



# **Kunnskapsledelse i offentlige virksomheter**

Grete Wennes

TØH-serien 2012 : 2

Trondheim 2012  
ISSN: 1890-9566  
ISBN: 978-82-7877-215-7

## Forord

---

Trondheim Økonomiske Høgskole fikk i januar tildelt prosjektet “Forskning og innovasjon i offentlig sektor” fra Regionalt Forskningsfond Midt Norge. Formålet var å undersøke hvilke forskningsbaserte innovasjonsmuligheter som finnes med hensyn til å utvikle en bedre organisering, styring, ledelse og IKT-bruk i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

Prosjektet ble delt inn i fem delprosjekter (se <http://hist.no/fios> for en samlet oversikt over prosjektet) . For en samlet oversikt over Denne rapporten er sluttrapport knyttet til delprosjektet Kunnskapsledelse. Fokus for delprosjektet har vært å undersøke innovasjons- og endringsmuligheter i ledelse i offentlige virksomheter og har et særlig fokus på kunnskapsarbeid og kunnskapsledelse.

De studerte casene er Sør-Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim Kommune. Datainnsamlingen, som består av dokumentanalyse, gruppeintervju og individuelle dybdeintervju er foretatt høsten 2011.

Arbeidet med dette delprosjektet er utført av prosjektleder Grete Wennes og masterstudenter Liv Elin Sandnes og Camilla Baro (Master i Kunnskapsledelse). Datamaterialet vil videre bearbeides til en masteroppgave som forsvares ved Copenhagen Business School i september 2012. Denne rapporten er skrevet av prosjektleder Grete Wennes.

Grete Wennes

April 2012

## Innhold

---

1. Innledning	4
2. Teoretisk bakteppe	6
3. Casebeskrivelser	11
a. Trondheim Kommune	11
b. Sør-Trøndelag Fylkeskommune	17
4. Metode	26
5. Analyse og resultater	27
6. Oppsummering	36
7. Referanser	39
8. Vedlegg	42

## Innledning

---

Hovedprosjektets problemstilling er hvordan det, gjennom FoU, kan stimuleres til innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon – spesielt knyttet til ledelse, styring, organisering og bruk av IKT. Dette har vært konkretiseres i to spørsmål:

1. Hvilke innovasjons/forbedringsmuligheter med hensyn til ledelse, styring, organisering og IKT finnes innenfor kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon?
2. Hvilke av disse kan stimuleres/utløses ved bruk av FOU?

Prosjektet har vært avgrenset til kun å omfatte organisering og ledelse av offentlig tjenesteproduksjon. Det innebærer at den teknologiske og profesjonelle siden av tjenesteproduksjon holdes utenfor. Videre er prosjektet avgrenset til å gjelde offentlige tjenester som ytes av kommunale og fylkeskommunale virksomheter i Midt-Norge. Prosjektleder har vært Tor Busch ved Trondheim Økonomiske Høgskole, HiST.

Prosjektet ble delt inn i fem delprosjekter. Denne rapporten tilhører delprosjekt Kunnskapsledelse. Delprosjektet har satt fokus på ledelsesprosesser innenfor profesjonell tjenesteyting i regionen og det har vært lagt vekt på kunnskapsledelse, ledelse av profesjonelle medarbeidere og verdibasert ledelse. Delprosjektets prosjektleder har vært Grete Wennes ved Trondheim Økonomiske Høgskole, HiST. Denne rapporten omhandler kunnskapsledelse og ledelse av profesjonelle medarbeidere. Problemstilling for delprosjektet denne rapporten omhandler, er ”Hva er kunnskapsledelse i offentlig sektor i praksis og hvilke ledelsesmessige utfordringer kan støttes ved hjelp av FOU?”

Problemstillingen er eksplorativ (utforskende) og krever et forskningsdesign som åpner for mange ulike perspektiver og innfallsvinkler. Det er derfor tatt utgangspunkt i caseanalyse som design, med datainnsamlingsmetoder som dokumentstudier, gruppeintervju og individuelle intervju. De utvalgte casene er Sør-Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim Kommune, med datainnsamling i kulturenheten.

Et viktig mål med delprosjektet er å avdekke om FoU-innsats kan bidra til en *ledelsesmessig innovasjon* med hensyn på å utvikle kommunalt og fylkeskommunalt kunnskapsarbeid og følgelig utvikle kommunal og fylkeskommunal kunnskapsledelse.

Strukturen på rapporten er som følger: etter denne innledningen, presenteres et teoretisk bakteppe for forskning på kunnskapsarbeid og kunnskapsledelse. Deretter følger

casebeskrivelse av de to casene Trondheim Kommune og Sør-Trøndelag Fylkeskommune og deres tilhørende kulturenheter. Casebeskrivelsene utgjør en viktig del av den kontekstuelle forståelsen og er derfor viet betydelig plass i denne rapporten. Deretter følger en metodedel der forskningsdesign og datainnsamlingsmetoder er nærmere beskrevet. Siste del i rapporten er analyse som avrundes i en oppsummering og svar på den overordnede problemstillingen.

## Teoretisk bakteppe

---

Enkelt sagt består begrepet kunnskapsarbeid av både kunnskap og arbeid (Sandvik 2011). Slik kan vi også si kunnskapsorganisasjoner består av kunnskapsarbeid og kunnskapsledelse (Wennes, 2011). Kunnskapsarbeid er et forholdsvis nytt begrep i organisasjonsteoriens historie, og det brukes typisk i forbindelse med kunnskapsorganisasjoner og kunnskapsarbeidere (Irgens & Wennes, 2011) Det langt mer brukte begrepet kunnskapsorganisasjoner har blitt en svært ettertraktet merkelapp og har fått en rekke nære slektninger som kunnskapsintensive virksomheter, profesjonelle tjenesteytende virksomheter, ekspertorganisasjoner, profesjonsvirksomheter etc.. Forskjellene mellom dem kan være vanskelig å tegne opp og de klare definisjonene likeså. Det er i tillegg knyttet spesiell prestisje til merkelappen ”kunnskapsbedrift”, samtidig som det oppfattes som stigmatiserende ikke å bli omtalt som kunnskapsbedrift (Alvesson, 1995). I dag benyttes begrepet kunnskapsvirksomhet om både offentlige og private, ideelle og hybride organisasjoner.

Siden slutten av 1970-tallet og frem til i dag har det pågått en debatt om hvorvidt ledelse av kunnskapsarbeid skiller seg fra tradisjonell ledelse, og om ledelsens betydning for kunnskapsarbeideres produktivitet (e.g. Alvesson 1995, Sandvik 2011, Lines 2011). Kunnskapsarbeid karakteriseres som regel ut fra egenskaper ved arbeidet, og ved hjelp av disse egenskapene kan vi skille kunnskapsarbeid fra mer tradisjonelt arbeid. Hovedargumentet i debatten er at samfunnet har blitt mer kunnskaps- og informasjonsintensivt (Barley og Kunda 2001, Hislop 2009), og at dette skiftet har ført til endringer i hvordan vi arbeider og utøver ledelse (Sandvik 2011). Debatten preges også av en økende masse med høyt utdannede arbeidskraft og behov for innovasjon og tjenesteyting i arbeidslivet. I Norge er det en generell trend at flere mennesker arbeider med kunnskap og tar høyere utdanning. I 1970 var det 200 000 voksne mennesker med høyere utdanning i Norge, mens vi i fjor (2009) passerte en million – noe som er en femdobling på 40 år (Sandvik 2011).

Kunnskapsarbeidere motiveres i følge Newell med flere (2009) av at arbeidet gir mulighet for autonomi og personlig vekst og de setter pris på å arbeide under fleksible og dynamiske forhold. Kunnskapsarbeidere vil ha arbeidsbetingelser som gjør det mulig å oppnå mål, og de arbeider gjerne i selvstyrte arbeidsgrupper som de selv tar initiativ til å danne (Irgens og Wennes, 2011). Med andre ord: de ønsker å være selvstyrte og selvgående (Newell, 2009).

Det er over 50 år siden Peter Drucker uttrykte bekymring for hvordan ledere skulle få kunnskapsarbeidere til å være produktive (Drucker 1959). Ett av de sentrale problemene Drucker signaliserte, var at de ledelsesformene man til da kjente til, ikke var tilpasset

kunnskapsarbeidere. Mandt (1978: 138) støttet bekymringen og mener at «å lede kunnskapsarbeidere er og vil være ekstremt vanskelig».

Vi vet fortsatt lite om hva denne type ledelse er i praksis. Kunnskapsledelse som begrep er, av overforstående argumenter, blitt mer en merkelapp eller honnørord, enn et fenomen som beskriver ledelse av kunnskapsarbeid og kunnskapsarbeidere (Alvesson, 2002; Hislop, 2009; Irgens, 2010; Newell, 2009). Og vi vet lite om kunnskapsarbeid og kunnskapsledelse i den offentlige kontekst som kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting.

I følge Sandvik (2011) kan forskningslitteraturen inndeles i to tydelig perioder for forskning på kunnskapsarbeid. Den første bølgen varte fra sent 50-tallet til slutten av 70-tallet, mens den andre bølgen har vart fra midten av 1990-tallet og frem til i dag.

Oppsummeringsartikler (Darr og Warhurst 2008, Hislop 2008; 2009, Kelloway og Barling 2000) viser til svakheter ved definisjoner og dermed utfordringer med operasjonaliseringen av begrepet kunnskapsarbeid. Det har bidratt til at forskningen har hatt store konseptuelle og empiriske utfordringer, både forskningen om kunnskapsarbeid og forskningen om kunnskapsledelse.

I det følgende skal vi se på noen av de dominerende og mest brukte definisjonene på begrepene kunnskapsarbeid og kunnskapsledelse, før vi tar for oss noen mulige operasjonaliseringer. Denne rapporten baserer seg på en eksplorativ studie av kunnskapsledelse i den offentlige kontekst, og vil sammen med eksisterende teori kunne være med å utfylle bilde av hva kunnskapsledelse er.

## Kunnskapsarbeid

Et utgangspunkt for å forstå begrepet kunnskapsarbeider, er med følgende definisjon: kunnskapsarbeider er en person "... hvis arbeid primært er intellektuelt, kreativt og ikke rutinebasert av natur og som involverer både utnyttelse og utvikling av kunnskap" (Hislop 2005: 217). Et annet utgangspunkt er følgende: Kunnskapsarbeid er arbeid som i liten grad er rutinebasert, som vanskelig lar seg standardisere, og der svarene på hvordan oppgavene skal utføres primært er å finne i den profesjonelle kunnskapen arbeideren har tilgang til og utvikler gjennom praksis (Irgens & Wennes, 2011). Den siste definisjonen innebærer ikke at kunnskapsarbeidere ikke kan være avhengige av kunnskap som er nedfelt i systemer og strukturer. Den innebærer heller ikke at alt kunnskapsarbeid er utelukkende kognitivt. Den åpner for et bredere syn på kunnskapsarbeid enn at det kun er intellektuelt.

Kunnskapsarbeidere har med kroppen på arbeid, og de er som alle andre avhengig av sitt

sanseapparat og sine følelser i sin daglige praksis. Zack (1999) poengterer at kunnskapsarbeid handler først og fremst om anvendelse av ekspertise; der kunnskap og jobbutførelse skjer simultant, og der tenkning og følelser vanskelig kan atskilles.

Flere legger vekt på at det i definisjonen av kunnskapsarbeid er naturlig å ta utgangspunkt i oppgave- og prosedyrekunnskap i kombinasjon med personlige egenskaper hos kunnskapsarbeideren, i tillegg til at arbeideren på en eller annen måte skaper verdi for arbeidsplassen (Davenport, Jarvenpaa og Beers 1996, Wikström og Normann 1994). Sandvik (2011) velger å definere kunnskapsarbeid som et sett med karakteristika ved arbeidet, bestående av jobbkompleksitet, informasjonsprosessering, problemløsning og mangfold av ferdigheter, i tillegg til at arbeidet foregår i en kontekst som er autonom.

Det er mange som støtter at autonomi har en sentral plass i kunnskapsarbeid (Robertson og Swan 2003). Morgeson og Humphrey (2006) operasjonaliserer autonomi i tre momenter a) frihet til å planlegge arbeidet, b) frihet til å velge arbeidsmetode, og c) frihet til å ta beslutninger som vedrører egen arbeidssituasjon. I tillegg mener de fem andre karakteristika preger kunnskapsarbeid og disse er 1) jobb kompleksitet, 2) informasjonsprosessering, 3) problemløsning, 4) mangfold av ferdigheter og 5) spesialisering. Argumentet er at personer som gjør kunnskapsarbeid, vil skåre høyere på disse karakteristikaene enn personer som i mindre grad gjør kunnskapsarbeid (Sandvik 2011).

I tillegg til disse faktorene ved kunnskapsarbeid, står verdiskaping og motivasjon som sentrale elementer i forskningen. Vi skal se nærmere på dette i det følgende, og særlig med tanke på hvordan dette virker inn på ledelse.

### Verdiskaping, motivasjon og ledelse

Kunnskapsarbeidere skaper verdi gjennom kompetent utførelse av oppgaver og innovasjon i tjenesteproduksjon, skriver Lines (2011). I tillegg skapes verdi gjennom deling og spredning av kunnskap internt i organisasjonen, på en slik måte at andre ansatte presterer bedre gjennom de samme grunnleggende verdiskapingsprosessene (Argot og Ingram 2000). Mye av forskningslitteraturen vektlegger innovasjon som den viktigste medierende variabel mellom kunnskapsarbeiderens innsats og organisasjonens måloppnåelse. Dette skyldes at mange av studiene har vært gjennomført innenfor en FoU-konteksts. For mange kunnskapsarbeidere utgjør imidlertid innovasjon trolig bare en perifer del av de samlede aktivitetene som utføres, hvor kunnskapen kommer til uttrykk og dermed påvirker organisasjonens måloppnåelse (Lines, 2011: 24).



Motivasjon blir i forskningslitteraturen gjerne fremhevet som en viktig ingrediens i kunnskapsarbeid. Lines (2011) fremsetter nivået på verdiskapingen for den enkelte kunnskapsarbeider med en enkel formel:  $verdiskapingsnivå = evne \times motivasjon$ . Dette for å illustrere at verdiskaping enten økes med en økning i evne eller via en økning i motivasjon. Lines (2011) mener videre at ledelse av kunnskapsarbeidere dreier seg om hvordan ledere, frivillig eller ufrivillig, gjennom beslutninger, prosessutforming og relasjonell atferd skaper eller ødelegger verdi gjennom innvirkning på kunnskapsarbeiderens motivasjon. Ofte er imidlertid effekten på motivasjon et biprodukt. Hovedproduktet er som regel strukturer og prosesser som innføres for å nå andre mål, slik som økt innovasjon, læring eller effektivitet.

Motivasjon kan enkelt sies å dreie seg om to fenomener (Lines 2011): 1) Hvorvidt en kunnskapsarbeider velger å engasjere seg i en aktivitet og 2) når dette valget er gjort, hvor hardt, målrettet og utholdende vil kunnskapsarbeideren engasjere seg i aktiviteten. Til tross for at kunnskapsarbeideren noen ganger fremstilles som konstant hypermotivert (indre motivasjon), er det trolig mer realistisk å tenke på et normalnivå hvor arbeidsoppgavene utføres med et akseptabelt minimum av innsats (Alvesson 2000). I tillegg er de organisatoriske konsekvensene av et ekstremt høyt aktivitetsnivå hos kunnskapsarbeidere usikre fordi risiko for å bli utbrent kan øke kraftig (Finegold og Frenkel 2006).

Kunnskapsarbeidere har mer makt over arbeidsgiveren enn tradisjonelle arbeidere på grunn av knapphet, hevder Lines (2011) og forklarer det med at organisasjoner kjemper om kunnskapsarbeidere, mens arbeidere tidligere kjempet mot hverandre om ansettelse i organisasjoner. Kunnskapsarbeidere er mer selvbevisste og vet eller antar at arbeidsgiveren ikke kan nå sine mål uten dem. De vet at organisasjonens måloppnåelse skjer via deres innsats og hvis denne reduseres, eller hvis de «hopper av» vil organisasjonen bli skadelidende og få problemer med å nå sine mål (Lines 2011). De er likevel til en viss grad avhengig av organisasjonen for å prestere på et høyt nivå. Når de bytter arbeidsplass, kan det hende at prestasjonsnivået reduseres betydelig (Groysberg, Lee og Nanda 2008). En rekke organisatoriske og ledelsesmessige løsninger har vært foreslått for å øke nivået på motivasjon hos kunnskapsarbeidere. Løsningene som har vært foreslått, kan deles i tre kategorier: 1) motivasjonsfremmende organisasjonsstrukturer 2) insentiver, belønninger og anerkjennelse, og 3) jobbdesign.

Noe av verdiskapingen som kunnskapsarbeiderne står for, er basert på besittelse og anvendelse av kunnskap som er taus. En konsekvens er at anvendelse og deling av denne kunnskapen må skjer på frivillig grunnlag. Kunnskapsarbeideren kan velge å holde denne tilbake uten at organisasjonen lett kan sanksjonere dette direkte (Lines 2011).

Kunnskapsarbeidere antas å skape innovasjon og forskning viser at kunnskapsarbeidere skaper verdi gjennom innovasjon innenfor både prosess- og tjenestedomene, men det kan være enorme forskjeller i prestasjon og produktivitet innenfor en gitt klasse med kunnskapsarbeidere (e.g. Alvesson 2000). I mange organisasjoner er det enkeltpersoner som driver innovasjon, snarere enn grupper av kunnskapsarbeidere (Felin og Hesterly 2007). Forskning viser også at det kan være forskjell mellom eldre og yngre kunnskapsarbeidere, der førstnevnte gruppe oppgir andre årsaker til å forbli i organisasjonen. De eldre kunnskapsarbeiderne er i gjennomsnitt mer dedikert til organisasjonen der de jobber enn de yngre (Lord og Farrington 2006). Kunnskapsarbeidere føler sterkere tilknytning til og forpliktelse overfor profesjoner, profesjonsverdier og profesjonsnormer enn overfor organisasjonen, dens kultur og ledelse (Lines, 2011). 800 FoU-ansatte oppga at de ble motiverte av personlig vekst, autonomi, samt det å oppnå gode resultater ut fra en standard som gjør arbeideren stolt og lønn. De tre første faktorene betydde en god del mer enn den siste (Tampoe 1993). Det er likevel ikke så enkelt at kunnskapsarbeidere motiveres av indre faktorer og demotiveres av ytre. Kunnskapsarbeidere motiveres av rettferdighet i tildelinger av belønninger. De reagerer sterkt negativt med blant annet redusert engasjement for organisasjonen og høyere grad av intensjoner om å slutte når de oppdager brudd mot disse verdiene (Flood m.fl. 2001).

Kunnskapsarbeidere antas gjerne å ha sterkt behov for å arbeide sammen med og å lære av andre medlemmer av samme profesjon (Brown og Duguid 1996, Dumaine, 1994). Likevel hevdes det at de er sterke individualister og konkurranseorienterte (e.g. Drucker 1989).

Teorigjennomgangen over trekker frem særtrekk ved kunnskapsarbeid og kunnskapsarbeidere. Det er likevel liten forskningsstøtte på at disse særtrekkene skiller dem vesentlig fra andre arbeidere. Det er likevel egenskapene ved kunnskapsarbeid og kunnskapsarbeidere i den offentlige kontekst som er av interesse her, og målet er ikke å skape skarpe skiller mellom offentlige kunnskapsarbeidere og andre arbeider. Vi er ute etter å finne karakteristika ved arbeidet og følgelig hvilke ledelsesmessige implikasjoner dette gir.

Både Trondheim Kommune og Sør-Trøndelag Fylkeskommune betegner seg som kunnskapsorganisasjoner, både i strategi- og styringsdokumenter og i uttalelser fra respondentene. Det er med andre ord en forståelse av at de to casene som denne rapporten omhandler, omtaler seg selv og ønsker å omtales som kunnskapsorganisasjoner. Vi vil derfor i de videre analysene betrakte de som kunnskapsorganisasjoner. I det følgende skal vi se nærmere på casene Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim Kommune, med et særlig blitt på kulturenheterne i hver case.

## Casebeskrivelse Sør-Trøndelag fylkeskommune

---

I 2010 talte Sør-Trøndelag fylke 290 500 innbyggere fordelt på et areal på 18 832 km<sup>2</sup>, hvorav 992 km<sup>2</sup> er innsjøer. Det er i fylket 25 kommuner, hvor fylkeshovedstad er Trondheim by der 58 % av befolkningen er bosatt.

Fylkeskommunen sysselsetter bortimot 2600 ansatte og fyller som det tredje forvaltningsnivået, i tillegg til kommunene og staten, i hovedsak rollen som forvalter, tjenesteprodusent og som regional utvikler. Arbeidsoppgavene tillagt fylkeskommunen er vurdert dithen at ville være for krevende dersom de skulle bli håndtert i kommunene, og samtidig for byråkratisk, detaljert og arbeidsomfattende om de skulle styres av storting og regjering. Likevel, arbeidsoppgavene er ikke statiske og som et eksempel på dette hadde fylkeskommunen tidligere ansvaret for helseomsorgen frem til 2002, da ansvaret ble overført til staten. Hoveddelen av fylkeskommunens oppgaver er delt inn i seks arbeidsområder.

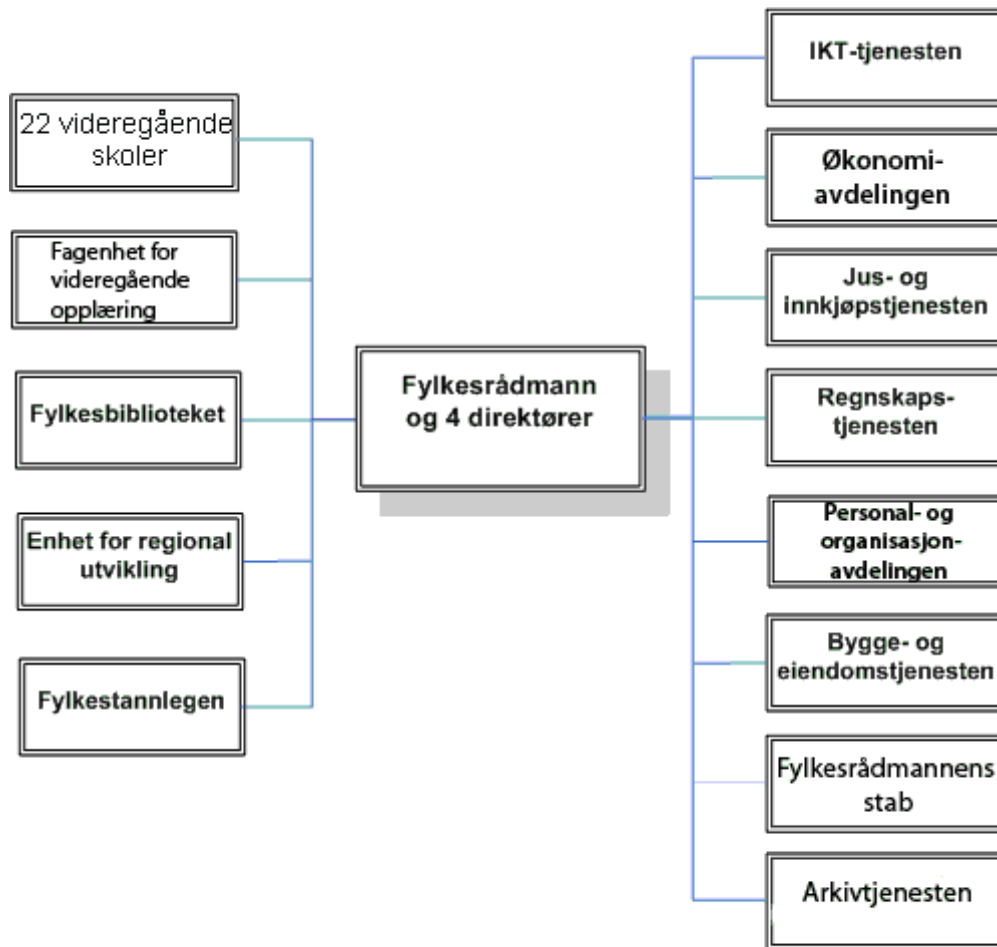
Arbeidsområdene er

- Kultur
- Regional utvikling
- Opplæring
- Tannhelse
- Næringsutvikling
- Samferdsel<sup>i</sup>

### *Struktur*

Fylkeskommunens administrative oppbygning består av fylkesrådmann i Sør-Trøndelag, som sammen med fire direktører utgjør øverste administrative ledelse for fylkeskommunen (figur 1). De fire direktørene er opplæringsdirektør, regionaldirektør, økonomidirektør og direktør for kultur og kommunikasjon. Videre følger ulikt antall fagsjefer innenfor hver enhet.

I tillegg til ansvar for saker som legges frem for fylkesutvalg og fylkesting, ligger det til fylkesrådmannens ansvar som øverste leder å koordinere de administrative enheter i fylkeskommunen. Fylkesrådmannen er utnevnt av et folkevalgt fylkesting og ansatt for å styre fylkeskommunen ut fra vedtak gjort av folkevalgte politikere.



Figur 1. Fylkeskommunens administrative enheter<sup>ii</sup>

Fylkeskommunen er politisk styrt gjennom Fylkestinget. Dette er fylkeskommunens folkevalgte organ og oppnevnes i lokalvalgene for fire år av gangen. Folkevalgt er også fylkesordføreren som er leder av fylkeskommunens øverste organ, fylkestinget, og som også leder det politiske arbeidet i fylkeskommunen.

En utfordring for noen kan være å skille på fylkesrådmannen og fylkesmannen. Fylkesmannen er i motsetning til fylkesrådmannen ikke ansatt i fylkeskommunen, men utnevnes av regjeringen. Ut fra fylkeskommunens egen beskrivelse av fylkesmannens oppgaver og funksjon kan vi lese dette:

*Hensikten med fylkesmannens arbeidsoppgaver og ansvarsområder er først og fremst å være et styringsmessig bindeledd mellom kommunene og de sentrale, statlige myndigheter. Dette gjelder generelt, men også spesielt på flere viktige politikkområder som kommunene er tillagt gjennomføringsansvar for. Som miljøvernmyndighet, landbruksmyndighet, beredskapsmyndighet,*

*sosialfaglig myndighet, myndighet på barne- og familieområdet osv., har fylkesmannen et regionalt ansvar for at den nasjonale politikken på disse områdene blir fulgt opp. Samtidig skal fylkesmannen bidra til å se ulike statlige oppgaver og politikkområder i sammenheng, slik at gode samfunnsmessige helhetsløsninger kan oppnås både regionalt og lokalt. Som statens regionale representant er fylkesmannen også tillagt oppgaver som mekler/konfliktløser kommuner imellom og i situasjoner der det oppstår konflikter mellom kommunale og statlige interesser.<sup>iii</sup>*

### *Visjon, verdier og etiske retningslinjer*

Sør-Trøndelag fylkeskommunen visjon lyder “Kreative trøndelag”. I uttrykket og visjonen “Kreative Trøndelag” legger fylkeskommunen at de skal legge til rette for å bygge og utvikle verdier. Regionen skal bli en internasjonal møteplass for mennesker, kunnskap og kultur. For å oppnå målene skal fylkeskommunen satse på talenter, teknologi, kultur og toleranse. Fylkeskommunen mener at de kreative regionene vil bli fremtidens vinner i kampen om mennesker og de verdiene som de vil skape. Dette gjelder både økonomisk og sosialt. Et omfangsrikt samspill og bred kommunikasjon med regionale og lokale aktører innenfor alle samfunnsfelt er en forutsetning for den regionalpolitiske rollen (Strategiplan 2010-2014:9).

Sør-Trøndelag fylkeskommune legger i sin arbeidsgiverpolitikk frem to kjerneverdier: *å gjøre hverandre gode og å være grensesprengende*. I hver av disse kjerneverdiene er det beskrevet retningslinjer for hva som ligger i disse to overordnede begrepene. Det fremheves at det er et felleskapsansvar å bygge gode arbeidsmiljø og å bidra til lagånd, og gjennom å engasjere og inkludere gjøre hverandre gode. Verdigrunnlaget er grunnsteinen som må være forankret i hele organisasjonen og det sies videre at: *I utvikling og endring er det verdigrunnlaget som skaper retning og gir fleksibilitet* (STFKs arbeidsgiverpolitikk, 2010:5)

Fylkeskommunen gir et klart inntrykk av å ta etiske og verdimessige problemstillinger på alvor. Det er blant annet utarbeidet et eget dokument i forhold til etiske retningslinjer, kalt et reglement for Etiske retningslinjer vedtatt i Fylkestinget 25. februar 2009. I dokumentet fremgår det som kalles *etisk fundament* og det vises her til at alle i fylkeskommunen er forvaltere av samfunnets regler og fellesskapets midler. Av den grunn stilles det ekstra høye krav til alle ansatte. Viktigheten av å bidra til å skape gode holdninger til fylkeskommunen og oppnå innbyggerne tillit til offentlig virksomhet trekkes frem. Elementer som vektlegges er ærlighet og åpenhet, verdsettelse av individenes ulikheter, lojalitet til lover og regler, samt det å opptre med respekt, omtanke og høflighet overfor kollegaer, kunder og brukere. Videre poengteres det at ledere har et særskilt ansvar for at etiske og verdimessige forhold etterleves også i det praktiske. I reglementet vises det til at mer direkte og konkrete problemstillinger

blir beskrevet nærmere i forskrift om offentlig innkjøp, i Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsreglement og varslingsrutiner, samt at det også finnes i andre styrende dokumenter.

### *Mål*

Som et hovedmål i sin arbeidsgiverpolitikk (2010:7) lyder det at Sør-Trøndelag fylkeskommune skal fremstå som en serviceinnstilt organisasjon og effektiv produsent av tjenester og en fremtredende utviklingsaktør i samfunnet. Fylkeskommunen skal være en organisasjon som er nytenkende og dynamisk med medarbeidere som har vilje og lyst til å møte – og evne til å mestre dagens og morgendagens utfordringer. Fylkeskommunen skal være en trygg, utviklende og inspirerende arbeidsplass for sine ansatte. Ut over dette presenterer fylkeskommunen flere delmål i sin arbeidsgiverpolitikk.

Det påpekes i arbeidsgiverpolitikken at det vil bli større konkurranse om arbeidskraften og for å skape seg et fortrinn ønsker fylkeskommunen å legge vekt på noen innsatsområder som å tilby konkurransedyktige arbeidsvilkår, sånn som lønn, fleksibel arbeidstid, gode pensjonsordninger og en livsfaseorientert personalpolitikk for å være en attraktiv arbeidsgiver. I uttrykket livsfaseorientert personalpolitikk ligger det at vi går gjennom forskjellige faser i løpet av livet som medfører ulike forutsetninger, forventninger, behov, begrensninger og muligheter. Å se disse ulike faktorene og å klare å imøtekomme de hos hver enkelt arbeidstager er en målsetning fylkeskommunen ønsker å nå.

Fylkeskommunen opplever at de har utfordringer med å nå ut til unge mennesker fordi virksomheten er for lite kjent. Omdømmebygging og identitetsskaping for organisasjonen sees på som gode tiltak for å gjøre seg bedre synlig for brukere, arbeidssøker og samfunnet forøvrig, men kanskje mest opp mot de unge.

Som flere andre bedrifter og organisasjoner har også Sør-Trøndelag fylkeskommune satt seg flere tidligere omtalte mål, som er omsatt i uttrykk. Disse er blant annet at de ønsker å være nytenkende, dynamisk, trygg, utviklende og inspirerende. I tillegg preger *trygg – sterk – uredd* arbeidsgiverpolitikken fremstilling. Som overliggende har de skapt seg to uttrykk som er særegne for fylkeskommunen, de samme som verdigrunnlaget, det å "*gjøre hverandre gode*" og "*å være grensesprengende*", noe som uttrykker at skal gjennomsyre all arbeidsgiverpolitikk i fylkeskommunen.

### *Kompetanse og kunnskap*

I Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011 - 2014 synliggjøres noen av de strategier og utfordringer som fylkeskommunen har i forhold til å ha rett kompetanse og kunnskap tilstede i sin organisasjon. I følge statistikk blir det i Europa færre i yrkesaktiv alder,

noe som skjer parallelt med at en eldrebølge er i anmarsj. I STFK er gjennomsnittsalderen høy, og lik, for flere grupper blant de 2600 ansatte. Mange vil avslutte sin yrkeskarriere i samme tidsrom og verdifull kompetanse må erstattes på kort tid, noe som fører til en generelt høy konkurranse om arbeidskraften.

Fylkeskommunen mener å stå overfor ulike utfordringer i forhold til å bemanne sin organisasjon med riktig kompetanse og kunnskap med tanke på å møte fremtidige utfordringer. Det fremheves gjennom verdigrunnlaget viktigheten i det å ha *“rett person på rett plass”* og vektlegges videre i samme verdigrunnlag *“Organisasjonsmessig læring og personlig utvikling”* (Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011-2014:5).

Videre vil utfordringer være å rekruttere kompetent arbeidskraft og det å ha riktig kompetanse å velge i ved strategisk rekruttering. Det fremkommer at dette vil særlig være en utfordring i distriktene, der det også har oppstått et kompetansegap på grunn av endrede kompetansebehov.

Det er også uttrykt et mål om at hver enkelt ansatt skal arbeide selvstendig og myndig samtidig som organisasjonen skal være lærings- og utviklingsorientert. For å nå slike mål arbeider fylkeskommunen mot god rekruttering, utvikling og ledelse av sitt dyktige personale, og hvor ledelse skal være en *“mellommenneskelig relasjon”* (Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011-2014:11). Videre skal organisasjonens mål for ledernes del nås ved *“å arbeide gjennom og med personalet”* (Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011-2014:11).

Sør – Trøndelag fylkeskommune skal være en åpen kunnskapsorganisasjon og kunnskapsorganisasjonen skal:

- ta vare på medarbeidernes totale menneskelige kvaliteter
- være en lærende organisasjon som gir gode vilkår og rom for læring (videre- og etterutdanning og hverdagslæring)
- etterspørre og bruke medarbeidernes kompetanse
- ha gode prosesser forut for beslutninger (Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011-2014:8).

Fylkeskommunen som kunnskapsorganisasjon viser videre til viktigheten av målrettet og relevant kompetanseutvikling for å utvikles som kunnskapsorganisasjon. I slik strategisk kompetansestyring ligger planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre virksomheten og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål.

(Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011-2014:15). Lederutvikling inngår som en del av den strategiske kompetanseutviklingen. Lederne skal gi utviklingsmuligheter ved at det bidras til økt selvinnsett, noe fylkeskommunen fremhever som avgjørende for god ledelse av en kunnskapsorganisasjon.

Arbeidsgiverpolitikken skal sikre allsidig sammensetning av medarbeidere og kreativiteten skal få blomstre i et miljø preget av rom for personlig utvikling. Rammene det jobbes innenfor er satt av fylkeskommunen, og hvor det innenfor disse rammene er avgjørende at personalet tar selvstendige beslutninger. Videre skal medarbeiderne evne og se helhet, og benytte sine ferdigheter, erfaring og faginnsett til beste for både brukere og organisasjonen. De ansatte skal ta *“ansvar for egen læring, personlig utvikling”* (Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011-2014:9) og videre ta ansvar for kunnskapsoverføring til andre ansatte og nytilsatte.

### Kulturenheten i Sør-Trøndelag fylkeskommune

Denne rapportens undersøkelsesenheter er kulturenheten i Sør-Trøndelag fylkeskommune og kulturenheten i Trondheim kommune. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av kulturenheten i fylkeskommunen.

#### *Ansvar og samarbeid*

Sør-Trøndelag fylkeskommune innehar den delegerte myndigheten innen kulturminnevern og museumsutvikling. I tillegg ligger ansvar for Den Kulturelle Skolesekken og Rikskonsertenes konserter i fylket, samt det å fordele spillemidler fra Norsk Tipping til idretts- og nærmiljøanlegg hos fylkeskommunen. Ut over dette har fylkeskommunen avtaler med Kulturdepartementet og kommuner om drift og utvikling av kulturinstitusjoner i fylket.

Fylkeskommunens oppgaver innen kulturfeltet ligger til Enhet for regional utvikling. Regional utvikling er organisert med 16 medarbeidere i kulturgruppen, ledet av en fagsjef. Enhetens ansvar for kunst- og kulturutvikling innebærer arbeid innen kulturformidling, kulturhistorie, kulturminnevern og idrett<sup>iv</sup>.

For bredde og å kunne tilby et best mulig tilbud innen kultur, legges det vekt på å samarbeide med andre fylkeskommunale enheter og i tillegg til eksterne partnere. Dette dreier seg om:

- Tilskudd kultur



- Stipend
- Ungdommens fylkesutvalg (UFU)
- Årets fylkeskunstnere
- Kulturpris
- Museumsutvikling
- Rikskonsertene
- Den kulturelle skolesekken
- Ungdommens kulturmønstring
- Idrett og folkehelse
- Midtnordiske Kulturdager 2011<sup>v</sup>

### *Oppgave*

En av de mer konkrete fylkeskommunale arbeidsoppgaver innenfor de ulike arbeidsområdene er kulturutvikling. Fylkeskommunens ansvar for kulturutvikling i fylket er innen områder som kunst, idrett, kulturformidling, kulturhistorie og kulturminnevern. Det er som nevnt fylkeskommunen som samarbeider med Rikskonsertene, og da om oppsetninger og gjennomføring av skolekonserter og barnehagekonserter. En annen oppgave fylkeskommunen er pålagt er å drive Fylkesbiblioteket.

### Casebeskrivelse Trondheim Kommune

Trondheim er landets tredje største by og er det dominerende bysenteret i Midt-Norge.

Trondheim ble i følge historien grunnlagt i år 997 av Olav Tryggvason, og Olavsarven har gitt byen en viktig kulturhistorisk rolle. Byen har også en hundreårig historie som student- og universitetsby, og hvor forskningsmiljøene gjør byen til landets teknologihovedstad.

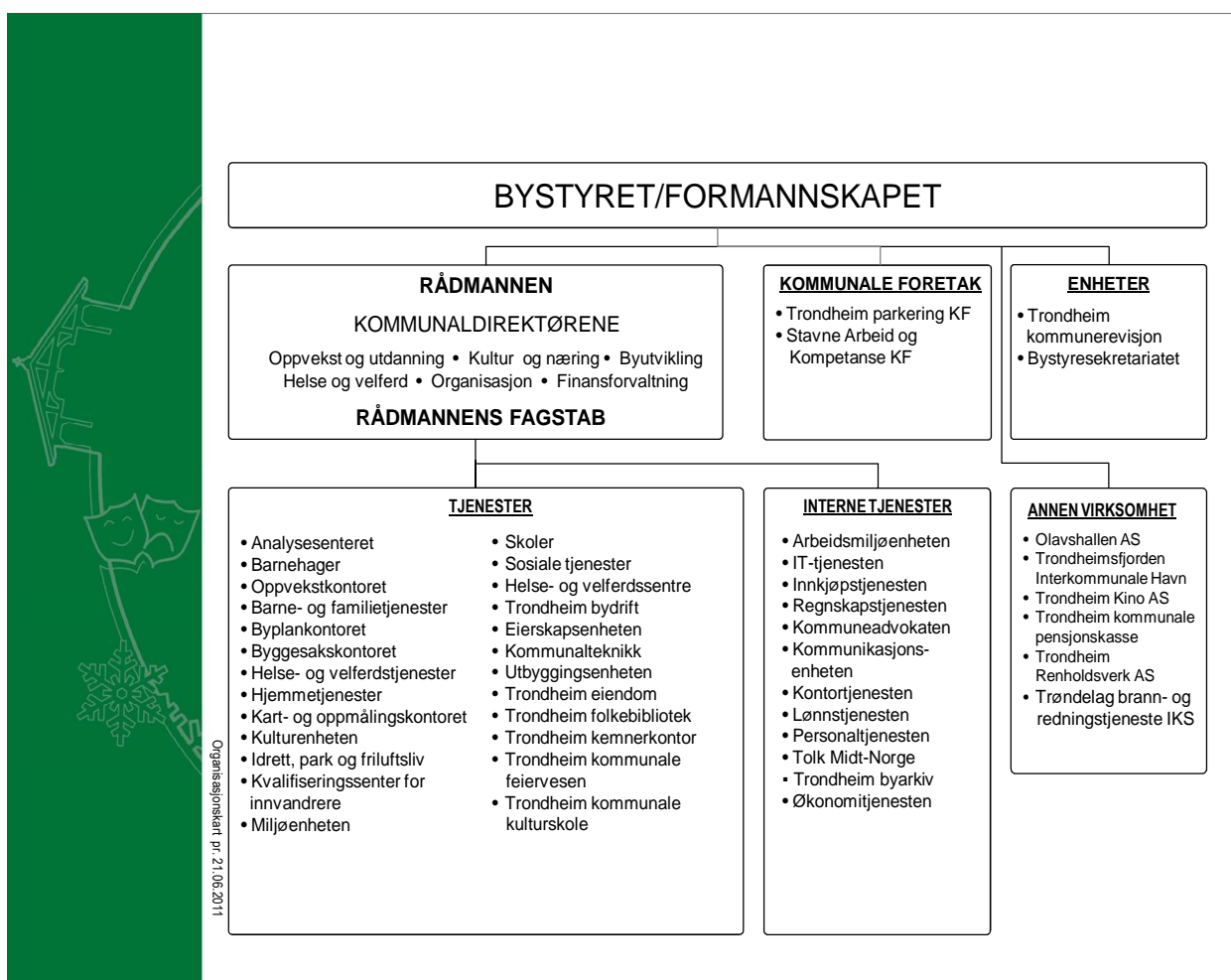
Trondheim er også en kommune som har hatt og fortsatt er i kraftig vekst. Pr. 01. 01. 2011 telte kommunen 173 486 innbyggere, herav 17 022 innvandrere. Kommunen huser i tillegg ca. 31 000 studenter hvert år. Rådmannen anslår i Økonomiplanen 2011-2014 at Trondheim vil vokse med 16 500 personer, noe som utgjør ca. 9,5 %, frem mot 2015. Kommunen forklarer den sterke veksten som et resultat av at byen besitter *attraktive* egenskaper. Kommunen viser til forskning som forteller at Trondheim skårer høyt på fire K-er som preger byer og regioner med vekst og fremgang: Kommunikasjon, kvalitet, kunnskap og kultur.

Trondheim kommune er en stor arbeidsplass med ca. 12 500 ansatte og alle kommunens

innbyggere som tjenestemottakere. Befolkningsveksten medfører i følge økonomiplanen et økt press på det kommunale tjenestetilbudet frem mot 2015.

### Struktur

Den administrative organiseringen med en tjenestemodell med to administrative nivåer, rådmann med 6 kommunaldirektører og fagstab, samt de kommunale tjenestene er vist i organisasjonskartet under. Trondheim kommune styres etter en formannskapsmodell hvor politikken utformes av formannskapet og bystyret.



Figur 2: Organisering Trondheim Kommune, hentet fra [trondheim.kommune.no](http://trondheim.kommune.no)

I følge kommunerevisjonens rapport for mål og resultatstyring i Trondheim kommune for 2008, ble kommunen i 1998 organisert i en to-nivåmodell med to administrative myndighetsnivå – rådmann og enhetsledere. Et mellomliggende etatsnivå ble fjernet i prosessen. Hensikten med innføringen av to-nivåmodellen var å sikre mest mulig handlingsrom nær tjenesteproduksjonen, samt øke kvaliteten på selve tjenesteproduksjonen. Gjennom økt ledernærhet, faglig ledelse og myndiggjøring av medarbeiderne, skulle

kommunen oppnå bedre tjenester. Samtidig ble det vedtatt at målstyring, fremfor tradisjonell styring, skulle benyttes som et grunnleggende styringsprinsipp. Myndighets- og ansvarsdelegering fra rådmann til den enkelte enhetsleder er et av de bærende prinsippene ved modellen.

Rådmannen er den øverste administrative leder for Trondheim kommune og arbeidsoppgavene til rådmannen er nedfelt i kommuneloven. Rådmannen skal blant annet sørge for at kommunen utvikles og drives i samsvar med lover og regler og de politiske vedtakene som fattes. I tillegg skal rådmannen sørge for at bystyret og andre politiske organer får gode og gjennomarbeidede faglige utredninger som grunnlag for beslutningene, samt sørge for at det som blir vedtatt også blir iverksatt. Videre skal rådmannen sikre en godt og effektivt organisert virksomhet innenfor de vedtatte budsjetttrammene, samt sikre gode arbeidsforhold og medinnflytelse for de ansatte i kommunen. En annen oppgave som tilligger rådmannen er representasjon overfor byens og regionens samfunnsaktører og kontakt mot statlige myndigheter og andre miljøer om utvikling av kommunesektoren.

Rådmannens ledergruppe består av rådmann og kommunaldirektører. Kommunaldirektørene er ansvarlige på vegne av rådmannen innenfor sine virksomhetsområder, og har sine fagstaber. Trondheim kommune har følgende virksomhetsområder: (I) byutvikling, (II) organisasjon, (III) finansforvaltning, (IV) helse og velferd, (V) kultur og næring, samt (VI) oppvekst og utdanning.

Organisasjonskartet i figur 2 viser de ulike tjenesteområdene i Trondheim kommune. Rådmannen er arbeidsgiver for kommunens 220 enhetsledere (2009), som er ansvarlige innenfor for de ulike kommunale tjenesteområdene.

#### *Visjon, verdier og etiske retningslinjer*

Trondheim kommune har i følge Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020 – vedtatt i Trondheim bystyre 10. juni 2010 - fremsatt følgende visjon: ”Store lille Trondheim! Styrke og utvikle Trondheims særegne kvaliteter som by med småbyens nærhet og trygghet med storbyens muligheter og tilbud” (Kommuneplanens samfunnsdel 2009 – 2020:4). Videre fremsetter Trondheim kommunes tre kjerneverdier som skal gjenspeile hele organisasjonens praksis og daglige handlinger: åpen, kompetent og modig. Disse kjerneverdiene tydeliggjøres på følgende måte:

*Både ledere og ansatte skal møte hverandre og nye utfordringer med åpenhet. Ledere skal legge til rette for kompetanseutvikling, og den enkelte medarbeider har ansvar for*

*å holde seg à jour slik at vi opptrer kompetent overfor omverdenen. Alle skal være modige og våge å ta nye utfordringer, nødvendige avgjørelser og vanskelige samtaler* (Kommuneplanens samfunnsdel 2009 – 2020:26).

I tillegg til disse kjerneverdiene finnes et annet verdigrunnlag i kommunens vedtatte etiske retningslinjer, sist revidert i 2007, som er nedfelt i dokumentet ”Etikk i hverdagen”. Tillit blir her trukket frem som en grunnleggende verdi, hvor det fremheves at innbyggerne i Trondheim skal alltid kunne ha tillit til hvordan folkevalgte og ansatte i kommunen forvalter ressursene. Videre understrekes ivaretagelse av menneskeverdet gjennom at folkevalgte og ansatte skal fremstå med redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Som en beskrivelse av de utfordringer som etiske dilemmaer kan skape, benyttes begrepet ”snubletråder”. Snubletrådene beskrives som usynlige infrarøde stråler som strekker seg på kryss og tvers i hverdagen. Refleksjon over handlinger og deres konsekvenser sett i lys av de etiske retningslinjer blir gitt som en løsning for å kunne synliggjøre snubletrådene og slik handle riktig.

#### *Styringsdokumenter*

De to overordnede plandokumentene for Trondheim kommune er kommuneplanen og felles fylkesplan. I følge en forskningsrapport er Trondheims funksjon som landsdelshovedstad og som den største byen i Midt-Norge en viktig del av det kontekstuelle bildet både for kommunalplanarbeidet og fylkesplanarbeidet i kommunen. I tillegg utgjør den politiske organiseringen en viktig del av de interne kontekstuelle rammene for kommuneplanarbeidet. (Rapport RF – 2005/191: Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer).

Kommuneplanen er et overordnet strategisk plandokument, og fungerer som kommunens styringsredskap. Bystyret gir i denne planen kommunens visjon, hovedmål og delmål samt tilhørende strategi. Planverket består av en samfunnsdel (2009-2020) og en arealdel (2007-2018). Kommuneplanens samfunnsdel er en overordnet plan for samfunnsutvikling, og er særlig relevant i denne sammenhengen. Her settes mål for viktige samfunnsområder, for både bysamfunnet og kommunen, sett i et 12 års perspektiv.

Samfunnsdelen bygger på en planstrategi som ble vedtatt i bystyret 4. desember 2008 og som definerer hovedutfordringene til Trondheim kommune frem mot år 2020; (I) Klima og miljø, (II) Arbeidskraft, (III) Kompetanse, (IV) En trygg, inkluderende og mangfoldig by, (V) Kommunen som tjenesteyter, forvalter og samfunnsutvikler, (VI) Fattigdomsbekjempelse og barns oppvekstvilkår.

I samfunnsdelen presenteres hovedmål og delmål med tilhørende strategier for løsningen av de beskrevne utfordringene. Samfunnsplanen beskriver seks felles strategiske hovedgrep som verktøy til å finne løsningen på utfordringene kommunen står overfor. Videre beskrives de som et bevisst verdi- og veivalg i forhold til løsningene. De seks strategiske hovedgrep er: (I) Mestring, (II) Samhandling, samarbeid og samordning, (III) Medvirkning, (IV) Kommunikasjon, (V) Ressursstyring og (VI) Kompetanseutvikling.

Det er særlig samhandling som trekkes frem som et viktig strategisk hovedgrep. Det vises til at nye samhandlingsarenaer for kommunen vil ha stor betydning for valg av løsninger, og at samhandlingen vil gi gjensidig kunnskap om partenes virkelighet, samtidig som den vil kunne gi positive utslag for kommunens omdømme. Kommunen viser til at betydningen av samhandling kommer også til uttrykk gjennom Felles fylkesplan, som vi kommer tilbake til.

Kommuneplanens samfunnsdel følges opp i en handlingsdel, som er knyttet til og konkretisert i kommunenes Økonomiplan 2011-2015. Hovedmål fra kommuneplanens samfunnsdel presenteres her og gjennom denne planen blir ansvaret for de ulike delmålene fordelt mellom de mellom kommunens seks virksomhetsområder. Økonomiplanen er et langtidsbudsjett og viser ressursrammene kommunen har til rådighet over en fireårsperiode. I økonomiplanen presenteres i tillegg årsbudsjettene med delmål og resultatmål.

#### *Felles fylkesplan*

En felles fylkesplan, Trøndelagsplanen 2009-2012, er et resultat av et samarbeid mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune, samt en rekke samarbeidsaktører i regionen. Planen bygger på Felles fylkesplan 2005-2008 hvor navnet Kreative Trøndelag – her alt e mulig uansett, var et resultat av samarbeidet. Navnet gjenspeiler deres ambisjon og fremtidstro på at Trøndelag kan bli en av de beste regionene i europeisk målestokk ved å gjøre hverandre gode og være grensesprengende.

Samarbeidet – og navnet - ble vedtatt videreført i en ny fylkesplanprosess hvor det ble utarbeidet en regional planstrategi. Denne tok utgangspunkt i Trøndelags viktigste utfordringer og muligheter, og prioriterte syv innsatsområder for kommende planperiode. Innsatsområdene er: (I) Klima som utfordring og mulighet for Trøndelag, (II) Energi – produksjon og anvendelse, (III) Arbeidskraft – demografiske og samfunnsmessige utfordringer, (IV) Forskning og utvikling for verdiskaping i samfunns- og næringsliv, (V) Bruk av naturressurser i et bærekraftig perspektiv, (VI) Kommunikasjoner – interne og eksterne forbindelser (fysisk fremkommelighet), samt (VII) Attraktivitet, livskvalitet og helse – i bygd og by.

Trøndelagsplanen 2009 - 2015 inneholder mål og strategier for de syv innsatsområdene. Planen setter fokus på mulighetens Trøndelag og hvor mennesket fremstilles som den viktigste ressursen. Det aller viktigste målet er i følge planen ”å bidra til et meningsfylt liv og et godt samfunn for menneskene som bor i Trøndelag – noe å leve av og noe og leve for” (Felles fylkesplan 2009 – 2012: 5).

#### *Lederavtaler*

Andre styringsdokumenter i Trondheim Kommune er lederavtalene til de ca. 220 (2009) enhetslederne i Trondheim kommune. Vedtatte mål og strategier fra kommuneplanen, økonomiplanen og årsbudsjettet nedfelles i enhetsledernes lederavtaler. Lederavtalen er kommunens viktigste verktøy for implementering av vedtatte mål og strategier ut i den kommunale tjenesteproduksjonen. Oppnådde resultat blir formidlet til bystyret gjennom årlige rapporteringer.

Det er en omfattende prosess ved utviklingen av lederavtalene hvor bystyret gjennom vedtak om mål og rammene for kommunens tjenesteproduksjon, rådmannen som ansvarlig for kvalitetsstandarder og felles krav til enhetslederne, kommunaldirektørene gjennom utarbeidelse av resultatmål innenfor sine ansvarsområder, arbeidstakerorganisasjonene, rådmannens fagstab samt enhetslederne, deltar i utformingen og oppfølgingen av avtalene.

#### *Mål*

I kommuneplanens samfunnsdel presenteres de langsiktige mål for kommunen som er vedtatt i bystyret. Følgende fire tverrsektorielle hovedmål fremstilles for perioden 2009 – 2020:

Hovedmål 1: I 2020 er Trondheim en internasjonalt anerkjent teknologi- og kunnskapsby.

Hovedmål 2: I 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er lett å leve miljøvennlig

Hovedmål 3: I 2020 er Trondheim en inkluderende og mangfoldig by

Hovedmål 4: I 2020 er Trondheim kommune en aktiv samfunnsutvikler og en attraktiv arbeidsgiver.

#### *Arbeidsgiverpolitikk*

Bystyret er kommunens øverste arbeidsgiverorgan og legger rammene for og vedtar arbeidsgiverpolitikken. Rådmannen og enhetslederne utøver arbeidsgiverfunksjonen. Bystyret vedtok i 2002 at arbeidsgiverpolitikken skal basere seg på et positivt menneskesyn.

Arbeidsgiverpolitikken for Trondheim kommune 2010-2015 består av følgende deler: (I) Innledning, (II) Felles verdier, (III) Mål for arbeidsgiverpolitikken, (IV) Rammebetingelser og (V) utfordringer.

Innledningsvis gis en forklaring om at arbeidsgiverpolitikk handler om relasjoner, og forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

*Med arbeidsgiverpolitikk forstår vi de verdier, holdninger og praksis som arbeidsgiver legger til grunn og står for i forhold til arbeidstakere. I det daglige arbeidet betyr dette å utnytte ressursene på en måte som tar vare på og frigjør den menneskelige energien. (Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitikk 2010-2015: 1)*

Kommunens kjerneverdier - *åpen, kompetent og modig* - blir sammen med de etiske retningslinjene fremstilt som verdigrunnlaget som skal prege de relasjonelle forholdene.

Arbeidsgiverpolitikken for Trondheim kommune 2010- 2015 fremhever to store arbeidsgiverpolitiske utfordringer som kommunen står ovenfor frem mot 2020:

- Kommunens evne til utvikling og nyskaping
- Kommunens tilgang på og forvaltning av egen arbeidskraft

#### *Kompetanse, kunnskap og læring*

Behovet for kunnskap og kompetanseutvikling for å imøtekomme fremtidige utfordringer blir fremstilt i flere styrende dokumenter - planstrategien for kommuneplanen, kommuneplanens samfunnsdel, arbeidsgiverpolitikken, felles Fylkesplan – og er et område av strategisk betydning for kommunen og det regionale samarbeidet i de kommende årene. Verdien *kompetent* blir fremstilt som en av kommunens tre kjerneverdier.

”Kunnskap er vårt beste kort for å øke verdiskapinga og løse framtidens utfordringer”, uttaler ordfører Rita Ottervik i kommunalplanens samfunnsdel og viser til Trondheim som kunnskapsby - med universitet, høyskoler og forskningsinstitusjoner som drivkrefter – og betydningen av et kunnskapssamfunn basert på kreativitet, kunnskap og innovasjonsevne for den videre samfunnsutviklingen.

Trondheim kommune med sine 12 500 ansatte er en stor arbeidsplass. Arbeidsstyrken innehar i følge kommunen høy kompetanse, og den fremtidige arbeidsstyrken forventes å ha enda høyere kompetanse, som et resultat av stadig økende kompetanse i arbeidsmarkedet. I følge arbeidsgiverpolitikken står kommunen overfor en betydelig utfordring i årene fremover for å sikre tilgang på og utvikling av egen arbeidskraft. Kommunen anser det som vanskelig å forutse hvilken kompetanse kommunen vil ha behov for om 10 – 15 år, og at det derfor blir viktig ”å tilrettelegge for videre- og etterutdanning for å møte fremtidige og skiftende behov” (Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitikk 2010 – 2015:4).

Videre vektlegges betydningen av å legge opp til kontinuerlig kompetanseutvikling for å klare å beholde dyktige medarbeidere og frigjøre arbeidstakernes energi. Betydningen av kompetente medarbeidere fremstilles på følgende måte:

*Kompetente medarbeidere er som regel effektive, fordi de har innflytelse over egen arbeidssituasjon og ikke har behov for å settes i gang og veiledes i detalj. De kan kontinuerlig utnytte kompetansen sin og handle relevant i forhold til nye situasjoner og skiftende arbeidsvilkår (Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitikk 2010 – 2015:5).*

Jevnlig oppdatering og implementering av ny kunnskap blir i arbeidsgiverpolitikken satt som en forutsetning for å yte gode kommunale tjenester.

*Noe kunnskap forvitrer ikke, mens noe kunnskap ”går ut på dato”. Dette ”kunnskapssvinnet” må kompenseres og etterfylles slik at medarbeidere kan yte høyt profesjonelle tjenester til byens innbyggere (Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitikk 2010 – 2015:5).*

Arbeidsgiverpolitikken henviser til forskeren Peter Senge og begrepet ”lærende organisasjoner”, hvor det fremstilles at for organisasjoner som skal lykkes i fremtiden er å fremme menneskers motivasjon og evne til å lære på alle nivåer og i alle typer stillinger av betydning. Viktige elementer for kommunen er å utvikle den enkeltes *handlingskompetanse* og *kultur for læring* for å møte fremtidige utfordringer.

### [Kulturenheten i Trondheim kommune](#)

---

Kulturenheten i Trondheim kommune er som nevnt en av de to utvalgte enhetene. I kommuneplanens samfunnsdel er det en målsetting at alle innbyggerne i Trondheim kommune deltar i lokalmiljøet og kulturliv gjennom hele livsløpet. Kulturenheten skal bidra til at kommunen når sine mål ved ulike aktiviteter og arrangementer. Enheten har på bakgrunn av dette utarbeidet følgende overordnede mål: Kulturenheten skal gjennom samarbeidet med kulturinstitusjoner, kulturarbeidere, lag og organisasjoner samt offentlige tjenester bidra til å gi byens befolkning økt kulturell kompetanse og livskvalitet. Kulturenhetens definerer sin hovedoppgave til å tilrettelegge for kultur- og fritidsaktiviteter for byens innbyggere.

Kulturenheten har totalt 100 årsverk på ca. 120 medarbeidere, og er delt inn i følgende fagområder med tilhørende visjoner;

- Barnekultur
  - Oppdage kulturens fascinerende verden. Alle barn skal oppleve kultur og oppdage egne interesser og muligheter til å være aktive kulturskapere.



- Ung kultur
  - Utforske kulturens fascinerende verden. Ungdom skal kunne finne frem til egne ressurser og muligheter, og utforske hva de kan gjøre eller være en del av.
- Kultur og innovasjon
  - Dra nytte av og utvikle kulturens iboende kraft. Enkeltpersoner og organisasjoner med gode ideer og ressurser skal hjelpes til å utprøve og realisere ideene.
- Tilrettelagt fritid
  - Økt livskvalitet gjennom deltakelse i kulturell aktivitet. Alle skal ha kultur- og fritidsaktiviteter etter egne behov og ønsker.
- Seniorekultur
  - Økt livskvalitet gjennom deltakelse i kulturell aktivitet. Kultur skal være et virkemiddel i det helsefremmende arbeidet for eldre og pleietrengende.

Hvert fagområde blir ledet av en fagansvarlig. Disse sammen med enhetsleder utgjør kulturenhetens lederteam og er lokalisert i Dronningens gt. 1 b. i Trondheim. I tillegg har enheten en rekke prosjektledere og daglige ledere som håndterer enhetens mange prosjekter og virksomheter, og som holder til i kommunens ulike lokaliteter i bydelene; fritidsklubber, aktivitetshus, samt på Helse og velferdssentrene i bydelene. Et kontorteam gir merkantil støtte til enhetens ledelse, prosjekter og virksomheter.

## Metode

---

Forskningsprosjektets problemstilling er som nevnt av eksplorativ art og krever et design med stor fleksibilitet. Det ble derfor valgt casesdesign med vekt på kvalitative datainnsamlingsmetoder, som er hensiktsmessig i studier av prosesser det finnes lite dokumentert kunnskap om (Sykes 1990) og der det er viktig å forstå de sosiale prosesser i deres organisatoriske kontekst og omgivelser (Hartley 1994). Fordelene med casestudier er at det ikke krever at problemet er klart og spesifisert, at det passer godt for dyptgående kunnskap om komplekse fenomener og tar hensyn til kontekst, historie og prosesser (Bonoma 1985).

I dette prosjektet er det benyttet to datainnsamlingsmetoder; dokumenter (arkivdata) og intervju. Dokumenter ble samlet inn vår 2011 og gjennomgått i løpet av sommeren og høsten 2011 for nærmere analyser. En oversikt over de innsamlede dokumentene finnes i vedlegg 1. Dokumentstudier har mengde fordeler; de er stabile og blir jevnlig oppdaterte, de er relative eksakte og dekker mange hendelser over en lang tidsskala. De kan imidlertid inneholde betydelige feilkilder. Dokumentene er benyttet for å skape en bred kontekstuell forståelse og er i mindre grad benyttet i analysen, selv om enkelte momenter også er tatt inn i analysearbeidet.

Den viktigste kilden til data i casestudier er ofte intervjuet (Yin 1989; 1994). I tråd med forskningsprosjektets eksplorative karakter, har målet vært å se forskningsproblemene fra respondentenes perspektiv. Det anbefales derfor en åpen intervjuform med en minimums grad av bunden struktur på spørsmålene (King 1994), noe som er lagt til grunn for alle intervjuene her.

Det ble totalt utført 9 intervjuer fordelt på dybdeintervju (7) og gruppeintervjuer (2) i de to casene. I Sør-Trøndelag Fylkeskommune ble det foretatt et gruppeintervju med 5 respondenter som vi valgte å betrakte som kunnskapsarbeidere utfra funksjon og arbeidsoppgaver. Deretter ble det gjennomført to individuelle dybdeintervju med ledere og ett dybdeintervju med en kunnskapsarbeider.

I Trondheim kommune ble det gjennomført et gruppeintervju med 2 respondenter. Her var det 4 frafall – så den opprinnelige fokusgruppen skulle ha vært 6. I tillegg til gruppeintervjuet, ble det gjennomført 2 individuelle intervju av ledere og 2 individuelle intervju med kunnskapsarbeidere.

Intervjuene ble gjennomført i september, oktober og november 2011. Alle intervjuene ble tatt opp og deretter transkribert i sin helhet. Deretter ble de gjenstand for kategorisering og analyse, som vi skal se nærmere på i det følgende.

## Analyse og resultater

---

Den offentlige kunnskapsorganisasjon slik som kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting har mange utfordringer og som sitatet under viser, kan den offentlige kunnskapsarbeidsplassen beskrives som et dilemma: det er mange motsetningsforhold og dilemmaer innebygd i den offentlige tjenesteytende virksomhet, og i det følgende skal vi analysere nærmere noen av de mest fremtredende dilemmaene som trer frem fra studiens data.

*Fylkeskommunen er en dilemmaarbeidsplass. Vi må alltid balansere utvikling og forvaltning. Og forvaltning bør også være utviklingsrettet. Men av og til føler man at nå gjør vi ikke noen store sprang her, nå holder vi på med det som vi holdt på med i fjor. Og da må vi dra opp igjen og prøve å komme videre.* Respondent – Fylkeskommunen

### *Kunnskapsarbeidere, arbeidspress og motivasjon*

Alle respondenter var tydelige på at deres virksomhet er en kunnskapsbedrift og at de fleste ansatte kan betegnes som kunnskapsarbeidere. Kunnskapsarbeidere motiveres i følge Newell m.fl (2009) av at arbeidet gir mulighet for autonomi og personlig vekst. De setter pris på å arbeide under fleksible og dynamiske forhold. Kunnskapsarbeidere vil ha arbeidsbetingelser som gjør det mulig å nå mål, og de arbeider gjerne i selvstyrte arbeidsgrupper som de selv tar initiativ til å danne (Irgens og Wennes, 2011). Med andre ord: de ønsker å være selvstyrte og selvgående. Respondentene i denne studien beskriver arbeidet om selvstendig. Det innebærer at det er stor vekt på at den enkelte ansatte tar ansvar for arbeidsoppgavene og måloppnåelse av delprosjekt. Det innebærer både autonomi i arbeidet og ansvar for å knytte til seg den kompetansen som man til enhver tid trenger.

*Det er også fordelen med denne jobben, at den er selvstendig og at man har muligheten til å jobbe selvstendig, og det må jo være den personen som liker å gjøre det.* Respondent Trondheim Kommune

Kunnskapsarbeidere ble ansett som fagpersonale, i mange ulike fag. Kunnskapsarbeiderne ble beskrevet som gjennomgående høyt utdannet i ett eller flere fag og som fikk sin stilling på grunn av fagkompetansen. Flere respondenter tar opp økt arbeidspress, eller en stadig større

oppgavemengde. Mange mener at det er blitt verre de siste ti år i betydning at det er blitt flere oppgave og færre mennesker å dele de på.

*Det er jo ikke til å komme i fra at det er mer og mer som må gjøres, også er det færre antall mennesker, så vi var bare nødt til å ta det som kommer. Men på den andre siden, for min egen del så har jeg sett på det som veldig positivt, for jeg føler at det er morsomt å prøve nye greier, og jeg er en litt urolig sjel, så det er morsomt med litt forskjellig. Det er jo også veldig mye i den her typen kunnskap, at du på en måte utvikler deg hele tiden i forhold til oppgaver, også har du en grunnkompetanse i bunnen, slik at du klarer å bruke den kompetansen du har til å utvikle videre. Du knytter jo alltid til deg fagfolk for å utvikle, får den riktige kunnskapen inn i utviklingsprosjekter. Så det er veldig mye som går på å knytte til seg de rette personene sånn at du får riktig sammensetning og prøve ut mye forskjellig.*

Respondent Trondheim Kommune

*Ja, det kan man for det er jo en veldig fri jobb. En utrolig fri jobb. Så om du starter opp ting selv så må du huske på at det er du selv som rammes om du tar på deg for mye. Samtidig må det være rom for at du blir delegert en del ting til også.*

Respondent – Trondheim Kommune

Det ble likevel lagt vekt på at ikke alle er, eller bør være, kunnskapsarbeidere. Det ble samtidig fremhevet et stort behov for rene saksbehandlere, som ble betegnet som ikke fagpersonale. Flere respondenter betegner dette også som et motsetningsforhold; virksomheten utlyser og søker fagkompetanse, men underkommuniserer at de også er ute etter evne og vilje til saksbehandling – noe det er mye av både i kommunen og fylkeskommunen. Flere kunnskapsarbeidere (ansatte med spesifikk fagkompetanse) mener dette skaper utfordringer, da saksbehandlingen ofte går på bekostning av utøvelsen av fagekspertise.

Samtlige respondenter gir uttrykk for høy motivasjon i sitt arbeid. De rapporterer om spennende oppgaver, ansvar som gir arbeidslyst og et godt arbeidsmiljø. Dette til tross for økt arbeidspress. Mye tyder på at det er generelt høy indre motivasjon blant kunnskapsarbeidere og kunnskapsledere i den konteksten som er studert her. Kunnskapsarbeidere vil ha arbeidsbetingelser som går det mulig å nå mål og ønsker fleksible og dynamiske

arbeidsforhold (Newell 2009). Respondentene oppgir at de opplever i stor grad slike betingelser.

### *Autonomi versus kompleksitet*

Kunnskapsarbeid handler om anvendelse av ekspertise (Zack, 1999). De forventes å inneha en kunnskap som skiller dem fra andre og de forventes å kunne vise dette i praksis (Irgens, 2011). Berliner (1994) har oppsummert forskningen på eksperter og konkluderer med to momenter: For det første er eksperter bedre til å fortolke situasjoner – de oppnår en rikere, mer korrekt situasjonsforståelse enn andre, og de gjør det hurtigere. For det andre har eksperter flere tiltak å sette i verk i den gitte situasjonen. Det er blant annet denne kompetansen som skaper autonomi i arbeidet for kunnskapsarbeidere.

I begge casene er som nevnt autonomi til stede i arbeidsoppgavene. Autonomien kan beskrives ut fra de tre dimensjonene til Morgeson og Humphrey (2006) ved å legge vekt på at det er frihet til å planlegge arbeidet, frihet til å velge arbeidsmetode, og frihet til å ta beslutninger som vedrører egen arbeidssituasjon. Det er likevel kun de to første dimensjonene som benevnes av de offentlige kunnskapsarbeidere i denne studien. Videre graderer de ved å si at de til en viss grad har frihet til å planlegge arbeidet og til en viss grad frihet til å velge arbeidsmetode. Det er likevel begrenset eller liten frihet til å ta beslutninger som vedrører egen arbeidssituasjon, og dette ser ut til å henge sammen med en stadig voksende kompleksitet i den offentlige virksomheten de arbeider i. Det kan tyde på at den autonomi det er snakk om for offentlige kunnskapsarbeidere, har begrensinger og at begrensningene skapes av organisatorisk kompleksitet og politiske beslutningsmodeller.

Med en stadig voksende kompleksitet i organisasjonen, skapes stadig nye utfordringer og et stadig svekket helhetsbilde for de ansatte i organisasjonene. Det kan derfor se ut til at den ekspertisen kunnskapsarbeideren var tiltenkt å anvende, ikke er tilstrekkelig i en kompleks og stor organisasjon som en offentlig kommune og fylkeskommune representerer. Ledere etterspør, i tillegg til fagkompetanse, evner og ferdigheter (kompetanse) til å utrede saker for politisk nivå, foreta selvstendige analyser og argumentere på en slik måte at ”saken går igjennom”.

En respondent (leder) mener at det kommunen og enheten trenger er ”flere reflekterte praktikere”. Med det mener han folk som er flinke i faget sitt, og som *samtidig* evner å analysere eget fag fra et metaperspektiv, og kanskje flere perspektiver, og slik danne et bedre grunnlag for utredninger og analyser for det politiske nivået. Den faglige kompetansen og selvstendigheten blir dermed utfordret på grunn av organisasjonens strukturelle og

ledelsesmessige kompleksitet. Det er et mangfold av hensyn å ta i oppgaveløsning, noe som ser ut til å få konsekvenser for opplevd autonomi i arbeidet. I tillegg skaper det politiske nivået, med politiske prosesser og beslutninger, en betydelig tilleggsdimensjon i henhold til kompleksitet.

*Så kom jeg i kommunen og jobber mot et politisk nivå med mye bestillinger. Det innebærer at det er mye jobb. Men jeg er ikke den verste, det er mange andre som jobber mer. Det har vært mye krav, også har det vært effektivisering og kutt i budsjetter. Det forventes mye fordi vi har politisk ledelse og må svare ut mot velgerne, så det har vel noe med det å gjøre. Men mye av det synes jeg jo er veldig positivt, det er det som gjør det spennende.* Respondent Trondheim Kommune

I følge Morgeson og Humphrey (2006) er jobbkompleksitet en av flere sentrale trekk ved kunnskapsarbeid. Det er likevel kompleksitet i selve arbeidsoppgavene det her er snakk om. Altså arbeidsoppgavenes vanskelighetsgrad. I den offentlige kommunale og fylkeskommunale kontekst ser det ut til at det er den organisatoriske kompleksitet som skaper utfordringer for kunnskapsarbeideren, mer enn arbeidsoppgavene i seg selv. Kompleksiteten skaper også større behov for samhandling på tvers, noe som igjen skaper utfordringer i henhold til rolleforståelser. Det kan se ut til at organisasjonens kompleksitet skaper et dilemma i møte med den autonome kunnskapsarbeider.

I tillegg til økt organisasjonsmessig kompleksitet, oppleves store kulturforskjeller innad i den offentlige virksomheten. Det oppleves som utfordrende å skape en felles plattform for den offentlige tjenesteytingen. Å være representant den offentlige virksomhet og fremstå som en enhet blir dermed en daglig utfordring for kunnskapslederne.

#### *Kompetansekrav versus kompetansebruk*

Det forutsettes at kunnskapsarbeidere har en solid fagbakgrunn og utdanning, jamfør de vanligste definisjonene på kunnskapsarbeidere. Begge virksomhetene legger også betydelig vekt på kompetanse og kompetansebygging innad i virksomheten, slik casebeskrivelsen viser.

Utdanningsnivået i Trondheim Kommune har steget betraktelig de siste 10 årene. Nå har de fleste nyansatte mastergrad innen sitt fagområde og de fleste ledere har eller tar etterutdanning innen ledelse. Respondentene påpeker imidlertid manglende tid til faglig oppdatering og dermed et stadig større behov for å knytte til seg ny kompetanse på feltet. Drift og fortløpende oppgaver tar all tid og faglig oppdatering blir en oppgave på vent.

Respondentene opplever at det er få eller ingen arenaer for å videreutvikle egen kompetanse, eller å få påfyll av annen nødvendig kompetanse. Dette til tross for uttalte strategier om kompetanse. Særlig fremheves behovet for ledelseskompetanse og manglende tid til å sette seg inn i nye statlige utredninger og forskningsfunn på et gitt område. Det påpekes at kommunen, og de enkelte enhetene, må drive bevisst kompetanseheving av sine ansatte, noe som også er nedfelt styrende dokumenter, men at de per i dag verken har ressurser eller kompetanse nok til å legge gode strategier for kompetanseheving.

Fylkeskommunens respondenter legger også vekt på at det har vært en markant kompetanseheving blant de ansatte de siste ti år. Dette er i tråd med vedtatte planer og strategier for fylkeskommunen, slik casebeskrivelsen viser. Mange ledere har fått tilbud om og tatt etterutdanning innen endringsledelse og kunnskapsledelse, et program i regi av HiST. Dette programmet rapporteres som veldig nyttig og relevant av både de lederne som deltok og for underordnede for disse lederne. Kompetanseheving på fagområdet ledelse er likevel en mangelvare og flere etterlyser mer kompetanse i nettopp ledelse. Også i fylkeskommunen er de fleste nyansatte høyt utdannede mennesker med en særskilt kompetanse innen ett område. Respondentene rapporterer at det gir noen spesielle utfordringer i møtet mellom de høyt utdannende og de mindre utdannende arbeidstakerne, da det fortsatt er et flertall av de siste. Det skaper særlig kommunikasjonsmessige utfordringer.

I begge virksomhetene fremtrer dilemmaet mellom spesialistkompetanse versus generalistkompetanse som relevant.

*Det er et dilemma det at man etterspør spesialkompetanse, men samtidig stiller krav om at de ansatte må se helheten. I en viss grad trenger man også generalister, som kan dekke flere kulturområder, og kunne se ting både på tvers og i sammenheng.*

Respondent - Fylkeskommunen

*Vi vil naturligvis trenge både generell og spesialisert kompetanse på masternivå som basis fremover. Men man vil også trenge folk med evne til å se at verden endrer seg, og kanskje færre av typen som er veldig spesialisert, men som ikke har evnen til å heve blikket.*

Respondent - Fylkeskommunen

*Det tror jeg er viktig i dag, når det gjelder kompetanseutvikling så må det være ganske spisset. Du kan ikke ha alt for mye generelle kurs som går på det eller det, for*

*det er ikke interessant nok. Viktig at du selv får den spissede kompetansen på det du trenger.* Respondent - Trondheim Kommune

Det er som vi ser av sitatene over ikke en omforent forståelse av hvilken kompetanse som trengs og om enheten og virksomheten trenger generell eller spesialistkompetanse. Videre bemerkes det at en stadig voksende utfordring er hvordan skape god kunnskapsdeling i komplekse organisasjoner med mange ulike faglige aktører, uklare roller og med uklare grenser til hva som er internt og eksternt. Jo mer kompleks organisasjonen er strukturmessig, jo vanskeligere fremstår kunnskapsdeling.

*Det er viktig med system og faste møteplasser for kunnskapsoverføring. Og at det er rutiner på det. Jeg synes at Trondheim kommune kunne vært flinkere på kunnskapsutveksling og erfaringsutveksling på tvers.* Respondent – Trondheim Kommune

Et annet fremtredende trekk i begge casene er det uttrykte behovet for *utviklingskompetanse*, *innovasjonskompetanse* og *strategisk kompetanse*. Flere rekker frem organisering av egen enhet som «gammelmotig» eller «utgått på dato», og etterlyser mer kompetanse innen ledelse, styring, strategi og organisering. Flere mener dette er god nok grunn til å samarbeide mer med relevante forskningsmiljø; for å sikre seg innspill på utvikling og innovasjonsmuligheter.

Mange respondenter etterlyser også en bevisst og strategisk *kompetanseplan* for egen virksomhet. Selv om de styrende dokumentene er tydelige på at de offentlige virksomhetene skal jobbe med kompetansebygging, er det lite praksis på det i hverdagen. Det eneste unntaket er ved nyansettelser. Da har det i Trondheim Kommune gjerne blitt tatt en gjennomgang av eksisterende kompetanse også.

*For meg skulle det gått på mer ledelseskompetanse, prosjektledelse for eksempel. Men også muligheten til å ivareta fagkompetansen. Jeg har ikke tid til å følge med.*  
Respondent – Trondheim Kommune



### *Politikk versus administrasjon*

Et dilemma som ser ut til å henge sammen med kompleksitet, er utfordringer knyttet til, og som resultat av, det politiske nivået og de politiske beslutningsprosessene. Selv om det politiske nivået ikke har vært gjenstand for undersøkelse i dette prosjektet, er det tydelig at det påvirker alle prosesser i offentlig tjenesteyting for kommunen og fylkeskommunen. Det politiske nivået i organisasjonen skaper strukturelle og ledelsesmessige utfordringer for kunnskapsarbeiderne på den utøvende siden. For Trondheim Kommune er utfordringene er knyttet til den eksisterende rådmannsmodellen (formannskap) og det uttrykkes et stadig sterkere ønske om parlamentarisme og byrådsmodell. Diskusjonene om å endre politisk modell går for fullt internt i organisasjonen. For fagarbeidere på enhetsnivå kan det se ut at ønsket om byrådsmodell råder på grunn av en eksisterende uklar avklaring i henhold til politisk ledelse. Mange respondenter mener at det vil være enklere å utføre godt kunnskapsarbeid med tydeligere politisk ledelse og dermed tydeligere politiske signaler enn dagens modell.

For fylkeskommunale kunnskapsarbeidere, er også det politiske nivået kilde til utfordringer i det daglige kunnskapsarbeidet. Det uttrykkes stor lojalitet til politiske beslutninger, i begge casene, og en stor forståelse for at oppdraget består i å følge politiske vedtak – også når de går på tvers av den administrative innstillingen.

*Vi jobber innen et politisk system, og det ligger til politikerne å ta beslutninger og legge føringer. Mye er nedfelt i Strategisk plan, som er nylig revidert.*

*Administrasjonen legger fram forslag, men politikerne snur noen ganger helt opp-ned på en sak, og da er man pliktig til å følge de vedtakene og føringene som legges av politikerne. Det er slik det er, og man er naturligvis pliktig å følge opp. Hvis man ikke anerkjenner et politisk vedtak, havner man i trøbbel, og er vel egentlig nødt til å finne seg noe annet å gjøre.* Respondent Sør-Trøndelag Fylkeskommune

Selv om denne studien ikke har sett primært på det politiske nivået, viser funnene at den politiske modellen skaper noen helt spesielle rammer for kunnskapsarbeidet i kommunal og fylkeskommunal kontekst. Det er en forutsetning for arbeidsoppgavene og måloppnåelse. Politiske prosesser skaper en konstant usikkerhet om sakenes utfall og dermed for kunnskapsarbeideres videre arbeid med saken. Denne usikkerheten er en betingelse for kunnskapsarbeidet og påvirker også mulighetene for autonomi i jobbutførelsen.

### *Ledelse versus drift eller planlegging versus drift*

Kunnskapsledelse beregnes som en utradisjonell form for ledelse (Irgens og Wennes, 2011) der det legges vekt på autonomi for den enkelte kunnskapsarbeider, ledelse gjennom inspirasjon og tillit, og gjennom tydelige verdier og holdninger. Det er likevel lite tydelige forskningsfunn som sier hva denne type ledelse innebærer – annet enn at det er en vanskelig form for ledelse.

Respondentene rapporterer at det oppleves store utfordringer med rolleforståelse mellom stab og enhet, noe som igjen preger opplevelsen av ledelse. Ledelse blir utydelig på grunn av uklare roller, uklare ansvarsområder og uklare politiske signaler. Videre forsterkes dette gjennom en stadig sterkere kamp om ressurser og spill mellom stab og enhet. Og et økende arbeidspress.

*Der er det viktig med medarbeidersamtale i forhold til avlastning. Sjefene må, tror jeg, ha en noe annerledes sjefsrolle, det er viktig å ta inn over seg når du har så «frittgående» ansatte. Jeg vet ikke helt sjefens rolle der, i forhold til begrensning i mengde av arbeidet, men det må være en dialog der.*

*En leder må skape et godt miljø som får det beste ut av dem en er nært tilknyttet, anerkjenne deres kompetanse og verdsette den, og stimulere til idémyldring, slik at man klarer å få, og reelt får, det beste ut av de ansatte. Vet ikke om – eller vet at – man ikke alltid får det til. Men det er ofte et knallhardt arbeidspress, og det skjer så mye at det er fort gjort å komme på hælene, noe som faktisk skjer hyppig. En sentral oppgave blir derfor noen ganger å gripe inn for å sikre at man er på rett vei.*

Respondent – Fylkeskommunen

Flere respondenter etterlyser en større tydelighet fra lederne på verdier og holdninger. Det begrunnes i liten tilstedeværelse av ledere, da de fleste er trippelbooket i møter og andre avtaler. Det er med andre ord sjelden at ledere er nærværende over lang tid. Nettopp derfor mener mange at det viktigste er å bli ledet gjennom de *holdninger og verdier* lederne ønsker skal gjelde. Holdningen til ledelse innad i organisasjonene er preget av historien; med stor makt og myndighet til ledere og stor tillit til ledelsens beslutninger. Det er med andre ord stor lojalitet til ledelse og beslutninger. Det samme gjelder til politiske beslutninger. Problemene oppstår når det er fravær av ledere, og utydelige signaler i form av verdier og holdninger.

*Forventingen er vel at leder setter av nok tid, til og hele tiden å være til stede. Mye av det jeg jobber med krever en avklaring ganske raskt, hvis vi blir innkalt i et møte eller stilt overfor media – det krever at leder er online hele tiden, innenfor normal arbeidstid, og gjerne kan gi raske tilbakemeldinger. Det er ikke alt som behøver være raskt, men jeg forventer at om jeg sender en e-mail så bør den være besvart innen et par dager. Det er kjempeviktig. Det er det at du føler at du har støtte hele tiden, har tillit, og da skal du føle at du har ryggen solid forankret.* Respondent – Trondheim Kommune

Kulturenheten i Trondheim Kommune spesielt rapporterer at det oppleves utfordrende med en så stor stab som i dag, det vil si rådmannens stab. Staben er ansvarlig for utredning og analyser som bakgrunn for politiske vedtak. Imidlertid er det kulturenheten som har daglig kontakt med praksisfeltet og dermed raskere ser både utfordringer og mulige løsninger. Det kan altså være langt mellom praksisfeltet og der planene utarbeides. En respondent sier følgende: ”målet må være å hente kompetansen der den finnes, og ikke der kartet sier den er”. I begge casene blir i tillegg ledelse beskrevet som symbolsk. Det vil si at ledere har stor symbolsk makt. Det samsvarer med at ledelse har hatt stor betydning historisk sett og at denne posisjonen har vedvart over tid. Selv om organisasjonene beskriver seg som en kunnskapsorganisasjon, er det mye som tyder på at de tidligere strukturene i henhold til organisering og ledelse, fortsatt preger praksis. Respondentene mener at strategisk ledelse er en mangelvare. Det samme gjelder langsiktig ledelse.

*Beyond coaching! Man må ha et svar, det hjelper ikke med coaching. «Hva synes du selv? liksom..» Har ikke tid til sånt. Det er noe med å være tydelig der og da. Ta ansvar, vær en leder. Ikke vær uklar, vær beslutningsdyktig.* Respondent – Trondheim Kommune

*Har du myndighet må du også ta ansvar. Vil du ha myndighet, får du også ansvar. Det henger sammen. Folk vil gjerne ha myndighet, men ikke så gjerne ansvar.* Respondent – Trondheim Kommune

## Oppsummering: Innovasjonsmuligheter i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting

På direkte spørsmål, er alle respondenter tydelige på at det er store behov for innovasjon og forskning innad i enheten og i hele organisasjonen. Det er også tydelig at det ønskes et tettere samspill med relevante forskningsmiljø for å finne bedre løsninger eller bedre strukturer for arbeidspraksis. Særlig ser dette ut til å gjelde organisering og struktur innad i enhetene og i samarbeid på tvers.

I tillegg uttrykkes det i begge casene at de har for liten kunnskap om organisering og struktur for hele virksomheten. Struktur i offentlig tjenesteyting beskrives som en utfordring, og det ønskes tettere samarbeid med relevante forskningsmiljøer som kan bidra med innsikt i bedre organisering og bedre ledelse.

Et annet viktig kunnskapsbehov som blir uttrykt spesielt for kulturenhetene, er oppdatert kunnskap om kultur og frivillighet, kultur og ungdom og kulturarbeid og resultater. Det rapporteres at på grunn av stadig flere oppgaver, blir tiden for knapp til å oppdatere seg i nye forskningsresultater på eget fagområde. Oppdatering og fordypning er derfor en knapphetsfaktor, og det uttrykkes et håp om at et bedre samspill med forskningsmiljøene kunne gjort det enklere å få tak i og innsikt i denne kunnskapen – for så å ta den i bruk i egen praksis.

Bedre samhandling med eksterne fagmiljøer/forskningsmiljøer er altså uttrykt i begge casene. En respondent i Trondheim Kommune tydeliggjør dette med følgende sitat:

*Det er en utredning på gang, Forskningsstrategi for Trøndelag. Her bør Trondheim kommune være vertskap og skulle kunne vært en sterkere bruker av forskningen tilgjengelig i regionen. Men kommunen, og regionen, har ikke tradisjon for det.*

*Hvordan skape bedre bruk av tilgjengelig forskningsmiljø? Respondent – Trondheim Kommune*

Andre kunnskapsbehov som ble nevnt av ønsket om mer kunnskap på hvordan utnytte knappe ressurser. Videre skaper stadig nye oppgaver behov for samhandling på tvers. Hvordan bli bedre på det? Respondentene rapporterer om mange endringsprosesser i offentlig sektor og sy endringstrøttheten er merkbar. I tillegg er det ofte for tunge prosesser som trøtter ut folk. Videre uttrykker særlig lederne at offentlig tjenesteyting trenger hjelp til å finne ut av kompetansebehov. Hvordan bruke de riktige forskningsmiljøene? De er opptatte av å fornye

måter å samhandle på. I dag brukes forskningsmiljøer på kun evalueringer, og det blir det lite endring av, sier en av respondentene.

Hva kreves og forventes av ledelse i kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting? Denne studien vitner om at det forventes en profesjonell ledelse med stor myndighet og ansvar samt tydelighet. Samtidig er det en stor bevissthet i begge casene om at uklare roller og ansvarsfordeling, samt kompleksitet, skaper utfordringer i henhold til tydelighet.

Den overordnede problemstillingen blir i det følgende kommentert. Det gjelder hvilke innovasjonsmuligheter som kan utløses i offentlig sektor gjennom målrettede forskningsprosjekter. Dette delprosjektet har avdekket flere interessante og relevante problemområder som det ikke er rom for å håndtere videre i dette prosjektet. Likevel er det noen sentrale områder som tydelig fremgår av datamaterialet og som utgjør prosjektets hovedfunn.

Innovasjonsmuligheter i kommunal og fylkeskommunal sektor under temaet kunnskapsledelse, som kan utvikles i nært samarbeid med forskning, er følgende:

- Gode praksiser for å håndtere politiske signaler. Tolkning og iverksetting.
- Gode praksiser for systematisk og målrettet (strategisk) kompetansebygging
- Gode praksiser for lederutvikling og ledertrening
- Gode praksiser for hensiktsmessige organiseringer (design) av enheter, oppgaver og prosjekter
- Gode praksiser for læring og kunnskapsdeling
- Gode praksiser for nye og hensiktsmessige arbeiderformer innad i offentlig sektor – og i samhandling med andre interessenter (inklusive forskningsmiljøene)

Barriere for innovasjon i offentlig sektor, ut fra dette prosjektets materiale, ser ut til å være

1. *Tid*. Det rapporteres for liten tid til utviklingsoppgaver, herunder innovasjonsoppgaver. Det er de kortsiktige oppgavene som løses først. Det blir dermed liten tid til de langsiktige, strategiske og innovative.
2. *Språk*. Det er flere respondenter som etterlyser et språk om egen virksomhet og dens utfordringer.
3. *Dialog*. Dagens manglende dialog med forskningsmiljøene (bortsett fra i evalueringsarbeid) skaper utfordringer eller barrierer for løsningsorientert samarbeid med forskningsmiljøene.

Som en oppsummering vil vi skissere tre områder hvor vi tror forskning kan stimulere til økt innovasjon blant kunnskapsarbeidere i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon:

### *Kompetansemessige dilemmaer*

Det er behov for større innsikt i de kompetansemessige dilemmaer som kunnskapsarbeiderne opplever i sin hverdag. Spesielt kan nevnes (a) dilemmaet mellom det å arbeide autonomt i en situasjon som er preget av nettverksløsninger og økende horisontal avhengighet, (b) dilemmaet mellom å opprettholde rollen som spesialist samtidig som det er økende behov for generalistkompetanse og (c) dilemmaet mellom å være fagspesialist samtidig som jobben ofte krever saksbehandlingskompetanse. En større innsikt i disse dilemmaene kan bidra til en bedre organisering av arbeidet og frigjøring av tid til nødvendige innovasjonsprosesser.

### *Kompetanseutvikling*

Høy organisasjonsmessig kompleksitet har ført til at fagkompetanse ikke lengre er tilstrekkelig i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Kunnskapsarbeiderne synes å ha økende behov for kompetanse til å håndtere krevende organisasjonsmessige og ledelsesmessige problemstillinger – spesielt rettet mot utvikling og innovasjon. Det er behov for større innsikt i hvilken type kompetanse det er behov for og hvordan denne kompetansen kan utvikles slik at den blir en integrert del av kunnskapsarbeiderne praksis.

### *Kunnskapsledelse*

Kunnskapsarbeiderne synes å oppleve uklar ledelse – både fra politisk og administrativt hold. Kombinert med høy organisasjonsmessig kompleksitet og økende bruk av nettverksorganisering kan dette føre til at grunnlaget for den tradisjonelle selvledelsen blant kunnskapsarbeiderne svekkes. Det er spesielt viktig at den autonome arbeidsutførelsen skjer innenfor en form for styring hvor det hele tiden er en god dialog om hvilke mål som skal prioriteres. Det er behov for større innsikt i hvordan det kan utvikles gode ledelsesprosesser på alle nivå slik at energien og motivasjonen blant kunnskapsarbeiderne tas vare på.

Vi tror at større innsikt på disse områdene er en viktig betingelse for å iverksette innovasjonsprosesser blant profesjonelle kunnskapsarbeidere i både kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

- Alvesson, M. (1995). *Management of Knowledge-Intensive Companies*. Hawthorne, New York: Walter De Gruyter
- Alvesson, M. (2000). Social identity and the problem of loyalty in knowledge-intensive companies. *Journal of Management Studies*, 37(8), 1101-1123.
- Alvesson, M. (2002). *Organisasjonskultur og ledelse*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Argot, L., og Ingram, P. (2000). Knowledge transfer: a basis for competitive advantage in firms. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 82(1), 150-169.
- Barley, S.R. og Kunda, G. (2001). Bringing work back in. *Organizational Science*, 12(1), 76-95.
- Berliner, D.C. (1994). Expertise: The Wonder of Exemplary Performances. I J.N. Mangieri og C.C. og Block, C.C. (Red.): *Creating powerful thinkers in teachers and students* (161-186).
- Bonoma, T. (1985). Case research in marketing: opportunities, problems, and a process. *Journal of Marketing Research*, 12, 199-208.
- Brown, J.S. og Duguid, P. (1996). Stolen Knowledge. I McLellan, H. (Red.): *Situated learning perspectives* (47-56). Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.
- Darr, A. and Warhurst, C. (2008). Assumptions, assertions and the need for evidence: Debugging debates about knowledge workers. *Current Sociology* 56(1), 25-45.
- Davenport, T. H., Jarvenpaa, S. og Beers, M.C. (1996). Improving Knowledge Work Processes. *Sloan Management Review*, 37(4), 53-65.
- Drucker, P.F. (1959). *Landmarks of tomorrow: a report of the new "post-modern" world*. New York: Harper & Row Publications.
- Drucker, P.F. (1989). What business can learn from nonprofits. *Harvard Business Review*, July-August, 88-93
- Dumaine, B. (1994). The trouble with teams. *Fortune*, 130(5), 86-88, 90, 92.
- Felin, T. og Hesterly, W.S. (2007). The Knowledge-Based View, Nested Heterogeneity, and New Value Creation: Philosophical Considerations on the Locus of Knowledge. *Academy of Management Review*, 2007, 32(1), 195-218.
- Finegold, D. og Frenkel, S. (2006). Managing people where people really matter: The management of human resources in biotech companies. *International Journal of Human Resource Management*, 17(1), 1-24

- Flood, P.C., Turner, T., Ramamoorthy, N. og Pearson, J. (2001). Causes and consequences of psychological contracts among knowledge workers in the high technology and financial services industries. *The International Journal of Human Resource Management*, 12(7), 1152-1165.
- Groysberg, B., Lee, L.E. og Nanda, A. (2008). Can They Take It With Them? The Portability of Star Knowledge Workers' Performance. *Management Science*, 54(7), 1213-1230
- Hartley, J. F. (1994). Case studies in organizational research. I Cassel, C. og Symon, G. (Red.): *Qualitative methods in organizational research: A practical guide*. London: Sage.
- Hislop, D. (2005). *Knowledge management in organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Hislop, D. (2009). *Knowledge management in organizations: a critical introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Irgens, E. J. (2010). *Dynamiske og lærende organisasjoner: ledelse og utvikling i et moderne arbeidsliv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Irgens, E. J., & Wennes, G. 2011. Kunnskapsarbeid: om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner. I Irgens, E. J., & Wennes, G. (Red.): *Kunnskapsarbeid: om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner* (13-22). Bergen: Fagbokforlaget.
- Irgens, E. (2011). De beste blant oss. I Irgens, E. og Wennes, G. (Red.) *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner* (24-41). Oslo: Fagbokforlaget
- Kelloway, E. K. og Barling, J. (2000). What we have learned about developing transformational leaders. *Leadership and Organization Development Journal*, 21, 355-362.
- King, N. (1994). The qualitative research interview. I Cassel, C. og Symon, G. (Red.): *Qualitative methods in organizational research: A practical guide*. London: Sage.
- Lines, R. (2011). Forskningsbasert viten om motivasjon av kunnskapsarbeidere. *Magma*, 3.
- Lord, R.L. & Farrington, P.A. (2006). Age-related differences in motivation of knowledge workers. *Engineering Management Journal*, 18, 20-26.
- Mandt, E. (1978). Managing the knowledge worker of the future. *Personnel Journal*, 57(3), 138-43, 162.
- Morgeson, F.P. og Humphrey, S.E. (2006). The Work Design Questionnaire (WDQ): Developing and validating a comprehensive measure for assessing job design and the nature of work. *Journal of Applied Psychology*, 91(6), 1321-1339.
- Newell, S. (2009). *Managing knowledge work and innovation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



- Newell, S., Robertson, M., Scarbrough, H. og Swan, J. (2009). *Managing Knowledge Work* (2. Utg.). London: Palgrave
- Robertson, M. og Swan, J. (2003). Control – What Control? Culture and Ambiguity Within a Knowledge Intensive Firm. *Journal of Management Studies*, 40(4), 831–858
- Sandvik, A.M. (2011). *Ledelse av kunnskapsarbeid*. PhD-avhandling ved Norges Handelshøgskole.
- Sykes, W. (1990). Validity and reliability in qualitative market research: a review of the Literature. *Journal of the Market Research Society*, 33(1), 3-12.
- Tampoe, M. (1994). Knowledge workers: the new management challenge. *Professional Manager*, November, 12-13.
- Wennes, G. 2011. Lidenskapelig kunnskapsarbeid. I Irgens, E. J., & Wennes, G. (Red.): *Kunnskapsarbeid: om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner* (124-140. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wikstrøm, S. og Normann, R. (1994). *Knowledge and Value: A New Perspective on Corporate Transformation*. London: Routledge.
- Yin, R.K. (1989). *Case study research, design and methods*. Applied social research methods series, volum 5. London: Sage Publications.
- Yin, R.K. (1989). *Case study research, design and methods*. Applied social research methods series (utg. 2), volum 5. London: Sage Publications.
- Zack, M.H. (1999). Managing codified knowledge. *Sloan Management review*, 40(4), 45-58.

---

<sup>i</sup> [http://www.stfk.no/no/Om\\_fylkeskommunen/Kort-om-fylkeskommunen/](http://www.stfk.no/no/Om_fylkeskommunen/Kort-om-fylkeskommunen/) [23.07.11]

<sup>ii</sup> [http://www.stfk.no/no/Om\\_fylkeskommunen/Administrative\\_enheter/](http://www.stfk.no/no/Om_fylkeskommunen/Administrative_enheter/) [21.06.11]

<sup>iii</sup> [http://www.stfk.no/no/Om\\_fylkeskommunen/Kort-om-fylkeskommunen/](http://www.stfk.no/no/Om_fylkeskommunen/Kort-om-fylkeskommunen/) [21.06.11]

<sup>iv</sup>

[http://www.stfk.no/Om\\_fylkeskommunen/Administrative\\_enheter/Enhet\\_for\\_regional\\_utvikling/Ansatte-Regut-KULTur/](http://www.stfk.no/Om_fylkeskommunen/Administrative_enheter/Enhet_for_regional_utvikling/Ansatte-Regut-KULTur/) [25.07.11]

<sup>v</sup> <http://www.stfk.no/no/Tjenester/Kultur/> [25.07.11]

Dokumenter innhentet fra **Sør- Trøndelag Fylkeskommune:**

1. Strategiplan 2011-2014
2. Informasjon og kommunikasjonsstrategi
3. Sør – Trøndelag Fylkeskommunes arbeidsgiverpolitikk 2011 – 2014
4. Tiltaksplan for kompetanseutvikling 2011 – 2014
5. Etiske retningslinjer
6. Veileder for milepælssamtale
7. Fleksibel arbeidstid
8. Lønnspolitisk plattform
9. Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv
10. Permisjon
11. Reglement for stillingsbank ved omstilling /overtallighet og bedriftsintern attføring
12. Varsling etter arbeidsmiljøloven og retningslinjer for Sør-Trøndelag fylkeskommune (brosjyre)
13. Varsling i Sør-Trøndelag fylkeskommune (varslingsplakat)

Dokumenter innhentet fra **Trondheim kommune:**

1. Felles fylkesplan for Trøndelagsrådet: Nord-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune 2009-2012 (hentet fra nett)
2. Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitikk 2010-2015
3. Trondheim kommune- Kulturenheten 2007 - Mål, organisering, strategier og utfordringer
4. Virksomhetsplan/prosjektplan – mal 2011 for Kulturenheten
5. Mandat og prosess for strategi 2011 - Kulturenheten
6. Medarbeiderundersøkelse 2010 – oppsummering
7. Handlingsplan HMS-arbeidet 2011 - Kulturenheten
8. Lederavtale – mal - for 2011 Trondheim kommune
9. Lederavtale for enhetsleder Bård Eidet – Kulturenheten Trondheim kommune
10. Verdiplakat Oppvekstkontoret
11. Aktivitetskalender Program for kvalitetsutvikling i trondheimsskolen vår 2011

---

## 12. Program for kvalitetsutvikling i trondheimsskolen 2006-2009 - Sluttrapport

Dokumenter hentet fra nettsiden til **Trondheim kommune:**

### **Informasjon til ny enhetsleder**

(<http://trondheim.kommune.no/info-ny-enhetsleder/>)

1. Rådmannen ønsker deg velkommen
2. Etikk (brosjyre)
3. (Visjon og mål – ikke synlig på nettside og ikke vedlagt her)
4. Organisasjonskart
5. Arbeidsgiverpolitikk for Trondheim Kommune 2010-2015
6. Plan for et mangfoldig arbeidsliv i Trondheim kommune
7. Trondheim kommunes lønnspolitikk
8. (Årsrapport 2008 – er ikke vedlagt her)
9. Årshjul administrasjon
10. Årshjul skole
11. E-postsystemet outlook – lynguide
12. Hvordan lese e-post fra web
13. Informasjons- og kommunikasjonsstrategi
14. (Trondheim i nyhetsbildet – henvisning til ulike nettsteder)
15. Brukerråd
16. HMS handlingsplan
17. (Personellservice – henvisning til nettsted)