket, for Bergen, har fungert som noe mer enn en kilde for bekreftelse på at det de gjorde var riktig. Uttalelser fra intervjurunden i arbeidsgiverseksjonen gav også inntrykk av at prosjektet hadde hatt lite utbytte av nettverket utover det å se at de andre kom etter og sleit med de samme problemene som Bergen hadde gjort.

4.3.4 RFs vurderinger av prosjektet

I det store og hele er RF imponert over hvordan den nye prosjektgruppen i Bergen klarte å omstille seg, og bygge videre på mye av de gode tankene fra første fase av prosjektet. Dette kanskje særlig ettersom det var mye de samme personene som var med hele veien, selv om ledelsen i styringsgruppen var ny. Etter omstillingen har det vært gode og

ryddige prosesser i prosjektet, og man har klart å avgrense prosjektets opprinnelige målsetninger til et mer håndterlig omfang. Verktøyet ser også ut til å sette krav til både kommune og ledelse, og ikke bare de ansatte som man ofte ser i omstillingsprosjekter. Sistnevnte så RF også tegn til i første fase av prosjektet. Noen få kritiske innvendinger kan vi likevel komme med, og som vi håper prosjektet kan ta med seg i den videre utviklingen av ordningen.

4.3.4.1 Informasjon og innsyn

En del av de utfordringene Kolstihagen opplevde i forbindelse med forhandlingsturnussen, og de tilbakemeldingene Mildeveien og Sandviken fanget opp etter første utprøving av kompetansesamtalen, kan sikkert tilskrives kontoen for ”barnesykdommer” i innføringen av nye ordinger. RF tror likevel noen av utfordringene kan ha med den grunnleggende innstillingen til innplassering av ansatte i kompetansetigen, systemet delvis legger opp til. Vi tenker her særlig på lederveiledningen. Lederveiledning består av en rekke konkrete spørsmål leder kan stille den ansatte for få denne til å utdype og komme med eksempler som underbygger den ansattes vurdering av egen kompetanse. Den enkelte ansatte hadde imidlertid ikke tilgang til denne veiledningen, og det er her RF tror roten til problemet med opplevd informasjonsmangel og tilløp til konflikter, kan ligge.

Tanken med å ha en veiledning for å hjelpe brukerne av systemet, er helt glimrende. Men det er ikke så lurt at det bare er lederen som skal kunne få tilgang på eksempler for hva som kreves for hvert trinn, kanskje særlig i forbindelse med innføringen av en ny ordning. Vi tror det kan gi et inntrykk av at man i større grad legger opp til en uteksaminering av kandidater, enn til bygging av en felles forståelse av en karrierestige, og hvilke krav og muligheter dette innbyr til. En slik ”uteksaminering” åpner til en viss grad opp for at flinke, men kanskje mer ydmyke pleiere, blir langt mer avhengig av at lederen ser deres bidrag, enn de som er mer retorisk sterke og ”frampå”. Systemet kan således oppfattes som urettferdig, og dermed gi grobunn for intern uro⁸. Skal man operere med ”spilleregler” for karriereutvikling, er man best tjent med at alle kjenner til og behersker disse reglene/kravene (Csikszentmihalyi 1991). Dette ble også påpekt i rapporten fra kartleggingsfasen av KS-prosjektet (se pkt 1.2).

4.3.4.2 Kartlegging, samspill og begrensninger

På et overordnet plan kan man kanskje også være litt kritiske til Bergensprosjektets sammenblandinger av de prosjektgjennomføringskrav, oppgaver og utfordringer som ligger i lokale utviklingsprosjekter, kommunale prosjekter og forskerstøttede KS-prosjekt. Dette kanskje særlig i forhold til å få utbytte av ekstern kompetanse. Det var særlig tydelig i første fase av prosjektet at man ikke dro noen skille mellom disse tre, og at prosjektet i tillegg manglet den nødvendige avgrensingen for å kunne sette i verk mer

8 Det kom for eksempel fram i intervjurunden at de som jobbet natt, ikke følte seg så godt ivaretatt av systemet

overkommelige prosesser og oppgaver. Vi er også kritiske til om man i første fase hadde tilstrekkelig oversikt over hvilke strukturer og posisjoner man rokket ved, ved igangsettingen av arbeidet (Bolman and Deal 1991). Prosjektet kunne trolig hatt stort utbytte av å få innsyn i de tidlige fasene av prosjektet i Ekeberg-Bekkelaget som kartla og opprettet kontakt med alle berørte interesser, på et tidlig tidspunkt i prosessen.

Alt i alt er det veldig spennende arbeid som er gjort. Det kan, etter en viss virketid, være interessant å se nærmere på erfaringene med kompetansesamtalene, og hvilke tiltak som settes i verk på bakgrunn av disse. Dette har vi ikke hatt grunnlag for å gå nærmere inn på i denne prosjektperioden. Intervjuene, som er hovedgrunnlaget for RFs vurderinger, gav nok et noe mer nyansert innsyn i verktøyet enn første runde med kompetansesamtaleloggene. Loggene gir et mer entydig positivt bilde av kompetansesamtalen i forhold til kompetanseinnplassering og avdekking av kompetansebehov.

4.3.5 Oppsummering

Prosjektet i Bergen var et spennende og delvis toneangivende arbeid i "Alternative karriereveier". På prosjektgjennomføringssiden viste imidlertid særlig første fase, behovet for avgrensning av problemstillinger og målsetninger, og for en kartlegging og inkludering av parter som kunne bli berørt av endringene på et tidlig stadium (Bolman and Deal 1991). Etter stoppen i prosjektarbeidet (avslutningen av det vi har kalt fase 1), ble prosjektets målsetninger endret, men bygde allikevel videre på arbeidet fra første fase. De nye målsetningene fokuserte på kompetansehevende tiltak som ville gi utslag i økt bruker kvalitet. Utprøvingen av kompetansesamtalen indikerer likevel at selve kompetansesamtalen stort sett oppleves som et godt møte med leder, og kan således være med på å bygge ned forestillingen om avstand til leder.

Prosjektet reiser noen av de samme problemstillingene som for prosjektet i Ekeberg-Bekkelaget, men modellen er i større grad forsøk på operasjonalisering av "sykepleiefaglig skjønn" og "personlig egnethet", enn prosjektet i Oslo. Modellen har heller ingen klar "fagstige" slik Oslo hadde. Utfordringene omkring karrierevei eller kompetanseinnpassing er dermed enda klarere her. Vi vil drøfte de ulike sidene og konsekvensene ved dette i kapittel syv.

4.4 Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo kommune deltok i "Alternative karriereveier" med to delprosjekt:

- Prosjekt 1: Utvikling av et system for faglige karriereveier i etaten
- Prosjekt 2: Opprettelse av et Ressurssenter som virkemiddel for å kunne utnytte kompetanse på en mer fleksibel måte i organisasjonen

Prosjekt 1 i PBE er et reint utviklingsprosjekt, på linje med de andre prosjektene i "Alternative karriereveier", mens Ressurssenteret, først og fremst er et spørsmål om implementering og videreutvikling. Prosjektene har, i perioden RF har vært inne, blitt

kjørt som to uavhengige prosjekt internt i etaten. PBE har i nyere tid vært gjennom store omveltninger som har fått konsekvenser for prosjektene, kanskje særlig Ressurssenteret, så vi omtaler disse i korte trekk før vi går inn på de enkelte delprosjektene.

4.4.1 Historisk tilbakeblikk på etaten

Før omorganiseringen i Oslo kommune var PBE organisert etter en geografisk inndeling av kommunen. Etaten operert med en avdeling for østre del av byen og en for vestre del, en avdeling for indre by/sentrumssonen, en avdeling for overordnet byutvikling, en for Geodata (kartgrunnlag) og en administrativ avdeling. Videre hadde etaten en egen avdeling for byggestart, en viktig del av den første kontakten med etaten for kundene der blant annet enkle tiltak og meldinger ble behandlet. Byggestart var samlokalisert med infobanken (for eiendomsinformasjon). Hver av de geografisk definerte avdelingene framstod som relativt selvstendige produksjonsenheter med et bredt spekter faglig kompetanse. De geografisk definerte avdelingene hadde i prinsippet de samme faglige utfordringene og den samme organisasjonsstrukturen.

I dette systemet opplevde etaten store utfordringer i forhold til produksjonstopper i de forskjellige avdelingene. Slike topper er vanskelige å planlegge på forhånd, og kan komme på forskjellige tidspunkt i de forskjellige avdelingene. På etatsnivå kunne man for eksempel i perioder oppleve at det var god tilgang på kapasitet og kompetanse i avdeling for østre bydel, mens det var høyt produksjonspress i en eller flere av de andre avdelingene. Resultatet av slike perioder ble at saksmengden hopet seg opp, ofte også på grunn av litt vanskelige saker, og som ble forsøkt løst ved hjelp av såkalte ”restanseprosjekt”. Hovedutfordringen, slik etaten så det, lå imidlertid ikke i å prøve å forebygge produksjonstopper, men i å lettere kunne flytte folk mellom de forskjellige avdelingene for å møte produksjonstoppene. Dette hadde i praksis vist seg å være en sendrektig, og ofte uoverkommelig operasjon.

På det mer uformelle plan i etaten hadde det også utviklet seg en hierarkisk statuskultur. Det var riktig nok flere uformelle karriereveier i etaten, som for eksempel fra saksbehandler på konkrete saker til saksbehandler knytt til visjoner og strategisk by utvikling, men den formelle fra saksbehandler til leder var den mest synlige karriereveien i den ”gamle” organisasjonen.

4.4.2 Nytt bygg og ny organisasjon

Våren 2003 flyttet altså Plan og bygningsetaten over i nye lokaler med et åpent kontorlandskap som planløsning. Organisasjonsendringene var også relativt omfattende. Noen av utfordringene fra ”den gamle” organisasjonen var forsøkt løst ved å opprette kundegruppespesifikke avdelinger for områdeutviklere, og byggeprosjekter i stede for de geografisk inndelte avdelingene. Innad i hver avdeling opererer de nå med forskjellige underinndelinger og med team/prosjektgruppe som den laveste formelle underinndelingen. Det ble også etablert et eget kundesenter som en koordinerende tjeneste ut mot brukere/publikum der også saksbehandlere fra ulike fagfelt er tilgjengelige. I tillegg ble det opprettet et dokumentcenter for arkiv og postbehandling, og som i tillegg skal jobbe med bedre flyt av informasjon og dokument internt i etaten.

Avdelingene for byutvikling og Geodata ble utvidet, og det ble opprettet et ressurscenter med spesialkompetanse og ekstrakapasitet til bruk i kjerneproduksjonen.

Plan- og bygningsetaten (PBE) ville med dette blant annet utfordre og videreutvikle de tradisjonelle kompetanse- og karrierestrukturene i etaten. I denne kundeorienterte modellen var tydeliggjøring av målgruppene en sentral utfordring. Modellen tar inn elementer fra både hierarkiske, oppdragsbaserte og prosjektrelaterede organisasjonsstrukturer og forutsetter en kombinasjon av tradisjonell linjeproduksjon og gjennomgripende samordningsenheter (matriseenheter).

4.4.3 Faglige karrierestiger

Karrierestigeprojekt til PBE har hatt god nytte av erfaringer fra andre prosjekter i ”Alternative karriereveier”, men har og hatt en litt annen utfordring. PBE har nemlig et langt større faglig spenn enn prosjektene innen helse- og omsorgstjenesten. For å kunne dra nytte av erfaringene fra de delprosjektene som fokuserer på faglige karrierestiger, har de derfor hatt en særlig utfordring i å tilpasse nivåtankegangen i ”Alternative karriereveier” til den etablerte stillingsstrukturen og kjennetegnene innen virksomhetsområdene i etaten.

4.4.3.1 Bakgrunn og målsetninger

Etter omorganiseringen av etaten ble det altså vedtatt at man måtte se nærmere på karriereutviklingsstrukturen i etaten. Dette var også på bakgrunn av en erfaring etaten hadde gjort seg for vel fem år siden, da mange fagfolk sluttet i etaten og gikk til bedre betalte jobber i det private. Etaten er over denne tøffe bemanningsperioden nå, men utfordringene ligger der fremdeles. Etaten må etablere en tydeligere faglig karrierestruktur, og som ikke er preget av den tradisjonelle styringsstrukturen i etaten. Prosjektgruppen skulle i løpet av prosjektperioden komme frem til et forslag til en karrierestige som gikk parallelt med lederkarrierestigen, og som ikke ble oppfattet som like tilfeldig som tidligere karriereklatring⁹. Systemet skulle først og fremst styres av etatens kompetansebehov, og ikke hensynet til den enkelte ansattes ønsker.

Fokus i prosjektet, slik dette ble vedtatt i ledermøtet juni 2003, var resultatorientert og knyttet til å:

- Sikre rekruttering av kompetente medarbeidere og å utvikle, nyttiggjøre og beholde disse ved at de får brukt sin kompetanse.
- Ansvarliggjøre medarbeidere overfor egen kompetanse- og karriereutvikling.
- Økt fleksibilitet mellom tilgjengelig kompetanse og endringer i kompetansebehov
- Planmessige opplæringsinvesteringer
- Klargjøring av ytelseskrav og stillingskoder på kvart sjikt i etaten

⁹ Dette ble uttrykt på flere nivå i intervjuene i etaten at man internt kunne søke seg til høyere lønnede stillinger, uten å få nye oppgaver.

På bakgrunn av dette ble det utarbeidet en konkret arbeidsplan som skulle ligge klar når prosjektgruppen sitt arbeid var ferdigstilt. Prosjektgruppen gikk aktivt inn i for å påvirke utarbeidinga av planen overfor ledelsesmøtet, med støtte fra endringsagenten i RF. Målsetningene for prosjektgruppen sitt arbeid og planen over resultatene fra dette arbeidet, bygger på stillingsstrukturer utviklet og vedtatt i et tidligere OU-prosjekt i etaten, og skal samsvare med etaten sine overordnede strategiske målsetninger. Prosjektgruppen sitt arbeid skulle ikke overlape med andre utviklingsprosjekt i etaten. Planen var i korte trekk å:

- 1) Utvikle en alternativ og likeverdig faglig karrierevei til den administrative ledelseskarrieren i etaten
- 2) Tydeliggjøre sammenhengen mellom karrieresystemet og etatens kompetansebehov, særlig overfor den enkeltes karriereplaner
- 3) Utvikle forslag til fleksibel lønnsutvikling på et generelt grunnlag (parallelt med prosjektet, men ikke med samme prosjektgruppe)
- 4) Uttesting av systemet på enn avgrensa del av etaten som grunnlag for forandring og videreutvikling av modellen

Systemet skulle strekke seg etter å bli en forutsigbar struktur for veiledning, utvikling og vurdering av den enkelte i etaten. I tilknytning til dette måtte man også utvikle og synliggjøre hvilke krav som stilles til produktivitet og kompetanse på ulike nivå, med tilhørende mekanismer for horisontal, så vel som vertikal bevegelse i etaten. PBE adopterte dermed bare delvis KS sine målsetninger med karriereutvikling uten skifte av stilling.

4.4.3.2 Karrieremodellen i PBE

Strukturen i systemet som er utviklet i Plan- og bygningsetaten er altså fundert på ønske om å se kompetansebehov i forhold til de arbeidsoppgaver og det ansvarsområde etaten til en hver tid har, produksjons- og kompetansekravene som ligger til de forskjellige stillingene og oppgavene, og en mer planmessig og synlig kompetanseutvikling av medarbeiderne i etaten. Vurderinger av hva som gir grunnlag for karriere skal i denne modellen gjøres i forhold til hva som kan medvirke til etatens produksjonsnivå og kvalitetskrav.

Hvert virksomhetsområde i etaten skal ha sin egen karrierestige, og hver avdeling skal potensielt sett kunne ha medarbeidere på alle nivå i stigen. Modellen opererer med tre nivåer, der nivå 1 er det høyeste trinnet.

1. Nivå 1: Spesialistkompetanse
2. Nivå 2: Bred generell kompetanse
3. Nivå 3: Grunnkompetanse

Innplassering av medarbeidere på trinnene i modellen er et uttrykk for den enkeltes faglige kompetanse, men klatring eller sideveis forflytning skal samtidig være et uttrykk for hvor mange etaten meiner de har behov for på det aktuelle trinnet. De tre nivåene defineres dermed av produksjonskrav, kompetansekrav, stillings-/arbeidstittel og lønn. Det må en aktiv handling til, både fra arbeidsgiver og arbeidstaker, for å ”stige i

gradene”¹⁰. I utgangspunktet ser man for seg en noenlunde normalfordeling av ansatte på de tre trinnene i modellen (omtalt som ”kompetansediamanten” i prosjektet).

4.4.3.3 Arbeidsgruppesammensetning

Arbeidsgruppen i PBE ble ledet av Birgitte Eeg, kompetanseleder i etaten, og bestod av representanter for de avdelingene og virksomhetene som var tenkt berørt av karrieremodellen. Arbeidsgruppen inviterte også en representant for fagorganisasjonene i etaten, i utviklingsarbeidet. Prosjektmedlemmene var sammensatt av personer fra forskjellige roller og stillinger i etaten, med overvekt av ansatte fra mellomledersjiktet

4.4.3.4 RF og prosjektnettverket

Prosjektgruppen innledet et ganske tett og hyppig samarbeid med endringsagenten fra RF. Flere av medarbeiderne i prosjektet gav i intervjurunden uttrykk for at de var fornøyd med de innspillene de fekk underveis, og hvilken nytte det hadde hatt i arbeidsprosessen. Dette gjaldt særlig i forhold til å rydde i egne tanker, se nye sammenhenger og muligheter for forbedringer som de selv ikke hadde tenkt på, og konkrete tilbakemeldinger på forslag de hadde utarbeidet. Prosjektgrupped medlemmene var også fornøyd med at endringsagenten kunne stille på relativt kort varsel når de følte at de hadde behov for det. Samarbeidsformen mellom RF og PBE har delvis vært i form av forelesinger omkring tankegangen bak ”communities of practice” (Brown 1991), og delvis ren prosessorientert rådgiving i forhold til fremgangsmåte i forhold til for eksempel kartlegging av behov og praksis i etaten, og innhenting av godkjenning fra ledelsen i etaten før man satte i gang med arbeidet. Et av intervjuobjektene gav uttrykk for at RF godt kunne gitt mer ”drahjelp” i forhold til legitimering av utviklingen av prosjektet overfor ledelsen, i form av kortere vitenskapelige artikler eller andre referanser på erfaringer med lignende problemstillinger andre steder.

Når det gjaldt prosjektnettverket i ”Alternative karriereveier” gav prosjektgruppen uttrykk for litt forskjellige erfaringer, men det virker som det, særlig i starten, var nyttig for prosjektgruppen å få innsikt i det arbeidet som vart gjort i Bergen, og litt i forhold til det som vart gjort i bydel Ekeberg-Bekkelaget. Samlet sett ser likevel ut til at de underveis i prosjektet til en viss grad har opplevd at deres utfordringer har vært litt annerledes enn de utfordringene de andre prosjektdeltakerne har stått overfor. Når forslaget fra gruppen skulle legges fram for ledelsen i etaten, gav flere i gruppen likevel uttrykk for at de i ettertid skulle ønske de hadde hatt mer kontakt med de andre prosjektene. Det ble i intervjurunden også uttrykt ønske om ny kontakt, særlig med Bergen, i forhold til utfordringene med å knytte lønn til karrieremodellen.

10 Prosjektgruppens interne prosjektrapport/systemforslag, september 2004

4.4.3.5 Status i prosjektet pr 1.3.2005

Slik det var med flere av de andre delprosjektene i "Alternative karriereveier", stod prosjektet i Plan og Bygningsetaten overfor utfordringene med å kunne knytte lønn til det faglige karrieresystemet når RF sin prosjektperiode var over. Dette arbeidet er ikke enkelt og det er mange hensyn som må tas, både juridiske, taktiske og av mer politisk karakter (Bolman and Deal 1991). I forordet til projektrapporten fra arbeidsgruppen i PBE (datert september 2004) gikk det for eksempel fram at representanten for fagorganisasjonene reservert seg fra å ta stilling til spørsmål om lønnstillegg knyttet til person kontra lønnstillegg knyttet til stilling, i forslaget som skulle legges fram for ledermøtet i etaten.

Den foreløpige tilbakemeldingen fra ledermøtet i etaten, var i følge intervjuobjektene, at de hadde problem med å godta at det faglige ansvaret skulle legges til medarbeidere på nivå 1 (toppnivå), og ville heller at dette fortsatt skulle ligge hos den administrative ledelsen. Ledermøtet hadde også kommet med noen synspunkter til modellen, og som de ville at prosjektgruppen skulle innarbeide i et kortfattet notat (8-10 sider). Projektrapporten skulle så være et vedlegg til notatet. Noen av innspillene fra ledermøtet gikk på det kommunikative/strategiske aspektet i forhold til å presentere modellen for etaten, men ellers var det konstruktive og positive kommenter som gikk på forholdet til fagforeningene, presisering av mulighetene for bevegelse i systemet, både vertikalt og horisontalt, og bruken av lønnsrammesystemet i etaten i karrieresystemet.

De arbeidsoppgavene prosjektgruppen selv mente måtte adresseres før en utprøving av modellen, var;

1. Utarbeide lederveiledning for innplassering av ansatte i modellen
2. Få hvert enkelt virksomhetsområde til selv å definere kriterier for hvert nivå
3. Få organisasjonen/avdelingene til å anslå hvor mange de trenger på hvert nivå
4. Utarbeide arbeidstitler knyttet til forskjellige nivå
5. Bestemme hvilke avdelinger i etaten som skal være med på utprøvingen
6. Utarbeide et evalueringssystem
7. Lære opp ledere i bruken av det kommunale lønnsystemet

Arbeidsgruppen hadde, etter råd fra endringsagenten fra RF, valgt å ikke gå videre med utviklingen av modellen før prinsippene for modellen er godkjent av ledermøtet i etaten. Det var også her prosjektet stod når RF sin rolle i prosjektet ble avsluttet. Vi har dermed ikke grunnlag for å si noe om etatens erfaringer med karrieresystemet.

4.4.4 RFs vurderinger av prosjektet

Det kan virke som om både endringsagenten fra RF og medlemmene i arbeidsgruppa i PBE, har hatt stor glede av prosessen som ledet fram til den modellen som er lagt fram for ledelsen i etaten. Prosjektet kom riktig nok litt sent i gang på grunn av omorganiseringen av etaten, men når prosjektet først startet opp var det god progresjon i arbeidet. Det kan også virke som om alle parter har lært noe underveis, både i forhold til egen organisasjon, og i forhold til prosessene og utfordringene i et utviklingsprosjekt. Planmessig ser det dermed ut til at prosjektet har gått relativt knirkefritt.

Når det gjelder i hvilken grad endringsagenten fra RF har lagt føringer på innholdet og utformingen av karrieremodellen, kom det litt motstridende signaler fra

prosjektgrupped medlemmene og endringsagenten. Det kan til en viss grad virke som om valget av tre nivåer i første rekke var sistnevnte sitt verk, og at prosjektgruppen sin utfordring først og fremst var å tilpasse nivåinndelingen til egen organisasjonsstruktur. På den andre siden kan det også virke som om arbeidsgruppen satte pris på, og trengte, denne avgjørelsen for å komme i gang med arbeidet. Samlet sett tror vi dermed ikke dette har hatt noen avgjørende innvirkning på prosjektet.

Det som derimot kan ha ledet fokus litt for mye i en retning er imidlertid påminnelsen fra endringsagenten om å hele tiden sørge for godkjenning og klarsignal fra ledelsen i etaten. Evalueringsteamet, og prosjektgruppen selv i ettertid, er litt usikre på om dette fokuset i det minste burde blitt delt med arbeidet for å legitimere og skape aksept også blant medarbeiderne i etaten, og kanskje særlig blant aktørene i fagorganisasjonene. Vi ser altså tegn til paralleller til første fase i prosjektet i Bergen. Det kom også signaler fra intervjuobjektene som indikerte en noe uklar avklaring av hva prosjektgruppen kunne forvente fra endringsagenten.

4.4.4.1 Overlappende prosjekter i etaten?

Etaten hadde som nevnt to delprosjekter internt i etaten, og at det var ikke tenkt at disse skulle ha noe samarbeid eller samkjøring. Det kan likevel virke som om de to står overfor de samme utfordringene i forhold til det å skulle skille personalansvar og fagansvar. Til forskjell fra karrierestigeprojektet, har imidlertid Ressurscenteret høstet noen erfaringer med denne problematikken som karrierestigeprojektet kunne dra nytte av. Karrierestigeprojektet har på sin side kanskje svar på en del av den identitetsproblematikken som senteret jobber med. Det kan derfor virke som om det likevel hadde vært en fordel om disse to prosjektene etter hvert knyttet nærmere bånd enn det som ble antydnet i intervjurunden i etaten.

4.4.5 Oppsummering

Prosjektet i Plan- og bygningsetaten kom noe senere i gang enn det som opprinnelig var planlagt, men etter at endringsagenten fra RF hadde investert litt ekstra tid i prosjektgruppen, kom de godt i gang med arbeidet. Prosjektet jobbet kontinuerlig med å holde målsetningene og løsningene forankret i toppledelsen i etaten, men det var likevel der prosjektet stod når RFs prosjektperiode gikk ut. Vi har derfor heller ikke for dette prosjektet godt nok grunnlag for å kunne si noen om i hvilken grad modellen oppfyller de lokale målsetningene. Prosjektet har en noe mer utfordrende målgruppe enn prosjektene innen pleie- og omsorgsektoren, ettersom de skal forholde seg til en langt bredere kompetanseportefølje, men de deler likevel noen av de samme teoretiske og praktiske utfordringene. Disse vil dermed bli drøftet nærmere i kapittel syv.

5 Lederkarriere

I de siste 15-20 årene har en sett et skifte hos arbeidstakere. Tidligere når man snakket om å gjøre karriere, var det i overført betydning en karriere innenfor den bedriften en jobbet i. I følge Hall og Mirvis (Hall 1996) er dette noe som har endret seg betydelig. Arbeidstakere ser ikke lenger på en karriere som en klatring internt i en organisasjon. Det handler like mye om skifte av organisasjoner og det få en rekke ulike erfaringer fra ulike jobber. Det å gjøre en karriere er nå noe mer personlig, det er mer individuelle initiativ i forhold til hvor en vil.

Dette er en av de nye utfordringene kommunene står ovenfor når de aller fleste kommunene nå har endret organisasjonsstrukturen fra flere til to nivå. Det er nå færre ledernivå, noe som igjen gir færre karrieremuligheter for en ansatt. Dette skjer på toppen av at holdningen til ansatte har endret seg. En kommune fremstår per i dag som lite attraktiv, da det er få muligheter til å gjøre en karriere. Dette varierer selvsagt litt i forhold til jobbmarkedet, men dersom det er hard konkurranse om arbeidskraften i det private arbeidsmarkedet vil en kommune, historisk sett, miste personell. Om en kommune, med en flat organisasjon, gir færre karrieremuligheter internt, er det lettere for ansatte å søke seg bort.

En slik vandring av arbeidskraft er dyrt for kommunen. Det er derfor man i en del kommuner har jobbet med alternative karriereveier, som skal være med på å gjøre kommunen mer attraktiv som arbeidsplass. Denne attraktiviteten skal gjelde både for nytilsetting og ansatte med lang fartstid i kommunen.

For RF sin del bestod prosjektet i Trondheim kommune av å hjelpe til med å videreutvikle Trondheim kommune sitt opplegg for alternative karriereveier. I tillegg ønsket Trondheim kommune bistand til evaluering av effekten av lederavtaler.

5.1 Om lederavtalen

Lederavtalen beskriver felles verdier og rammevilkår for ledere i Trondheim kommune. Avtalen avklarer felles resultatmål og mål for tjenesteutviklingen ved den enkelte enheten, samt hvilken støtte rådmannen skal gi for at målene blir nådd. Lederavtalen inngås mellom enhetsleder og rådmannen ved den ansvarlige kommunaldirektøren. Kommunaldirektøren oppnevner en kontaktperson i rådmannens fagstab, som sammen med enhetslederen drøfter årlige resultatkrav og i etterkant vurderer måloppnåelse.

Lederavtalen sin fokus på ledelse og resultatoppnåelse legger til rette for en bred vurdering av enhetslederne i Trondheim kommune.

Trondheim kommune ønsket, ved deltakelse i KS-prosjektet Alternative karriereveier, en videre utvikling av lederavtalen og å utvikle et system for ledervurdering.

5.2 Prosessen i Trondheim kommune

Ved evaluering av prosjekt der det har vært involvert mange aktører er det alltid flere versjoner av samme fortelling. Gjennom samtaler med de ulike deltakerne som har vært involvert i Trondheim kommune, og som tilhører ved et par møter har RF dannet seg sin versjon av dette prosjektet.

Prosjektet i Trondheim kommune har hovedsaklig handlet om ”utvikling og evaluering av lederavtaler”.

5.2.1 Evaluering av lederavtaler

Dette er et prosjekt som involverer alle enhetslederne i Trondheim kommune. Prosjektet er bl.a. et resultat av en omorganisering og videreutvikling av Trondheim kommune, som ble gjennomført forutfor og i selve prosjektperioden. Trondheim kommune har selv uttalt at arbeidet med lederavtaler og den formen avtalen har per i dag, ikke er noe fast, men en avtale som hele tiden vil være i endring.

”Evaluering av lederavtaler” er ikke definert som et prosjekt i Trondheim kommune, men som en pågående prosess. Det er derfor ikke definert noe stopptidspunkt for dette ”prosjektet”. Det er heller ikke noen prosjektgruppe, men en koordineringsgruppe som arbeider med utviklingen av lederavtalene. Trondheim kommune ville uavhengig av dette KS-prosjektet jobbet med ”Evaluering av lederavtaler”. Dette er en viktig faktor i forhold til forankring og eierforhold til prosjektet.

Det har vært et ønske fra rådmannen at enhetslederne blir reelt tatt med på avgjørelser om hva kommunen som helhet skal satse på det neste året. Basert på dette, samt arbeidet med utvikling av lederavtaler gjør at alle lederne i kommunen har flere felles samlinger hvert år med forhåndsbestemt innhold. Disse samlingene er lagt til faste tidspunkt og er obligatoriske for alle.

Personer som ikke lenger tilhører gruppen av ledere, har uttalt at om det er noe de savner ved det å være leder, er det deltakelsen på disse samlingene. Det å være med på denne type samlinger gav de en reell følelse av å være med på å bestemme i Trondheim kommune.

Prosjektet har gått sin gang, og har vært selvdrevet. Trondheim kommune sitt prosjekt har vært prisgitt at de har hatt en gruppe som har hatt dette som en del av sin jobb. Det har derfor aldri vært et spørsmål om de ville lykkes, men heller mer om hvor langt de ville komme i løpet av KS sin prosjektperiode.

5.2.2 RFs rolle

Grunnen til at Trondheim kommune ville delta i KS sitt storbyprosjekt, var at de ville ha en stemme utenfra som kunne være med på å si noe om hvor vidt de var på rett vei eller ikke, og eventuelt komme med tips og vink om f.eks. andre kommuner som holdt på med tilsvarende arbeid.

Til dette arbeidet var det RF skulle bidra gjennom sin rolle i hovedprosjektet sentralt. Slik det er sagt i Trondheim kommune, mener de at den hjelpen og utfordringene de fikk fra RF har vært ”kjemp flott”, men de ville hatt mye mer.

De satt og ventet på å bli kontaktet av RF, samtidig satt RF på si side og ventet på Trondheim Kommune.

Ut fra tidsbruken i prosjektet viser det at RF har deltatt på syv ulike møter gjennom den tiden prosjektet har gått. Utenom dette har RF deltatt på fellessamlinger i prosjektet og på møter som den sentrale prosjektgruppen har hatt.

Partene ser nå i etterkant at de gjensidig kunne ha vært mer ”ivrige” på telefonen, men utover selve prosjektet er det slik at det alltid kommer viktigere ting i veien i forhold til andre prosjekt, og en utsetter det å ta kontakt.

Utover å bidra i det lokale prosjektet i Trondheim kommune, skulle også RF forsøke å få til en overbygging mellom de lokale prosjektene og KS-sentralt gitte problemstillinger. I Trondheim var det aktuelt å se på lederavtalen som et virkemiddel i forhold til videre karrieremuligheter for lederne, eller at avtalen åpner opp for alternative karriereveier.

I dette ligger det at lederavtalen setter en rekke krav til en enhetsleder. Når en ser at de kravene blir etterfulgt og vel så det. Skal en da legge inn nye og mer krevende krav til lederen i avtalen? Skal en lage avtalen slik at den videre utviklingen av enheten og lederen selv blir opp til lederen selv, eller som en forhandlingssak mellom rådmannen og lederen?

5.3 Spørreundersøkelsen

Dette kapitlet er om funn gjort i undersøkelsen som er gjennomført blant lederne i Trondheim kommune. Kapitlet vil konsentrere seg om den delen av undersøkelsen som går på muligheter i lederavtalen i forholdt til en lederkarriere.

Medlemmene av koordineringsgruppen mener selv at prosessen frem til nå har vært en suksess. En av hovedårsakene til at de har kommet så langt som de har, er at satsingen har vært forankret i ledelsen i kommune hele tiden. Prosjektet har sitt opphav i et vedtak om omorganisering av kommunen. Det er gjort vedtak både politisk og administrativt om bruk av lederavtaler.

RF har i sammenheng med prosjektet gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle enhetslederne der man spurte om hvilken rolle lederavtalen har for enhetslederne, og om avtalen virker som ett støtte/styre- verktøy i deres hverdag.

I Trondheim kommune er *Oppvekst og utdanning* det klart største tjenesteområdet, og det kommer tydelig frem i fordelingen av svarene i undersøkelsen. 67,1 % av totalt innkomne svar var fra dette tjenesteområdet.

En del av resultatene fra denne spørreundersøkelsen er å finne i vedlegget ”Spørreundersøkelse Trondheim kommune”.

5.3.1 Funn i forhold til spørsmål om alternative karriereveier

5.3.1.1 Inngått lederavtale:

Det første som undersøkelsen spør om, er om lederne har inngått en lederavtale med sin arbeidsgiver (Trondheim kommune). Til det svarer 93 % ja, noe som må sies er høgt. Det er likevel ikke noe enestående at så høy prosentdel har inngått en slik avtale, da det er en av oppgavene som ligger i jobben til en leder. Blant de som ikke har inngått avtale, og som har svart på undersøkelsen, var det ingen som ikke inngikk avtalen av prinsipielle grunner. Det var mer at det bare hadde blitt slik, eller de var så nye i jobben at man enda ikke hadde rukket å inngå en avtale.

5.3.1.2 Sette egne mål for sin enhet

Det var nær opp mot 90 % av de som svarte at de hadde inngått egne mål for sin egen enhet. Dette tyder på at man har behov for å spisse målene noe inn mot hver enkelt enhet. Det er også bra at lederavtalen gir rom for slik "enhetsspissing". Blant de som ikke hadde inngått slike egne mål for enheten, var det ulike årsaker. Noen har, som forrige spørsmål viste, ikke inngått lederavtale for i år, andre mente at det var mer enn nok med de satsingsområdene som allerede er bestemt sentralt. Det er også et flertal av relativt nye ledere som svarer nei på dette spørsmålet. Dette viser at det å være ny som leder krever sitt, og de ser ikke at de makter å ta på seg mer i begynnelsen. Det kan og vise at de kravene som ligger til grunn for lederavtalen i Trondheim kommune er godt vektet i forhold til tid og ressurser hos lederne. Ut fra RF sin undersøkelse viser den at når man har vært noe lengre i jobben sin, ser det ut til at man er i stand til å håndtere enda flere krav eller utfordringer. Gjerne utfordringer man da selv legger til i lederavtalen.

Slik RF tolker disse resultatene indikerer de at lederavtalen kan brukes i videreutvikling av lederen i en enhet. Når en leder oppfyller alle kravene i avtalen, vil det være naturlig at hun/han ønsker nye utfordringer, og ikke bare gå årshjulet en gang til. Det som er interessant er at dette vil være en "brukerstyrt" tilpassing av lederavtalen. Lederen kan selv eller gjennom rådføring med Rådmannens representant sette opp nye utviklingsmål for enheten. Dette vil være mål som også krever noe mer av enhetens leder

5.3.1.3 Personlige resultatmål og planlegging av egen utvikling

Over 30 % av lederne har ikke inngått noen avtale med personlige resultatmål. På spørsmål om de har benyttet lederavtalen til å planlegge egen utvikling som leder, svarer 61,2 % ja i en eller annen grad. Det var også vanskelig for de som svarte, å skille mellom spørsmålet om personlige resultatmål og planlegging av egen utvikling. Det kommer tydelig frem i de åpne svarene på spørsmålet om personlige resultatmål.

En rekke av svarene fra de som ikke har inngått noe personlig avtale peker på at det er jobben med enheten som er det viktigste, og ikke deres egen utvikling. Dette kan komme av at pliktfølelsen er stor, samt at det er hovedsaklig enheten sitt ve og vel som gjelder. Det er her tjenestene i kommunen blir synliggjort, og det er tjenestene/serviceen

man ønsker å få optimalisert. Dette er i seg selv trolig en nokså krevende jobb. Det å tenke på egen videreutvikling kommer i andre rekke.

Man kan si at Trondheim kommunen gjennom sin ordning selv hjelper til med en slik nedtoning av etterutdanningen av lederne, da en videreutdanning må finansieres av enheten selv. Det kan være at lederne av enhetene synes det gir dårlige signal til sine ansatte om de gir seg selv støtte til etterutdanning. Andre kommuner løser dette bl.a. ved å ha sentralt gitte midler til eventuell videreutdanning av ledere.

5.3.2 Funn angående systemet lederavtalen er en del av

Spørreundersøkelsen tok også opp andre spørsmål enn det som angikk muligheten for alternative karriereveier. Noen av funnene som ble gjort er omtalt nedenfor. Dette er spørsmål som retter seg mot holdning til lederavtalen og innholdet i den. Det er også spørsmål omkring systemet Lederavtalen er en del av.

5.3.2.1 Nyttig som styringsverktøy

På de aller fleste områdene ser lederne stort sett på lederavtalen som et godt styringsverktøy internt ved enheten. Det kommer også frem at lederavtalen er til hjelp for ledelsen i kommunen, det vil si som et dialogverktøy mellom lederne og rådmannen.

Det som kom frem her var at lederavtalen passet minst i forhold til dialogverktøy omkring det å vurdere støttebehov for å nå målene som er satt opp i avtalen. Til det å klargjøre utviklingsområder og sette tiltak for å oppnå mål og krav ved enheten synes lederne at lederavtalen fungerte fint som et dialogverktøy. I intervjuene med enkelte ledere kom det frem at lederavtalen ikke alltid ble oppfattet som et dialogverktøy, men mer som en ensidig avtale der lederne binder seg til det kommunen ønsker. Dette er ikke noe uvanlig i en flat strukturmodell og med mange resultatenheter. En slik lederavtale er en viktig del av den kontakten lederne har mot sin leder (rådmannen), og at denne kontakten kan oppfattes snarere som en monolog enn en dialog, er tidligere dokumentert i en rapport fra NIBR 2002 (Opedal, Laudal et al. 2002) og i en FAFO rapport fra 2001 (Moland and Bogen 2001). Enkelte ledere synes at oppfølgingen av innholdet i avtalen ikke alltid blir tatt like alvorlig fra deres leders side. Dersom en slik følelse får stå i fred eller blir forsterket blant lederne, vil det kunne virke uheldig inn på bruken (operasjonaliseringen) av lederavtalen. Dette er noe rådmannen og hans stab må ta tak i. Dette synliggjør trangen for en tettere oppfølging av lederne og det man blir enige om i lederavtalen.

5.3.2.2 Eierskap

De aller fleste lederne har skrevet under på avtalen. De samme lederne sier og at de i stor grad nytter avtalen i sin styring av enheten. Enhetslederne bruker avtalen, og kjenner seg "bunden" av den. Lederne mener lederavtalen er med på å gi retning i forhold til hvor en vil med enheten man leder.

Det kan ut i fra spørreundersøkelsen virke som om lederne kjenner et visst eierskap til lederavtalen. Lederne selv mener at et slikt eierskapet ikke er å finne hos de andre

ansatte i enheten. Det er ikke gjennomført intervju med andre enn enhetsledere i Trondheim kommune.

Enkelte ledere synliggjør og går gjennom lederavtalen med sine ansatte, men det er opp til hver enkelt enhetsleder hvordan hun/han velger å bruke lederavtalen.

Det er naturlig at lederne i kommunen får et visst eierskap til lederavtalen, da de er med på å utvikle innholdet i avtalen. At det er lenger frem til at ansatte skal kjenne samme eierskap til en slik avtale er naturlig, da den kun angår dem indirekte.

5.3.2.3 Individuell lønn

På spørsmål om individuell lønn og bruk av lederavtalen som vurderingsgrunnlag, er det et stort sprik. Noe overraskende er det de nyeste lederne som er mest skeptiske til dette. Overraskende fordi man skulle tro at de som har vært med på ”gamet” en stund i større grad skulle ha mistro til at en avtale kan være dekkende i forhold til den type bruk. Når dette nå er skrevet, må det nevnes at ulikheten mellom de forskjellige gruppene når det gjelder antall år som leder, ikke er stor.

Det som er tydelig er at gruppen deler seg i to. Det er relativt mange som ikke finner lederavtalen god nok til å være et verktøy for individuell avlønning. Til det er det for mange ”smutthull”.

Det er ikke utviklet gode nok systemer for vurdering knytta til lønn. Det blir lett et slags "belønningssystem" i forhold til "synsinger", hvor bra den overordna synes du har gjort jobben, og ikke objektive kriterier. Mener man skal ha lønn for ansvar, faktiske oppgaver og kompetanse. Kan godt bli vurdert i forhold til lederavtalen, men ikke som grunnlag for evt. økt lønn.

Å måle ut fra generelle krav - vanskelig. De enkelte enhetene er svært ulike i utgangspunktet – både ut fra elever og ansatte. Enheten er der for å arbeide med barn/ungdom i utvikling. Å måle barns utvikling er svært vanskelig. Jeg som rektor, styrer ikke til en hver tid hvem jeg har i arbeidsstokken. Videre må jeg ha alle kategorier elever - mye av spesialisttjenester er bygd ned. De tjenestene som eksisterer, har høy terskel for inntak eller at tilbudet i det hele tatt blir utløst (+ ofte lang tid for "noe skjer").

Fordi den eksempelvis differensierer dårlig angående kort og lang sikt både på mål og hvem som vurderer. Ansatte kan eksempelvis være ekstremt negative til omstillinger i et kortsiktig perspektiv, men omstillingene kan være en suksess på lang sikt. Motstand mot endring er en normal reaksjon og dette kan rettes direkte mot leder på kort sikt. Bråk på kort sikt kan være suksessen på lang sikt.

Lederavtalen beskriver bare en liten del av virksomheten. Mange andre elementer må vurderes i tillegg. Det blir for firkantet eller for enkelt dersom bare denne avtalen skal legges til grunn for vurdering av individuell avlønning

Det er lite som forteller om mine kvaliteter som leder!!!

(Siterer fra undersøkelsen)

Som sitatene viser, er det en rekke ledere som har en klar formening om lederavtalen sine avgrensninger mht. å bruke den som et verktøy for individuell avlønning. Andre ledere påpeker at det er rom for å manipulere hva ledelsen i kommunen faktisk ser av en enhet. En leder skriver at det er mulig å ”spille et spill” i mange år før man blir avslørt, om en i det hele tatt blir avslørt. Det er klart at en lederavtale er bygd på gjensidig tillit, og om man ønsker å misbruke denne tilliten er det rom for det slik systemet fungerer i Trondheim kommune.

5.3.2.4 Kontaktpersonordningen

Svarene som er kommet inn i forhold til kontaktpersonordningen, kan leses som om dette er en ordning de aller fleste er fornøyd med. Lederne ønsker å ha en person i administrasjonen som det er lett å ta kontakt med. På spørsmål om de ønsker å beholde ordningen kommer det frem at mange vil beholde ordningen slik den er per i dag, og mange ønsker å beholde ordningen men med andre eller tydeligere funksjoner.

Det er og svært ulikt hvordan lederne oppfatter kontaktpersonen sin. Det er et vidt spenn fra å bruke kontaktpersonen som sparringspartner i forhold til vanskelige spørsmål i jobben til en ren ”informasjonskiosk” eller ”helpdesk”.

Det er og mange ledere som peker på at det å ha en medarbeidersamtale med en person som per definisjon ikke er deres leder, eller har annen lederfunksjon ikke føles rett. Det er til tider også uheldig at kontaktpersonen ikke er deres like faglig.

Ordningen med kontaktperson er foreslått endret, og Rådmannen i Trondheim kommune vil legge frem et forslag til endring våren 2005.

5.3.2.5 To nivå modell og støtte til lederne

Det flere som peker på at i en to nivå modell slik som i Trondheim kommune, er det behov for et kommunikasjonsledd mellom rådmannen og lederne. Spørsmålet er hvilken løsning en skal velge. I perioden dette prosjektet pågikk har Trondheim kommune benyttet en kontaktpersonordning.

Det er flere av lederne som peker på at kontaktpersonordningen i enkelte situasjoner kan oppfattes som en mellomleder. Man ser også at det er behov for et system som kan følge opp lederne. Flere ledere mener selv at rådmannen må ha et system som kan følge opp/kontrollerer lederne. Kontaktpersonordningen blir sett på som en del av dette systemet, men kontaktperson som rolle er ikke klart nok definert som et eventuelt kontrollorgan.

Det som en slik flat struktur modell viser i flere andre kommuner er at dette bindeleddet mellom enhetslederne og ledergruppen i kommunen ofte er et rent verktøy for ledergruppen. Det gir liten støtte for enhetslederne. Dette er en utfordring som mange flere kommuner enn Trondheim står overfor.

Gjennom de årlige samlingene for alle enhetslederne i kommunen er det forsøkt å bygge nettverk mellom lederne. Dette er gjort gjennom gruppesamtaler på samlingene. Dette har til en viss grad fungert, men det er individuelt og avhengig av deltakerne i gruppene om en tar kontakt utover ledersamlingene. Det er mye som skal stemme for at slike nettverk lever utenfor møter som har avsatt tid til diskusjon om på forhånd gitte tema. Gjerne tema som går utover selve enhetslederen sitt faglige ståsted. I hverdagen er det ofte behovet for en faglig samtale som saknes. I NIBR rapporten Flat struktur og resultatenheter (Opedal, Laudal et al. 2002) fra 2002, er det nevnt hvordan noen kommuner forsøker å løse den ”ensomheten” enhetsledere i en flat struktur organisasjon kan oppleve.

5.4 Måloppnåelse

I hvilken grad har så Trondheim nådd de målene de har satt seg i forhold til KS-prosjektet? Det er noe sprik mellom hva kommunen ønsker og hva KS-prosjektet har som sine overordnede mål. KS-prosjektet er av en slik art at det nesten måtte bli slik. Vi vil likevel forsøke å se om de lokale og de sentrale problemstillingene utfyller hverandre, eller går i samme retning.

5.4.1 Måloppnåelse i forhold til Trondheim kommunes lokale mål

Et av spørsmålene man ville ha svar på i Trondheim kommune var om ”lederavtalen er et egnet verktøy for ledervurdering?”. Til det har lederne svart et klart nei. I alle fall i forhold til om det blir koblet mot individuell avlønning. Hvor vidt man kan bruke lederavtalen til en slags evaluering av jobben som blir gjort eller som et verktøy for å styre enheten på et litt overordnet nivå, er svaret i undersøkelsen ja.

Videre spurte man om:

- Er medarbeider- og brukerundersøkelsene gode nok? Gir de et godt grunnlag for videreutvikling i enheten?
- Hvordan oppfatter man de to - ledernivå systemet?

Til disse spørsmålene kan man konkludere med at Trondheim kommune stadig utvikler sine lederavtaler, og flere av lederne bruker avtalen som et grunnlag for ledelse av enheten sin. Det kom frem litt kritikk i forhold til eventuell bruk av bruker- og medarbeider-undersøkelser i forhold til evaluering, da disse vil gjøre utslag i forhold til de prosessene en enhet måtte være i. Eksempel på det kan være det å være midt i en omorganisering som kan oppleves som relativt tung, kan gi store utslag på en medarbeiderundersøkelse.

Flere av lederne peker også på at den nåværende to - nivå modellen og koblingen med kontaktpersonordningen er uheldig, og gir et inntrykk av at det ikke er en fulldyrket to - nivå modell.

Det andre hovedspørsmålet som Trondheim kommune ville ha svar på, var hvor vidt kontaktpersonordningen virker tilfredsstillende. Til dette svarer lederne at det synes de ordningen gjør, det vil si de ønsker ordningen, men at den trenger noen justeringer/avgrensninger med tanke på funksjoner og arbeidsoppgaver.

I forhold til prosessen i Trondheim kommune kan man si at arbeidet med lederavtalen har gått sin gang i hele perioden. Dette arbeidet er ikke internt definert som et prosjekt, og er derfor kommet inn på den daglige arbeidslisten. Lederavtalen er noe de kontinuerlig med. Arbeidet har ikke fått noe sluttdato.

Slik RF ser det, er det god forankring av prosjektet i ledelsen, og de viser interesse i arbeidet som blir gjort. Det har en naturlig grunn i og med at Rådmannen benytter lederavtalen i forhold til sine ledere.

De involverte i arbeidet med lederavtalen virker engasjerte, og de viser et ekte engasjement med tanke på å få til en forbedring av lederavtalen. Enhetslederne i Trondheim kommune er selv med på samlinger der en tar for seg fokusområder for det kommende året. Dette er samlinger der bare lederne og rådmannen sin gruppe deltar. Kontaktpersonene blir her holdt utenfor, noe de finner vanskelig. Grunnen til det er at de skal få avtalen mellom leder og rådmann i havn, og synes selv at de burde fått delta eller være tilstede på de ledermøtene der man diskuterer innholdet i de kommende fokusområda.

At de kjenner eierskap i forhold til lederavtalen svarer de aller fleste deltakerne i undersøkelsen positivt på.

5.4.2 Måloppnåelse i forhold til KS sine problemstillinger

Trondheim kommune sine resultat i forhold til KS sine målsettinger med prosjektet er noe vanskeligere å se. Prosjektet sentralt har satt en rekke problemstillinger som ikke helt samsvarer med det arbeidet som er gjennomført i Trondheim kommune (se kap. 1.1). Trondheim kommune har ikke sett på alternative karriereveier i sine lokale prosjekt. Det nærmeste en kommer det, er at det i de siste utgavene av lederavtalen er åpnet for ledernes egen utvikling av enheten og seg selv.

5.5 Oppsummering

Trondheim kommune har startet arbeidet med å lage et system som åpner for en karrierevei for ledere som står i en stilling. Gjennom lederavtalen er det laget mulighet for å ta med personlige og enhetens utviklingsmål. Da dette per i dag ikke er satt inn i en større kompetansehevingsmodell eller pålagt de enkelte lederne å bruke, er det fremdeles i en prøve og feile fase.

Det at lederne kan sette sine egne utviklingsmål er spennende, men det er viktig for kommunen at disse målene eller retningen en ledere ønsker å ta, samsvarer med de behovene kommunen måtte ha. At lederne også kan sette egne utviklingsmål i forhold til enheten, gjør at når en leder er klar for nye og mer utfordrende oppgaver, gir avtalen rom for det. I utgangspunktet krever ikke avtalen noe slikt av en leder, men for den som vil er det mulig. Erfaring fra Trondheim viser blant annet at nytilsette ikke makter flere oppgaver enn det en standard lederavtale krever. Etter noen år som leder ser det ut som om lederne har "overskudd" til å ta på seg ekstra utviklingsoppgaver ved enheten sin (Ref. Spørreundersøkelse i Trondheim kommune).

Målet for en kommune må være at målene som er satt for en enhet samsvarer med den retningen kommunen og enhetslederen også ønsker å ta. Det å få slik ønsket utvikling inn i en lederavtale vil også gjøre det lettere for kommunen å koordinere de ulike initiativene ved de enkelte enhetene, og basert på den informasjonen bygge kompetansenettverk mellom lederne og enhetene. Kommunen vil også skaffe seg en kompetanseoversikt gjennom systematisk bruk av lederavtalens muligheter for videreutvikling av enheter og ledere.

Gjennom aktiv bruk av lederavtalen kan Trondheim kommune legge opp til en modell med tre nivå for en leder.

- Nivå 1. En leder fungerer etter de kravene lederavtalen stiller. Hun/han har ikke lagt til egne utviklingsmål verken for enheten sin eller seg selv, da det er mer enn nok å drive enheten slik lederavtalen krever. Dette scenariet er slik en rekke nytilsette ledere beskriver.
- Nivå 2. Lederen er selvgående. Har ingen problem med å nå de kravene som i utgangspunktet er satt for enheten i lederavtalen, og har derfor lagt til egne utviklingsmål for enheten. Dette gjør at kravene til lederen opprettholdes fra kommunen sin side, og det gir stadig nye utfordringer i hverdagen for lederen.
- Nivå 3. Lederen har gjennom sitt utviklingsarbeid i enheten og gjennom egne personlige målsettinger blitt en viktig ressurs for kommunen. Blir dermed benyttet som en ressursperson utover sin egen enhet.

En slik tre trinns modellen er noe en kan se som en mulig videreutvikling av alternative karriereveier i Trondheim kommune. Stavanger kommune har i flere år hatt en egen "lederskole" i kommunen. De kom til et punkt der mange av lederne har vært gjennom alle nivåene i denne skolen, og spørsmålet fra lederne var; hva nå? For at ledere skal kunne utvikle sine egne enheter er det viktig at lederne selv er i utvikling. Slike muligheter gjør også jobben mer attraktiv, og en beholder gjerne lederne lenger.

I dette KS prosjektet startet de derfor en diskusjon om hvordan en skulle kunne benytte den kompetansen en leder sitter inne med på en best mulig måte utover det at lederne driver sine egne enheter. Løsningen de kom opp med var å lage en ordning de har navngitt "Mentor – Utfører". Mentor vil være en leder som har fungert som leder en årrekke, og sees på som en ressursperson. Mentoren vil da fungere som en samtalepartner, kontaktperson, coach osv for en nytilsatt enhetsleder. Dette gjør at den nye lederen har en person som kan svare på faglige og administrative spørsmål, og som vet hvor en skal henvende seg i kommunen dersom det er ting en lurer på. Dette er en ordning Stavanger kommune mener skal kunne få nye ledere raskere opp på et "selvgående nivå". Det gir også mulighet for et nettverk mellom ledere i kommunen, og et støtteapparat for enhetslederne. Til sist gir det muligheten for enhetsledere å benytte sin kompetanse inn i kommunen men utover sin egen enhet. Dette virker motiverende for mange ledere. Ordningen i Stavanger kommune er helt frivillig, og det ligger ikke noen lønnsmessig endring for ledere som vil stå som en Mentor.

6 Kompetansespredning

6.1 Egen kompetanse

En sideeffekt av arbeidet med alternative karriereveier er at en rekke av prosjektene har arbeidet med problemstillinger rundt bruk og nytte av intern og ekstern kompetanse. Bruk av egen kompetanse er blitt viktig for mange bedrifter både økonomisk og som en signaleffekt. Om en bedrift slipper å hente eksterne konsulenter gjennom å løse det ved hjelp av egne ansatte vil det gi en økonomisk gevinst, noe som alltid er høyaktuelt i norske kommuner. Å bruke egne ansatte gir et signal om at den kompetansen de sitter med er god, og at kommunene (arbeidsgiveren) stoler på at den jobben som blir gjort holder mål i forhold til ved konsulentoppdrag. Det kan også være med på å gi hverdagen noen flere spennende prosjekt. Altfor ofte ser en at utviklingsprosjekt som kunne ha vært direkte kompetansegivende og motiverende i en bedrift eller kommune blir satt ut eksternt. Det gir et dårlig signal til de ansatte, og er ikke med på å gjøre arbeidsplassen mer attraktiv.

Mange bedrifter har laget eller kjøpt system som skal gi en kompetanseoversikt av de ansatte. Slike system kan vise formalkompetansen (utdanning, kurs) og praksisrelatert kompetanse i forhold til arbeidsoppgaver og hvor en har jobbet. Minuset med slike system er at de skal vedlikeholdes, og dersom bedriften er stor, vil slike system kunne bli vanskelige å finne frem i. En har ikke noen garanti for at en finner den personen som en virkelig trenger. Det er også en del andre type kompetanser (eks. sosial kompetanse) som kan være vanskelige å legge inn i et slikt system.

Enkelte bedrifter har gått nye veier for å ha en noenlunde kompetanseoversikt. Det er ikke det samme som at de har gitt opp en systematisk registrering av kompetansen til hver enkelt ansatt, men de lager seg "snarveier" i systemet. Et eksempel er BP¹¹. De har ledere som må/bør delta i et nettverk av ledere på sitt nivå. I dette nettverket er de forpliktet til å bidra med ideer og kompetanse, på denne måten utvider de sin kjennskap til hvor en kan finne annen type kompetanse i bedriften. Samtidig hører de hjemme i sin egen enhet. Formen for kompetansespredning har fått navnet T-shaped Management. Dette er aktiviteter som sorterer under en annen form for Knowledge Management (Hansen 2001). T'en illustrerer hvordan kompetansen spres. Den horisontale toppen i T er det nivået lederne sprer sin kompetanse på, og den vertikale stammen viser til den enheten lederen hører hjemme.

11 <http://www.bp.com>

6.2 Kompetanse og KS prosjektet

I forhold til KS prosjektet omtaler vi her tre delprosjekt som kan sees på som kompetansespredningsprosjekt. Prosjektene har resultert ut i tre modeller som vi kikker nærmere på i dette kapitlet.

I Oslo har kommunen et ressurscenter med personell som skal leies ut til ulike avdelinger som trenger ekstra hjelp i perioder. En kan si at modellen til Oslo kommune bygger på prinsippet om mobile eksperter (Finstad, Gjelsvik et al. 2001).

Dette senteret skal ha, foruten god kapasitet, noe spesialkompetanse utover det som er representert ved de enkelte avdelingene. Avdelingene skal være bestillerer, og bestille hjelp hos ressurscenteret dersom de har behov for ekstra kapasitet eller personer med spesiell kompetanse. Noe av utfordringen i Oslo kommune er hvordan man skal opprettholde spesialkompetansen til de som er knyttet til ressurscenteret, og hvem er ansvarlig for at disse personene har den rette kompetansen. Spørsmål om hvem som skal betale for etter-/videreutdanningen til dette resurscenteret er et eksempel på avklaringer en slik resurscentermodell må få.

I Stavanger kommune har de jobbet med to prosjekt der begge kan sees på som ulike former for kompetansespredning.

Det ene prosjekt skulle utvikle en kompetansedatabase. Kompetansedatabasen skulle ikke inneholde navn på personene, men navnet på institusjonen der kompetansen var tilgjengelig. Det er lederen ved hver enkelt institusjon som avgjør hvilken kompetanse hun/han vil synliggjøre i kompetansedatabasen. Det er også lederen selv som skal legge inn dataene i databasen. En slik løsning kan plasseres under det en kaller mobil ekspertise. Det samme gjelder for prosjekt nummer to i Stavanger kommune, Mentor og Utfører. Her bruker de den kunnskapen/kompetansen en leder i kommunen har tilegnet seg over lang tid, til å ”hjelp” en ny leder i gang med sin nye jobb. Tanken er at denne lederstøtten skal være til hjelp for den nytilsette, og på den måten vise den nye lederen at han/hun har en person/støtteapparat å kontakte, uansett hva temaet skulle være.

6.3 Motiv for kompetansespredning

Stavanger kommune sitt motiv med å starte et kompetanseprosjekt var i stor grad økonomisk. Kommunen bruker hvert år mye penger på eksterne konsulenter som utfører tjenester kommunen selv har ressurser på. For å få synliggjort disse ressursene startet arbeidet med en kompetansedatabase. Målet var og er å spare penger ved å bruke interne krefter der man før kjøpte inn eksterne tjenester. Dette gjelder og i stor grad det andre delprosjektet (Mentor og utfører). Her kan man bruke ledere, som allerede har utdannet seg internt i kommunen, til å være med på å ”utdanne” de nytilsette lederne.

I begge delprosjektene er det en vinn vinn situasjon for kommunen, da de gjennom å synliggjøre og vise at man setter pris på de enkelte sin kompetanse, indirekte motiverer de tilsette i kommunen. Dette kan igjen medføre at Stavanger kommune blir en mer attraktiv arbeidsgiver. Det gir også mulighet for videre utvikling for de som har vært

ledere en stund. De blir med i et ”mentorkorps” der man tilbyr sin kompetanse til nytilsatte.

I Oslo var motivet å danne et senter som kunne ta unna saksbehandlingstoppene i kommunen. Ressurssenteret skal bestå av et miljø der ekspertene skal være mobile og aller helst ”ute” hos kunden. Målet er å få ned tiden på saksbehandling i kommunen. Det vil også være økonomiske motiv her da en slik ressursgruppe, som er mobil, vil kunne brukes flere steder alt etter behov. Det gjør at de enkelte avdelingene ikke trenger ha så mange fast tilsatte saksbehandlere. Erfaringsmessig varierer arbeidsbelastningen ved de enkelte kontorene.

6.3.1 Etterspørsel

Det som er felles for kompetansespredning/deling er etterspørselen. Dersom det ikke er noen etterspørsel er det helle rikke noen registrerte behov. Derfor må kommunene legge til rette forholdene slik at det er mulig å melde inn kompetansebehov. Det er med på å synliggjøre manglende kompetanse i organisasjonen, eller at man oppdager at den type kompetanse faktisk er representert i organisasjonen. Dersom et slikt ”behovstorg” blir opprettet vil det være enklere å opprette nettverk der kompetansedelingen kan foregå. Dette er litt av ideen med T-shaped Managers.

6.4 Tre modeller

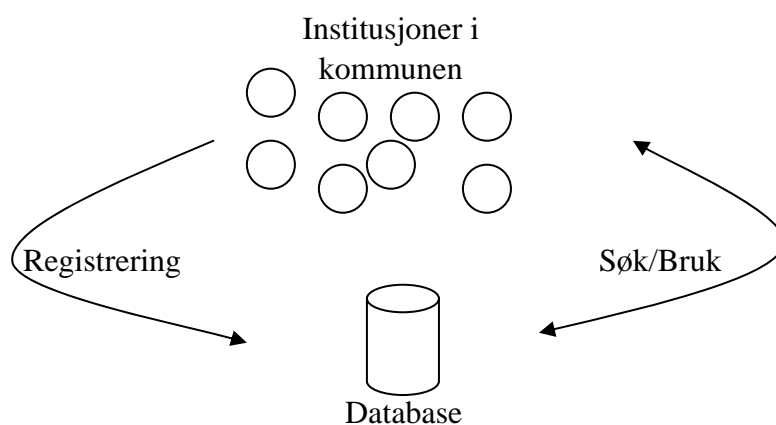
De to kommunene Stavanger og Oslo har i dette prosjektet prøvd ut eller skal til å prøve ut ulike modeller for kompetansedeling eller tilgjengeliggjøring av kompetanse. Ut av dette har vi fått tre modeller for kompetansespredning.

I Stavanger kommune er det lagt opp til to former for kompetansedeling eller nyttegjøring av kompetanse i organisasjonen.

I Oslo har de, som allerede omtalt, bygd opp en egen spesialenhet som skal inneha kapasitet og spesialkompetanse som kan leies ut til de andre avdelingene i etaten.

6.4.1 Modell I. Mobil ekspertise, sentral database.

Den første er oppbyggingen av en database. Gjennom denne databasen kan tilsette og lederne i Stavanger kommune bestille og registrere kompetanse som er representert i kommunen. Dette er en modell som bygger på tilbud og etterspørsel. For å gjøre basen nyttig, må den først bygges opp med et innhold som det er lett å finne fram i. Dette er nå under utvikling i Stavanger kommune. Det er som tidligere skrevet lederne ved de enkelte institusjonene som er ansvarlige for å synliggjøre ”sin” spesialkompetanse.



Figur 2 Kompetansedeling over Intranett

Den som leter etter en bestemt kompetanse/ressurs i organisasjonen vil få opp treff innen det temaet/feltet den etterspurte kompetansen er å finne og i hvilken institusjon den hører hjemme. Man vil og få opp data på en kontaktperson.

Vedlikeholdet blir gjort av lederne. Dersom det er endring av kompetansen i tilhørende institusjon er lederne pliktet til å oppdatere databasen.

Denne type kompetansedeling kan ha flere fordeler og ulemper.

Noen av ulempene kan være:

- En person som blir mye etterspurt vil få høyt fravær fra sin egentlige jobb. Dette må det på ett eller annet vis kompenseres for.
- Vedkommende som er en ressurs på ett gitt tidspunkt har ikke automatisk, i ett slikt system, ressurser tildelt for å opprettholde sin ekspertise eller spesialkompetanse.
- En slik fragmentert kompetansemodell med en sentralisert database, gir ikke enkeltpersonene ”ute” i institusjonene noe tilgang på faglig nettverk. Det kan virke demotiverende i lengden, eller medføre at man må jobba ekstra mye for å stadig ligge i front innen sitt fagfelt.
- Ikke nok faglige utfordringer i det lange løp.

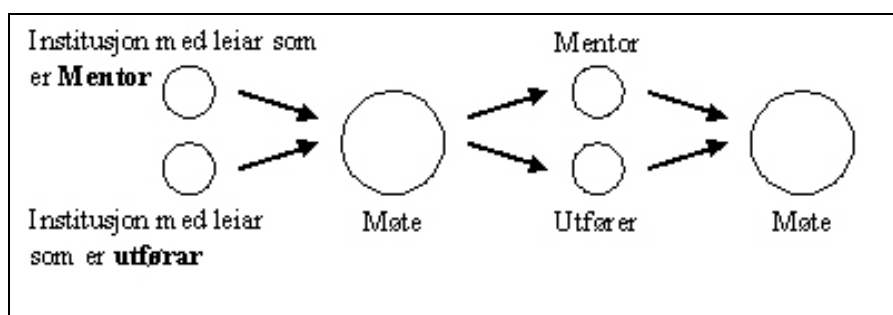
Fordelene kan være:

- Man beholder kompetansen ”ute” i institusjonene. Andre ved samme arbeidssted kan nyte godt av dette. Alltid tilgjengelig og det gir trolig en overføringsverdi.
- ”Eksperten” eller ressursen er nær eget praksisfelt.
- Ressurspersonen får jobbe i det miljøet hun/han trivs i. Det er mulig at den kompetansen ressurspersonen sitter inne med er et direkte resultat av arbeidet i teamet hun/han er en del av.

Den andre modellen til Stavanger kommune kan i prinsippet minne litt om databasemodellen, men her er det snakk om konkrete ressurspersoner som er meldt inn i et ”Mentorkorps”, og blir knyttet opp mot en person (utfører) om gangen. Det er også slik at denne koblingen skal vare en stund, f.eks. et halvt år.

6.4.2 Modell II. Mobil ekspertise, Nettverk.

Denne modellen består av ledere som har fast jobb i en enhet, som stiller seg til disposisjon gjennom et ”Mentorkorps”. Der vil de bli koblet mot en nytilsatt enhetsleder (Utfører). Disse to skal da fungere som samtalepartnere for en periode. Der Mentor skal være tilgjengelig for spørsmål m.m. fra utøveren.



Figur 3 Modell Mentor - Utfører

Ulempene med denne modellen kan være:

- Dårlig kjemi mellom Mentor og utfører (det er åpning for å endre ”partner”).
- Ikke sikkert det er utfordrende nok i lengden å være Mentor, kan være at lederne ikke får brukt den kompetansen de sitter inne med.
- Ikke tydelig hvor en Mentor skal kunne opprettholde eller videre kunne utvide sin kompetanse

Fordel

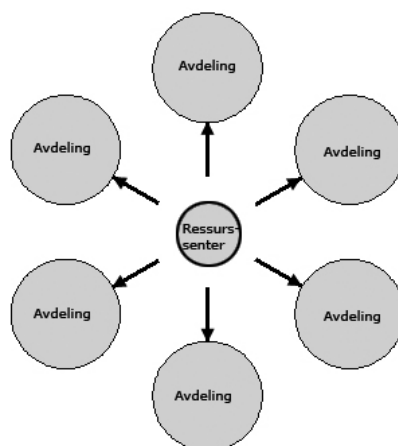
- Er en del av et nettverk (Mentorkorps)
- Sørger for at man får kontakt med andre ledere i kommunen, som også etter hvert kan bli en nyttig ressurs.
- En nytilsatt kommer raskere opp på et akseptabelt funksjonsnivå som enhetsleder

- Koster lite penger i forhold til å ha en ekstern konsulent som skal lære nytilsatte ledere opp i ulike verktøy

6.4.3 Modell III. Mobile eksperter, Ressurssenter.

Ressurssenteret med alle ekspertene eller superbrukerne sitter i utgangspunktet samlet, men målet er at flest mulig skal være ”ute” hos ”bestilleravdelingene”. Kundeoppholdet varierer i tid og sted. Det er sagt at maks tid ”ute” ikke skal være mer en 4 måneder om gangen. Lederen for senteret er i denne modellen i realiteten en personalleder.

Modellen for senteret er at det er bygd opp av mobile eksperter, der de er ”innom” senteret i perioder. De møter opp på ressurs-senteret om morgenen før de går til bestilleravdelingen. Ressurssenteret har også lagt opp til en felles torsdagskaffe.



Figur 4 Modell Ressurssenter

Dette kan være en god modell med tanke på at man i de periodene man er tilbake i ressurs-senteret, har tid til faglig påfyll og utveksling med de andre ekspertene. Dessverre er det slik at man også har oppgaver som skal løses i perioden man sitter i ressurs-senteret, og det er ikke lagt opp til noe kompetansehevende tiltak i ”senterperiodene”. Man har heller aldri garanti for hvem andre av ekspertene som er ”hjemme”, noe som gjør nettverksarbeidet og faglig utveksling internt i senteret vanskelig.

Ulemper med modellen kan være

- Ansatte i senteret er stort sett spredde for alle vinder
- Ingen tid allokert til kompetanseheving
- Vanskelig å bygge relasjoner til kollegaer i senteret, man er mer tilstede ute i bestilleravdelingene.
- Ensrettede arbeidsoppgaver
- Høyt arbeidspress

Fordelene med en slik ordning kan være

- Kompetanseheving gjennom konkrete faste arbeidsoppgaver. Man blir ekspert på sitt felt.
- Variert arbeidsmiljø
- En slik modell kan og gi varierte arbeidsoppgaver

6.5 Oppsummering

Det som er felles for disse modellene er utfordringen med å sørge for faglig påfyll. Det er viktig at en person som blir sett på som en faglig ressurs blir gitt sjansen til fremdeles utvikle seg faglig. I mange tilfeller er dette noe ressurspersonen ivaretar på egen hånd, men det at forholdene blir lagt til rette for slik kompetanseheving vil kunne ha en motiverende effekt. Dette er også litt i tråd med hvordan ansatte nå ser på karrieremuligheter. En arbeidsplass som ikke gir mulighet for kompetanseheving, gir også dårligere karrieremuligheter. Dersom en har slike kompetansehevingsmuligheter vil arbeidsgiver også være mer konkurransedyktig mht. arbeidskraft, men kommunens ansatte vil også være mer attraktive for andre jobber utenfor kommunen.

Det er arbeidsgiveren sin plikt (sammen med hver enkelt ansatt) å sørge for at man tar vare på og utvikler den kompetansen man har i institusjonen. Dersom tanken er at dette er kompetanse man vil bruke bredere internt i organisasjonen er det viktig at kompetansen ikke går ut på dato. Da ender man likevel med å måtte kjøpe kompetansen som en ekstern ressurs.

Det RF etterlyser ved disse modellene er klare kompetansehevende tiltak og vedlikehold og spredning av denne kompetansen (om det er et mål).

7 Kunnskap og erfaringer

7.1 Problemstillinger og målsettinger på to nivå

Som vi gjorde rede for i kapittel 1, har dette prosjektet tatt utgangspunkt i problemstillinger og målsettinger på to nivå; et KS-prosjektnivå og et lokalprosjektnivå. I kapittel 4, 5 og 6 har vi tatt utgangspunkt i det lokale prosjektnivået og presentert og vurdert prosesser og oppnådde resultater i de lokale prosjektene, kategorisert ut fra hvilke tematiske områder de rettet seg mot. I dette sluttkapittelet vil vi konsentrere oss om hvilken generaliserbar kunnskap og erfaringer de lokale prosjektene har gitt oss i forhold til de overordede problemstillingene for prosjektet. Utgangspunktet for presentasjonen er altså disse overordnede problemstillingene, men det er flere grunner til at det ikke er noen likefram oppgave å vurdere kunnskapen og erfaringene fra de lokale prosjektene opp mot disse problemstillingene.

For det første ble det formulert egne målsettinger med utgangspunkt i lokale forutsetninger for hvert av de enkelte lokale utviklingsprosjektene som ble ”rekruttert” til prosjektet. Disse målsettingene var i varierende grad i samsvar med de overordnede problemstillingene for KS-prosjektet. Dermed visste vi alt i utgangspunktet at det ville variere i hvilken grad de lokale prosjektene ville kunne gi oss kunnskap og erfaringer som er relevante i forhold til de overordnede problemstillingene.

For det andre var de lokale prosjektene i ulike faser av sin utvikling, sett i forhold til den tidsramme som ble definert for KS-prosjektet. Et prosjekt, Ressurssenteret ved Plan- og bygningsetaten i Oslo, var alt implementert i organisasjonen når KS-prosjektet startet. To av prosjektene kom aldri skikkelig i gang og er dermed ikke tatt med som grunnlag for denne rapporten. For de øvrige prosjektene kan det sies at de alle er i en utviklingsfase. Noen av prosjektene har avsluttet en fase med utredning og utvikling av de systemer som ønskes utprøvd, men er enda ikke kommet til en fase med konkret utprøving. I andre prosjekt er det gjennomført mindre utprøvinger, og erfaringene fra disse vil nå måtte danne grunnlag for en breiere implementering i organisasjonen.

For det tredje har dette også vært lokale prosjekt der det har foregått en kontinuerlig dialog mellom lokale prosjektledere/prosjektgrupper, den sentrale prosjektgruppen og Rogalandsforskning. I denne prosessen er det ført inn og drøftet teoretiske perspektiv og synspunkter på prosjektorganisering og gjennomføring, som også har ført til endringer i lokale målsettinger og strategier for å nå disse målsettingene. Vi vil derfor ta utgangspunkt i noen av de overordnede utviklingstrekkene vi har sett i kommunene og som det ble redegjort for i kapittel 2 om teoretiske perspektiv. Så vil vi drøfte erfaringene fra de lokale prosjektene opp mot disse perspektivene og, så langt det er mulig, relatere disse erfaringene til de overordnede problemstillingene i prosjektet.

7.2 Institusjonelle og organisatoriske rammevilkår

Utvikling, vurdering og belønning av kompetanse er blitt en sentral del av kommunenes arbeid for både å utvikle en attraktiv personalpolitikk og for å utvikle og sikre kvaliteten på de tjenestene kommunene skal levere. Sett fra et arbeidsgiverståsted er det et mål at disse to formålene med å utvikle, vurdere og belønne kompetanse ikke skal ses atskilt eller komme i konflikt med hverandre. Dette gir et helt annet utgangspunkt for å arbeide med kompetanseutvikling og utvikle karriereveier, enn det kommunene hadde tidligere.

Tradisjonelt har kommunenes arbeid med å utvikle sin personalpolitikk og arbeid med å utvikle tjenestekvaliteten blitt ivaretatt av ulike deler av kommuneorganisasjonen. Spesielt i de store kommunene var det plassert egne stillinger for personalarbeid også ute i de utførende enhetene. Med dagens utbredte organisasjonsform er fag og personalansvar mye sterkere integrert i de utførende enhetene mens det fremdeles er vanlig å ha egne staber for personalspørsmål og egne fagstaber i de sentrale organisasjonsleddene. Ikke minst synes dette å være nødvendig siden så mye av dialogen og forhandlingene med de ansattes organisasjoner om lønns- og arbeidsvilkår, fremdeles er så sentralisert. Det har vært et uttalt mål for kommunene å flytte mer av forhandlingene/drøftingene om lønnsdannelsen ut i de lokale organisasjonsleddene, men det er vanskelig å se at de ansattes organisasjoner vil eller kan være i stand til å gi lokale plasstillitsvalgte den myndighet som det vil kreve. Det betyr at de mest avgjørende rammene for kommunenes arbeidsgiverpolitikk fremdeles vil bli ivaretatt av relativt spesialiserte personal/arbeidsgiver -avdelinger i kommunene.

Arbeidet med å utvikle kvaliteten på kommunenes tjenester har tradisjonelt vært like sentralisert som personalpolitikken. Store fagavdelinger hadde ansvar for å utvikle og sikre kvaliteten på tjenestene og lokale ledere og ansatte var nokså rene "utførere". I de nye flatere organisasjonsformene har det skjedd store endringer i denne oppgave- og ansvarsfordelingen. Lokale tjenesteenhetsledere har fått et betydelig økt ansvar for å utvikle og sikre kvaliteten på tjenestene, mens de sentrale fagavdelingene er redusert (Opedal, Laudal et al. 2002). Fremdeles er det en betydelig kompetanse samlet i sentrale staber men disse er i en helt annen grad enn tidligere, avhengige av og til dels underlagt lokale enhetsledere for å kunne ta initiativ og utvikle tjenestene.

Det er altså fremdeles institusjonelle og organisatoriske skiller i kommunene i forhold til de to formålene med å utvikle de ansattes kompetanse. Dersom målet er å vurdere og utvikle de ansattes kompetanse primært for å utvikle og sikre kvaliteten på tjenestene, vil de lokale lederne og tjenesteenhetene være de viktigste aktørene, med sentrale stabsansatte som støttespillere. I dette arbeidet er det ofte uklart om og på hvilken måte de ansattes organisasjoner og tillitsvalgte skal delta og ha noen innflytelse. Dersom målet er å lage et system for å vurdere og belønne kompetanse som grunnlag for en attraktiv arbeidsgiverpolitikk med alternative karriereveier, vil fremdeles de sentrale arbeidsgiver/personalstabene/lederne og de ansattes organisasjoner være de sentrale aktørene.

Vi har sett at både organiseringen av de lokale prosjektene og premissene for hvordan utviklingsarbeidet skulle drives, har vært preget av dette skillet. Bedret tjenestekvalitet har vært den primære målsettingen for å få til systemer for bedre kompetansespredning eller har dannet utgangspunktet for å hvilke kriterier som skulle legges til grunn i

systemene for vurdering av kompetanse. Dermed har også de fleste prosjektene vært avhengig av engasjement fra lokale ledere og stabspersonell har vært viktige pådrivere og støttepersonell i arbeidet. I de fleste prosjektene har en tenkt at spørsmålet om belønning for deltakelse i kompetansespredningen eller endringer i etablerte karriere- og lønnsystem måtte tas opp når en var ferdig med å utvikle og prøve systemene for kompetansevurdering.

Spørsmålet om hvordan en skal belønne kompetansespredning eller -utvikling har vært drøftet mellom partene i flere av prosjektene, men en har i liten grad har kommet så langt at en har utfordret de institusjonelle og organisatoriske rammeforutsetningene for slike endringer. Noen erfaringer har vist oss at dette lett kan bli svært vanskelig. For det første har vi sett eksempler på at fagforeningene viser liten interesse for utvikling, spredning og vurdering av kompetanse, før det nettopp bli snakk om belønning og karriere/lønnsystemer. Det kan også i noen grad sies om sentrale ledere og ansatte i sentrale personalstaber. I et av prosjektene ble det klart uttrykt at spørsmålet om økonomiske konsekvenser ikke skulle være en del av prosjektgruppens mandat selv om alle visste at en videre implementering ville være avhengig av noen form for belønning. I et annet prosjekt ble prosjektgruppens tanker om hvordan ansatte på ulike kompetansenivå kunne defineres og belønnes, møtt med skepsis og til dels motstand i en sentral ledelse som heller ønsket å fokusere på effektivitet i forhold til saksbehandling og tjenesteproduksjon.

Vi tror det er uheldig å være for ensidig opptatt av kompetanse ut fra hva som styrker tjenestekvaliteten, uten samtidig å ha med seg hvordan systemene for kompetansevurdering kan normeres tilstrekkelig til at de kan danne grunnlag for karrierestiger og lønnsystem på tvers av tjenestesteder (og kommuner?). For det første fører det til at man skyver spørsmålene om institusjonelle og organisatoriske rammeforutsetninger foran seg til den vanskelige implementeringsfasen. For det andre synes det som om selve logikken bak de to formålene for å utvikle systemer for utvikling, spredning og vurdering av kompetanse, blir så pass ulike at de vanskeliggjør kommunikasjonen mellom de som primært arbeider med tjenestekvalitet og de som primært arbeider med arbeidsgiverpolitikk.

Disse ulike typene logikk kan vi tilbakeføre til de teoretiske perspektivene på kompetanse og karriere som vi gjorde rede for i kapittel 2.

7.3 Karriereveier og tjenestekvalitet

Innenfor alle de tre temaene som de lokale prosjektene har dreid seg om, mener vi å ha sett hvordan utvikling og vurdering av kompetanse bygger på to ulike typer logikk, alt etter om det er karriere eller tjenestekvalitet som er utgangspunktet.

7.3.1 Faglige karriereveier

I de teoretiske perspektivene på kompetanseutvikling og kompetansevurdering som vi gjorde rede for i kapittel 2, er det tjenestekvaliteten som er utgangspunktet. Kompetansen bør være ”konfigurert” og satt sammen slik at det gir synergieffekter i

forhold til de oppgavene en står overfor. Dermed blir en svært avhengig av de ansattes evne til å samhandle med andre i utførelsen av arbeidet. Ledelsens oppgave blir å se nye muligheter for å utnytte og utvikle de ansattes kompetanse. Vi kan altså si at kompetansevurderingen må være orientert mot de ansattes felles bidrag til å løse spesifikke oppgaver. De relasjonelle og kontekstuelle forholdene blir avgjørende for både utvikling, spredning og vurdering av kompetansen.

Dette står i klar motsetning til det tradisjonelle synet på kompetanse som noe som kan vurderes individuelt og kontekstfritt. Utgangspunktet i en praksismodell vil måtte representere en overgang fra individuell og kontekstfri vurdering av enkeltansattes kunnskaps- og ferdighetsnivå, til det vi har omtalt som en realisert kompetanse i samspill med andre i spesifikke kontekster. Det har da også vært både målsettingen og utfordringen i de lokale prosjektene som har hatt som mål å utvikle faglige kompetansevurderingssystem bygget på en praksismodell. Vi sier her kompetansevurderingssystem, fordi det synes som om utviklingen av en praksismodell for vurdering av kompetanse også kommer i motsetning til de krav som stilles til karrieresystem som skal kunne implementeres bredere i organisasjonen og som nettopp skal gi grunnlag for individuell avlønning. Det synes som om også lønnsfastsettelsen må flyttes helt ut til de lokale tjenestestedene om det skal bli en sammenheng mellom kompetansevurdering og karriere- og lønnsutvikling. Vi kan sette det på spissen ved å si at lønnsfastsettelsen må bli like relasjonell og kontekstavhengig som kompetansevurderingen.

7.3.2 Kompetansespredning

I tradisjonelle kartlegginger av tilgjengelig kompetanse har det vært vanlig å la enkeltansatte være "kartleggingsenheten". Når så disse skulle tilby sin kompetanse i andre deler av organisasjonen, framsto de ofte som eksterne konsulenter som tilbød sin ekspertise uten å trenge å ta hensyn til hvilken kontekst den skulle anvendes i. Ut fra en slik logikk ville det vært greit å definere ekspert som et spesielt kompetansenivå med en gitt avlønning.

De lokale prosjektene har, for å styrke kompetansespredningen, bygget på at en enten samlet ansatte med relevant kompetanse for hele organisasjonen eller kartla og samlet informasjon om kompetanse som kan gjøres tilgjengelig for hele organisasjonen. Også her har vi sett en dreining fra å vurdere kompetansen individuelt og kontekstfritt til å vurdere den som en "kompetanseportefølje" som en organisatorisk enhet rår over. Dermed ser vi også her hvordan individuell karrieretenking og avlønning blir problematisk å tilpasse til hvordan kompetansen vurderes og kartlegges.

7.3.3 Lederkarrierer

Prosjektene som har tatt sitt utgangspunkt i lederavtaler og lederskoler har hatt sitt utgangspunkt i utviklings- og driftsmål som den enkelte leder er ansvarlig for å realisere. Her har utfordringen mer gått på hvordan slik mål kan differensieres for dermed bedre å kunne tilpasses ledere på ulike kompetansenivå. Så langt har en nøydt seg med at lederavtalen definerte en ny "runde" i årshjulet og at lederskolen skulle få ledere opp på det nivå de trenger for i det hele tatt å kunne fungere som ledere.

Ledere er i de nye organisasjonsmodellene gjort individuelt ansvarlige for både å sikre og utvikle kvaliteten på de enhetene de leder. Dermed er det enklere å tenke seg hvordan det kan defineres lederkarrierer ut fra hvilket nivå lederne er på, i forhold til deres evne til å realisere dette ansvaret. En vil imidlertid heller ikke her komme unna det faktum at også ledernes evne til å sikre og utvikle kvaliteten på de tjenestene enheten leverer, vil være avhengige av både relasjonelle og kontekstuelle sider ved virksomheten.

Slik vi vurderer det, har de lokale prosjektene vist oss at forholdet mellom realisert kompetanse innenfor gitte relasjonelle og kontekstuelle rammer, og kompetanse vurdert som noe individuelt og kontekstuavhengig, er en av de største utfordringene en står overfor i utviklingen av alternative og likeverdige karriereveier i kommunene. Dersom en ønsker å arbeide med kompetanseutvikling ut fra begge de formulerte målsettingene; styrke tjenestekvaliteten og utvikle alternative karriereveier i en attraktiv arbeidsgiverpolitikk, må forholdet mellom disse to måtene å vurdere kompetanse på, adresseres langt sterkere enn det er gjort til nå. Hvis en ikke gjør det, vil det bli meget vanskelig å ”transformere” kompetansevurderingssystem til systemer for alternative og likeverdige karriereveier.

7.4 Hvilke effekter er oppnådd

I KS-prosjektet ble det også formulert en mer spesifikk problemstilling om hva som kunne være mulig å oppnå av effekter, gjennom utvikling og implementering av alternative og likeverdige karriereveier. Det ble nevnt effekter i forhold til økt fleksibilitet, bedre læring, ansvarliggjøring av medarbeidere for egen kompetanseutvikling, bedre ledelses- og selvledelseskvalitet, nedgang i sykefravær og turnover og en mer livsfaseorientert personalpolitikk. Som vi alt har vist, er de lokale prosjektene ikke kommet så langt at en har noen særlige generaliserbare erfaringer å hente ut på disse punktene. Men vi ønsker allikevel til slutt å reflektere over to av disse temaene.

7.4.1 Fleksibilitet

Både i de lokale prosjektene som omhandlet kompetansespredning særskilt og i de prosjektene der evne til formidling var et kriterium i vurderingen av kompetanse, ser vi potensialet i at alternative og likeverdige karrierestiger kan øke fleksibiliteten i kommuneorganisasjonen. Særlig har vi sett hvordan ulike modeller for mobile eksperter eller mobil ekspertise er begrunnet i og vurderes ut fra den fleksibilitet de kan gi.

I motsatt retning kan det virke når kompetansevurderingene i en praksismodell blir så kontekstavhengige som de nødvendigvis må bli. Det kan lett komme til å knytte ansatte som vurderes som spesielt verdifulle til det tjenestestedet der deres kompetanse er utviklet og anerkjent. En kan lett få en situasjon der en mobilitet mellom tjenestesteder kan oppleves som at en må begynne forfra med å få anerkjennelse for sin kompetanse fra en ny leder. De tradisjonelle, mer kontekstuavhengige fagmodellene for kompetansevurdering, har i så måte fremmet en mer fleksibel bruk av kompetansen ved

at det har vært lettere å få kompetansen anerkjent ved flytting til andre tjenestesteder (og kommuner).

7.4.2 Ansvar og mulighet for læring

Her har vi sett at det legges opp til ulike modeller i de lokale prosjektene. I mentorprosjektet i Stavanger og prosjektet ved Ekeberg-Bekkelaget bygget man systemene på faste opplæringsprogram, mens det har vært mindre framme i de andre prosjektene hvordan de ansatte skulle gis mulighet for læring, eller i hvilken grad de skulle være ansvarlige for sin egen læring.

Begrepet kompetanseutbytte, slik vi refererte det fra en stillingsannonse for et privat internasjonalt firma, viser hvordan dette temaet har sammenheng med det den amerikanske litteraturen omtaler som "the boundaryless career", dvs. en situasjon der den enkelte utvikler sin egen karriere gjennom å hele tiden søke seg til den arbeidsgiveren som kan gi det beste kompetanseutbytte. De ansatte kan godt sies å ha ansvar for egen læring, men kommunens evne og vilje for å legge til rette for læring og utvikling kan fort komme til å bli en likeså viktig konkurransefaktor om arbeidskraften som det å tilby karriere og lønn for den kompetanse som alt er realisert.

Det er det videre arbeidet med utvikling av alternative og likeverdige karriereveier som vil vise i hvilken retning denne utviklingen vil gå, og hvilke effekter det er mulig å oppnå, også på andre områder.

8 Referanser

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001). Skritt på veien : program for fornyelse av offentlig sektor. [Oslo], Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Argyris, C. and D. A. Schön (1996). Organizational learning II : theory, method, and practice. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Arthur, M. B. and D. M. Rousseau (1996). The Boundaryless career : a new employment principle for a new organizational era. New York, Oxford University Press.
- Benner, P. (1995). Fra novise til ekspert : dyktighet og styrke i klinisk sykepleiepraksis. Oslo [København], Tano
I samarbeid med Munksgaard.
- Bolman, L. G. and T. E. Deal (1991). Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler. Oslo, Ad Notam.
- Brown, J. S., Duguid, P. (1991). "Organizational Learning and Communities-of practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation." Organization Science 2(1): 40-57.
- Buer, L., Buer-utvalget, et al. (1997). Ny kompetanse : grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. september 1996 : avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1. oktober 1997. Oslo, Statens forvaltningstjeneste Statens trykning.
- Busch, T., Schwebs, R. (2005). "Følgeforskning - ny endringsstrategi for offentlig sektor?"
- Busch, T., Vanebo, Jan Ole (2001). Modernisering av offentlig sektor : new public management i praksis. Oslo, Universitetsforl.
- Csikszentmihalyi, M. (1991). Flow : optimalopplevelsens psykologi. [København], Munksgaard.
- Finne, H., M. Levin, et al. (1995). Trailing research : a model for useful program evaluation. Trondheim, Sintef Ifim.
- Finstad, N., M. Gjelsvik, et al. (2001). Arbeidsgiverrollen i storby: Alternative og likeverdige karriereveier i kommunal sektor. Stavanger, RF-Rogaland research.
- Hall, D. T. (1996). The career is dead - long live the career : a relational approach to careers. San Francisco, Calif., Jossey-Bass Publishers.
- Hansen, M. T., Von Oetinger, Bolko (2001). Introducing T-Shaped Managers. Knowledge Management's Next Generation. Harvard Business Review. **March 2001**.

- Hernes, G. (1995). Nye hvorfor alt går galt. Oslo, Universitetsforl.
- Lave, J. and E. Wenger (1991). Situated learning : legitimate peripheral participation. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lewin, K. (1946). "Action research and minority problems." Journal of Social Issues No 2(34-46).
- Moland, L. E. and H. Bogen (2001). Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner : muligheter og begrensninger. Oslo, Forskningsstiftelsen Fafo.
- Moland, L. E. and M. Egge (2000). Kommunal sektor - bedre enn sitt rykte? : strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Oslo, Forskningsstiftelsen Fafo.
- Nordhaug, O. (1999). Ledelse 2000+ : trender og utfordringer. Oslo, Cappelen akademisk forl.
- Nordhaug, O. and B. Gausdal (2002). Strategisk personalledelse : utvalgte emner. Oslo, Universitetsforl.
- Olsen, O. E. F., Lindøe, P.H. (2004). "Trailing Research based Evaluation; Phases and Roles." Evaluation and Program Planning Vol 27: 371-80.
- Opedal, S. H., T. Laudal, et al. (2002). Flat struktur og resultatenheter : utfordringer og strategier for kommunal ledelse. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Rødvei, P.-H. (2000). Kommunene og den kompetente arbeidskraften : gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv. Bodø, Nordlandforskning.
- Torgersen, U. (1972). Profesjonssosiologi. Oslo, Universitetsforlaget.
- Whyte, W. F. (1991). Participatory action research. Newbury Park, Calif., Sage Publications.
- Aas, R. W., Holte, K.A. (2004). Evaluering av kompetanseutviklingsprogrammet - Klinisk fagstige, RF-Rogalandforskning, 2004/041.

Vedlegg:

1. Organisering og ekstern støtte for lokalt utviklingsarbeid

2. Liste over kontaktperson ved hver deltagende kommune/institusjon

1. Organisering og ekstern støtte for lokalt utviklingsarbeid

Tilbud om å delta i ulike typer prosjekt og utviklingsarbeid, vil i seg selv kunne ses på som en mulighet for karriereutvikling. I forprosjektet ble dette trukket fram som et eget tema. Prosjektarbeid ble vurdert som et supplement til de strukturerte faglige karriereveiene eller lederkarriereveiene. Ved å trekke ansatte helt eller delvis ut fra de faste jobbene for kortere eller lengre tidsrom, vil virksomhetene både kunne trekke veksler på den kompetanse de ansatte rår over i forhold til viktige utviklingsoppgaver, samtidig som de ansatte opplever at virksomheten gir større spillerom og flere utviklingsmuligheter enn de som oppnås i de faste jobblasseringene. Dette var imidlertid ikke et spesifikt tema i noen av de lokale prosjektene. Vi har derfor valgt å formidle noen erfaringer med organiseringen av de lokale prosjektene og RFs bidrag i disse, i dette vedlegget.

Lokalt utviklingsarbeid vil kunne organiseres på mange måter. En dimensjon å ta hensyn til, er i hvilken grad utviklingsarbeidet skal være organisert i den faste driftsorganisasjonen eller som egne prosjekt på siden av denne organisasjonen. De lokale utviklingsprosjektene representerer flere varianter i så måte.

Særlig erfaringene fra Bergen og Stavanger viser at virksomhetsledere er en stor ressurs i lokalt utviklingsarbeid og at mulighetene for rask og konkret utprøving av delvis utviklede system og metoder, gir en "realitetstest" som driver utviklingsarbeidet framover. Virksomhetsledere vil også kunne gi utviklingsarbeidet en helt annen legitimitet enn det stabspersonell kan gi, dersom de holder egne ansatte og lokale tillitsvalgte godt informert om og involvert i arbeidet.

Dette er på mange måter et brudd med den tradisjonelle relasjonen mellom stab og virksomheter. Tradisjonelt har det vært stabene som har stått for utviklingsarbeidet mens virksomhetene har vært gjennomførere. Innenfor New Public Management – tradisjonen forsterkes trykket på virksomhetene som utførere, ved at så mye ressurser som mulig skal brukes i selve tjenesteproduksjonen. De flate organisasjonsmodellene med relativt små selvstendige resultatenheter, og i enda sterkere grad organisering etter en bestiller-utfører-modell, gir i utgangspunktet små muligheter for utviklingsarbeid i de utførende virksomhetene. Samtidig skal de sentrale stabene reduseres mest mulig og dermed vil mye av både kapasitet og kompetanse måtte settes inn for å støtte enkeltvirksomhetene i den daglige driften, eller for å drive saksbehandling mot det politiske systemet. De tjenesteutviklende fagstabene er i mange kommuner redusert betydelig og dermed også ressursene til lokalt utviklingsarbeid.

I private virksomheter som organiserer seg på denne måten, og som har økonomi og kultur for det, ser vi at behovet for utvikling ivaretas av egne utviklingsavdelinger. Det er lite trolig at kommunene vil ha ressurser til dette.¹²

I en slik situasjon vil det være blant virksomhetsledere og kompetente medarbeidere at en, tross ressursknapphet, vil finne den kompetanse som utviklingsarbeidet er avhengig av. Det er da et stort poeng at utviklingsarbeidet ikke organiseres slik at virksomhetsdeltakerne trekkes stadig nærmere stabspersonellet. Snarere må stabspersonellet opptre langt oftere på virksomhetenes arenaer. Ellers vil fort både legitimiteten og realitetsorienteringen gå tapt.

En annen dimensjon en må ta hensyn til ved organiseringen av lokalt utviklingsarbeid, er hvilken fase arbeidet er i. Her finnes det ingen fasit for å beskrive en entydig og rettlinjert faseinndeling. Den faseinndelingen som en kanskje har sett mest av til nå, har vært å starte med et overordnet ledelsesinitiativ, som så går over i en utredningsfase (med partsmedvirkning), en beslutningsfase og så en implementeringsfase.

Det lokale utviklingsprosjektet i Plan & bygningsetaten (for utvikling av faglige karriereveier) syntes å være lagt opp slik. Det ble vurdert som helt nødvendig å starte et utviklingsarbeid med noen mer overordnede kartlegginger og utredninger om prinsippene for et nytt system. Da vil en ledelsesoppnevnt gruppe med god legitimitet (representativitet) og kjennskap til organisasjonen, kunne være det rette. Men samtidig erfarte en at et mandat ved oppstart ikke kan erstatte en god dialog mellom ledelse og gruppe, for å sikre at en har et felles utgangspunkt i forhold til intensjoner og mål, og at det utvikles prinsipper og systemer som samsvarer med disse intensjonene og målene.

Innenfor KS-prosjektets tidsramme kom en ikke lenger enn til at utredningsrapporten fra gruppen i Plan & bygning ble lagt fram for ledelsen til diskusjon og eventuell beslutning om videre framdrift. I den videre framdrift kan en så komme til å velge to alternative modeller. Den ene ville være en modell med brei implementering av et teoretisk utviklet karrieresystem. Mye tyder på at dette kunne blitt en svært tung prosess. Alternativet ville være å ikke ta noen prinsipiell beslutning om at systemet skulle implementeres direkte, men heller vinne erfaringer gjennom avgrensede utprøvinger, og da først i de deler av organisasjonen der det var god motivasjon for å prøve ut et nytt system. Så kunne en beslutning om videre implementeringsstrategi bygge på disse erfaringene.

En annen faseinndeling er å starte med å motivere til lokalt utviklings- og utprøvningsarbeid direkte. Dette har mye å gjøre med hvilken endringskultur som

¹² På statlig plan ser vi imidlertid hvordan direktorat og ressurscenter av ulike slag bruker store ressurser på ulike typer utviklings- og utredningsarbeid. Dette kan få en til å tenke at vi har etablert en nasjonal bestiller-utførermodell med staten som ressurssterk bestiller og kommunene som en økonomisk skviset utfører. Videre refleksjoner om dette skal vi imidlertid la ligge her.

utvikles i en organisasjon. Vi kan tenke oss tre varianter av en endringskultur som inkluderer lokalt utviklings- og utprøvningsarbeid. Den ene varianten er den vi alt har omtalt, der lokale utprøvinger blir lagt inn som en del av et sentralt organisert utviklingsarbeid. Da må en enten beordre eller klare å lete opp mest mulig motiverte lokale organisasjonsledd (i forhold til det bestemte utviklingstemaet) hver gang en har behov for lokal utprøving.

Den andre varianten av endringskultur er der initiativ til og formulering av utviklingstema og -prosjekt alltid kommer fra et sentralt organisasjonsledd (ledelse eller staber) men der lokale organisasjonsledd blir trukket med i både utvikling, utprøving og eventuelt i videre implementering. En vil da ofte se at det blir de samme organisasjonsleddene eller lederne/medarbeiderne som blir trukket med hver gang. Noen virksomheter kan dermed bli de endringsorienterte/villige, mens andre ikke er det. Dermed vil også en videre implementering stå overfor en annen ”endringskultur-kontekst” enn det de første utprøvingene sto overfor.

Den tredje varianten av endringskultur er der initiativ og formuleringer av utviklingsområder kommer fra lokale organisasjonsledd, og der det både oppfordres til og belønnes å ta slike initiativ. I slike endringskulturer vil både motivasjon og kompetanse for å drive utviklingsarbeid kunne bli enda bedre enn i de to første variantene.

Samtidig kan selvsagt veien fra lokal utvikling/utprøving til breiere tilpassing, godkjenning og implementering bli lang med slike lokale utviklingsstrategier. Fra mange deler av arbeidslivet har vi imidlertid eksempler på at lokal utvikling av ”beste praksis” kan bli noe mer enn positive ”happenings”, om organisasjonen og ledelsen har etablert gode rutiner for å utnytte beste praksis. Da må sentrale aktører både i ledelse og arbeidstakerorganisasjoner akseptere en ny rolle, der de først og fremst skal involvere seg i vilkårene for implementeringen av god praksis, og ikke i utviklingen av den.

Slike strategier for utvikling og implementering av beste praksis vil også måtte utnytte ekstern kompetanse, i større grad enn det som har vært vanlig i både offentlig og privat arbeidsliv.

De tradisjonelle stabene med sine sentraliserte utrednings og utviklingsoppgaver, kunne etablere gjensidige og likeverdige relasjoner til eksterne konsulent- og forskningsmiljø som begge parter kunne ha stor glede og nytte av. Etter hvert som NPM-tradisjonen med sin vekt på resultater og kontroll har fått innpass, har det også blitt et stort marked får en annen type konsulentmiljøer som utvikler systemer for styring, måling og kontroll og forskningsmiljøer som tilbyr kompetanse innenfor evaluering. På samme måte har den omfattende statlige aktiviteten med program og reformer rettet mot kommunene, gitt et stort marked for både prosess- og resultatevalueringer.

Selv om læring i mottakerorganisasjonen er et uttalt mål også for konsulentbistand og evaluering, så vil dette målet ofte komme i annen rekke. For konsulent er ”mersalg” ey selvsagt mål og for evalueringsmiljøet er ofte både oppdragsgiver og primære målgruppe for formidling av resultater, en annen enn den organisasjonen som blir evaluert.

Aksjonsforskning (Lewin 1946) og ”participatory action research” (Whyte 1991) framstår som den sterkeste alternative tradisjonen til disse formene for direkte intervenserende konsulentbistand og distansert, ofte nesten rituell evaluering. I aksjonsforskning er målet å fremme læringen i organisasjonen gjennom å være både en aktiv deltaker i selve organisasjonsprosessene og samle inn og analysere data om prosessene på en slik måte at de kommer endringsprosessene til gode. Problemet har vært at aksjonsforskningen sjelden har klart å produsere og formidle generaliserbar kunnskap til nytte for utviklingsarbeid i andre organisasjoner.

Følgforskning, slik vi har beskrevet det i kapittel 3 (Finne, Levin et al. 1995; Olsen 2004), er et forsøk på å overkomme noen av svakhetene i både aksjonsforskning og evaluering. I en artikkel beskriver Busch og Schwebs (Busch 2005) erfaringene fra et følgeforskningsprosjekt knyttet til omorganiseringsprosesser i Oljedirektoratet. Særlig er deres refleksjoner om dialogen mellom organisasjonen og det eksterne kompetansemiljøet interessant i forhold til de erfaringene vi har gjort oss i dette prosjektet.

Busch og Schwebs formulerer følgende vilkår for at følgeforskning skal kunne være en nyttig strategi for bruk av ekstern kompetanse i organisasjoners interne utviklingsarbeid:

- Det må arbeides bevisst med å bygge tillitsrelasjoner mellom følgeforskerne og virksomhetsaktørene.
- Følgeforskerne skal engasjere seg i å bidra til læringsprosessene i virksomheten og ikke i problemløsningsprosessen.
- Følgeforskerne må formidle begrep og teoretiske perspektiv som kan inspirere virksomhetsaktørene til refleksjon om egne praksiserfaringer.
- Følgeforskerne må legge stor vekt på meningsskaping som gir virksomhetsaktørene mulighet til å forholde seg til dilemmaer og utfordringer i egen organisasjon.
- Følgeforskerne må utvikle relasjons- og kommunikasjonskompetanse som tillegg til sin forskningskompetanse, om disse vilkårene skal kunne oppfylles.

Om disse vilkårene oppfylles, vil det kunne utvikles nye gode strategier for hvordan lokalt utviklingsarbeid i kommunene kan organiseres og støttes.

Litteraturreferanser

Busch, T., Schwebs, R. (2005). "Følgeforskning - ny endringsstrategi for offentlig sektor?"

Finne, H., M. Levin, et al. (1995). Trailing research : a model for useful program evaluation. Trondheim, Sintef Ifim.

Lewin, K. (1946). "Action research and minority problems." Journal of Social Issues No 2(34-46).

Olsen, O. E. F., Lindøe, P.H. (2004). "Trailing Research based Evaluation; Phases and Roles." Evaluation and Program Planning Vol 27: 371-80.

Whyte, W. F. (1991). Participatory action research. Newbury Park, Calif., Sage Publications.

2. Liste over kontaktperson ved hver deltagende kommune/institusjon

Trondheim kommune:

Kontaktperson:

Tone Sandø, Prosjektleder

Anne-Cathrine Moseng, Sentral prosjektgruppe

Bergen kommune

Kontaktperson:

Brit Olin Styve, Prosjektleder

Tlf. 55 56 61 01

Jan-Håkon Holgernes, Sentral prosjektgruppe

Oslo kommune

Kontaktpersoner:

Hogne Hove, Prosjektleder

Birgitte Eeg, Prosjektleder

Liv Stien Ulvmoen, Sentral prosjektgruppe

Stavanger kommune

Kontaktperson:

Mona Kopperstad, Prosjektleder/Sentral prosjektgruppe

RF-Rogalandsforskning

Kontaktperson:

Sverre Nesvåg, Prosjektleder

Tlf. 51875414