

Vidar Bakkeli, Ragnhild Steen Jensen
og Leif E. Moland

Kompetanse i kommunene

Vidar Bakkeli, Ragnhild Steen Jensen
og Leif E. Moland

Kompetanse i kommunene

© Fafo 2013

ISBN 978-82-324-0066-9

ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	5
1 Sammenheng	6
Samfunnsutvikling og kompetanse	10
2 Innledning	12
2.1 Problemstillinger og avgrensning	13
2.2 Om kompetansebegrepet	14
2.2.1 Utviklingstrekk i kompetansesituasjonen	14
2.3 Gangen i rapporten	15
3 Kompetanse i kommunene – hva vet vi?	16
3.1 Kompetansesituasjonen i kommunene	16
3.1.1 Kompetanse og kvalitet i tjenestene	18
3.1.2 Rekrutteringsutfordringer	18
3.1.3 Kompetanseutviklingstiltak i kommunene	20
3.1.4 Interkommunalt samarbeid og kompetanse	22
3.2 Kompetanse på samfunnsutvikling	23
4 Data og metodisk tilnærming	26
4.1 Registerdata	26
4.1.1 KOSTRA	26
4.1.2 Andre data fra SSB	26
4.1.3 PAI-registeret	27
4.2 Spørreundersøkelse	27
4.3 Analysemetodikk for surveymaterialet og registerdata	29
4.4 Casestudier	30
4.4.1 Casekommunene	31
4.4.2 Dokumentgjennomgang/dokumentanalyse	33
4.5 Metodiske utfordringer	34
5 Kompetansesituasjonen i kommunene	35
5.1 Sysselsetting i kommunene	35
5.2 Kompetanse i kommunene	36
5.2.1 Andel utdannede i tre sektorer	38
5.3 Fremtidig behov for arbeidskraft	42
5.3.1 Befolkningsutvikling	42
5.3.2 Beregnet rekrutteringsbehov i kommunene	43
5.4 Opplevd kompetansesituasjon og kompetansebehov	45
5.4.1 Kompetansebehov fordelt på sektor	45
5.4.2 Kompetansebehov innenfor ulike yrker	46
5.4.3 Variasjoner mellom kommunene	49

5.4.4	Opplevd behov sammenlignet med registerdata	50
5.5	Casekommunene om kompetansesituasjonen og kompetansebehov.....	51
5.6	Kompetanse og kvalitet på tjenestene	53
6	Utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse	58
6.1	Hvordan dekke behovet for formell kompetanse?	58
6.2	Utfordringer med rekruttering	60
6.3	Utfordringer med turnover.....	63
6.4	Casekommunene om utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse	64
7	Strategier for å møte kompetanseutfordringer	67
7.1	Strategier og tiltak for kompetanseutvikling	67
7.1.1	Kommunenes vurdering av kompetanseutviklingsarbeidet	67
7.1.2	Bruk av kompetanseutviklingstiltak	69
7.2	Kompetanseplaner	70
7.3	Samarbeid med andre kommuner.....	74
7.3.1	Lærings- og innovasjonsnettverk	76
7.4	Ulike kompetansesituasjoner, ulike strategier?	77
7.4.1	Generelt om kompetanseutviklingsarbeidet	78
7.4.2	Kompetanseplan eller ei	79
7.4.3	Kompetanseutviklingstiltak	80
7.4.4	Interkommunalt samarbeid	81
7.4.5	Oppsummering	81
7.5	Casekommunene om strategier	82
8	Samfunnsutvikling og kompetanse i kommunene	85
8.1	Kommuneplanens samfunnsdel og konkret prosjektarbeid	85
8.2	Hvem jobber med samfunnsutvikling i kommunene?	86
8.3	Kompetansesituasjonen innen samfunnsutvikling.....	87
8.3.1	Kompetanse og prosjektarbeid.....	90
8.3.2	Rekruttering av kompetanse.....	90
8.4	Interkommunalt samarbeid og kompetanse	91
8.4.1	Barrierer for interkommunalt samarbeid?.....	93
8.5	Casekommunene om samfunnsutvikling og kompetanse	93
8.6	Fylkeskommunen og kompetanse	96
8.6.1	Samarbeidsformer med fylkeskommunen	97
9	Oppsummering	100
	Referanser.....	109
	Vedlegg	1%

Forord

I denne rapporten undersøker vi kompetansesituasjonen i kommunene. Vi ser generelt på kompetansesituasjon, utfordringer og kompetansetiltak innen barnehage/SFO, grunnskole, pleie og omsorg og administrasjon, herunder teknisk sektor. Videre ser vi på kompetansesituasjonen knyttet til kommunenes arbeid med samfunnsutvikling. Oppdrags giver for prosjektet er Kommunal- og regionaldepartementet. Studiens datagrunnlag bygger på en spørreundersøkelse sendt ut til alle landets kommuner, intervjuer i ni casekommuner, registerdata og dokumentanalyse. Vi har også intervjuet fire fylkeskommuner, da med vekt på samfunnsutviklingsarbeidet.

Vi vil først og fremst takke alle kommunene som svarte på spørreundersøkelsen. Videre vil vi takke ordførere, rådmenn og sektorledere i de ni casekommunene samt informanter i de fire fylkeskommunene for at de ville la seg intervjuer. Vi vil også takke referansegruppen i Kommunal- og regionaldepartementet for godt samarbeid.

Prosjektleder ved Fafo har vært Leif Moland. Rapporten er i hovedsak skrevet av Ragnhild Steen Jensen og Vidar Bakkeli i samarbeid. Anna Hagen Tønder har også bidratt med faglige innspill på kompetansespørsmål samt gjennomført et utvalg intervjuer. Torgeir Nyen ved Fafo har vært kvalitetssikrer og gitt gode kommentarer. Til sist vil vi takke Fafos publikasjonsavdeling for godt arbeid med å ferdigstille rapporten.

Oslo november 2013

Leif Moland

Ragnhild Steen Jensen

Vidar Bakkeli

1 ÅSammendrag

Oppdraget, metoden og funnene

I Norge har kommunene ansvar for å ivareta sentrale velferdsoppgaver som barnehage, grunnskole, helse og omsorgstjenester og sosiale tjenester. De har også en viktig rolle som samfunnsutvikler. Kommunene bestemmer i stor grad selv hvordan de løser disse oppgavene, hvordan arbeidet organiseres og bemannes. Samtidig er kommunene ansvarlige for å levere kvalitativt gode, effektive og likeverdige tjenester til befolkningen, og ivareta krav om faglighet og rettssikkerhet. Det å rekruttere, bevare og videreutvikle kompetanse for å løse velferdsoppgavene er derfor et sentralt og viktig tema.

Rapporten tar utgangspunkt i Kommunal- og regionaldepartementets ønske om «mer kunnskap om kompetansesituasjonen i kommunene, kommunenes faktiske og opplevde behov for kompetanse og kommunenes anvendelse av kompetanse innenfor kommunenes administrasjon, de sentrale velferdstjenestene og samfunnsutvikling». Oppdragsdokumentet inneholdt videre en rekke temaer som en ønsket tatt opp, som vi har sammenfattet og avgrenset til to hovedoppgaver:

1. Å belyse kompetansesituasjonen i kommunene og forholdet mellom kompetanse og tjenesteproduksjon sett i et helhetlig og organisatorisk perspektiv som legger vekt på lokal kontekst, mål og behov.
2. Å studere kommunenes rolle som samfunnsutvikler i et kompetanseperspektiv, herunder hvordan interkommunalt samarbeid fungerer, samt kommunenes kontakt med fylkeskommunen.

Datagrunnlag

Det er vanlig å beskrive kompetansesituasjonen i kommunene ut fra nasjonale mål, standarder og føringer og i mindre grad ut fra behov i kommunene (Saga 2011). I denne rapporten beskriver vi kompetansesituasjonen i kommunene og deres vurderinger av utfordringer og strategier for å møte ulike kompetansebehov.

For å undersøke problemstillingene om kompetansesituasjonen i kommunene og kommunens rolle som samfunnsutvikler i dette perspektivet har vi sett på foreliggende litteratur og databaser (PAI-registeret, KOSTRA og andre data fra SSB), sendt en elektronisk spørreundersøkelse til landets kommuner, og gjennomført 29 omfattende informantintervjuer med nøkkelpersoner i ni kommuner og fire fylkeskommuner.

Utdanningsnivået varierer mellom like kommuner

Andelen ansatte med høyskole- eller universitetsutdanning i kommunene totalt sett var i 2012 i gjennomsnitt 38,3 prosent. Dette er noe lavere enn tidligere, Agenda (2006) fant til sammenligning at andelen var 42 prosent. Andelen er noe høyere i større enn mindre kommuner, og i mer sentralt beliggende kommuner. Andelen med høy utdanning er lavest i Nord-Norge. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom kommuner innenfor samme størrelseskategori.

Kompetansesituasjonen rapporteres som god

Både gjennom surveymaterialet og de kvalitative intervjuene er hovedinntrykket at kommunene på et generelt nivå vurderer egen kompetansesituasjon som god. En stor andel av kommunene svarer at de har mindre behov for flere ansatte med formell kompetanse i form av fagbrev eller høyere utdanning. Samtidig oppgir rundt en firedel av kommunene at de har stort behov for flere ansatte med høyere utdanning i barnehage, pleie og omsorg og administrasjon/teknisk sektor, og noe færre i grunnskolen.

Udekket kompetansebehov for enkelte faggrupper

Kommunene oppgir å ha stort behov for flere ingeniører (ca. 40 prosent oppgir dette), flere sykepleiere (ca. en tredel), flere førskolelærere i barnehagene (ca. en firedel) og flere faglærte i pleie og omsorg (ca. en firedel).

Standardmålene viser få variasjoner

Vi har gjennomført en rekke analyser for å belyse forskjeller i kompetansebehov mellom kommuner med ulik størrelse målt i antall innbyggere, beliggenhet og nærings sammensetning. Vi finner i hovedsak lite systematiske forskjeller. Innen barnehage og pleie og omsorg finner vi at store kommuner har større behov for flere ansatte med fagbrev enn små. Ingeniørbehovet er størst i sentrale kommuner, mens de minst sentrale kommunene sliter med å rekruttere ansatte med formell kompetanse innen ledelse, strategi og organisasjonsutvikling.

Store forskjeller mellom kommuner som ligner

Vi finner at det er store variasjoner i kommune-Norge på tvers av dimensjoner som størrelse og beliggenhet. Det er for eksempel betydelige forskjeller mellom små kommuner, og store forskjeller mellom mindre sentrale kommuner. Også analysen av registerdata viser stor variasjon. Tidligere forskning har også funnet store forskjeller mellom kommunene på tvers av disse dimensjonene. Blant annet fant Aamodt et al. (2011) at kommunestørrelse og sentralitet i mindre grad påvirker kompetansesituasjonen innen pleie og omsorg, og Agenda (2006) viste at det var store kompetansevariasjoner i kommuner av samme størrelse. Dette indikerer at andre faktorer som blant annet kommuneøkonomi, trekk ved det lokale og regionale arbeidsmarkedet, nærhet til høyskoler, lokale prioriteringer og arbeidsgiverstrategier, også spiller en viktig rolle for kompetansesituasjonen i kommunene.

Kompetanse viktig for tjenestekvalitet

Generelt vurderer kommunene både i surveyundersøkelsen og i caseundersøkelsen at kvaliteten på tjenestene de tilbyr, er god. På spørsmål om det er en sammenheng mellom kompetanse og kvalitet svarer de fleste positivt: at det å ha formell kompetanse og å arbeide med kompetanseutvikling bidrar til at kvaliteten på tjenestene blir bedre.

Kommunene mener at formalkompetanse er viktig, men erfaringsbasert kompetanse blant de ansatte fremheves også som betydningsfullt for kvaliteten på tjenestene, særlig gjelder dette i barnehagesektoren og innen pleie og omsorg. Høy formalkompetanse fremholdes som særlig avgjørende når det gjelder veiledning, utvikling og innovasjon innenfor tjenesteområdene. Det er også viktig i forbindelse med saksbehandling som berører folks individuelle rettigheter, som forutsetter kompetanse på lovverk og dokumentasjon av prosesser, resultatet og vedtak.

Kvaliteten er god uansett?

Kommunene vurderer at kvaliteten på tjenestene de tilbyr, overveiende er god. Det er subjektive vurderinger av kommunenes kompetansesituasjon vi har fått, og det er ikke usannsynlig at slike vurderinger vil ha en tendens til å være positive. Samtidig er det kommunene som kjenner den lokale situasjonen best, derfor er disse vurderingene viktige.

God kvalitet og tilstrekkelig kompetanse også i små kommuner

Små tjenesteenheter (og mange deltidsstillinger) vil ha særlige utfordringer med å utvikle gode lærings- og fagmiljøer. Dette brukes gjerne som argument for å slå sammen enheter eller samordne tjenester internt i kommunen eller i samarbeid med andre kommuner. Samarbeid om legevaktjenester er et slikt eksempel. Samme resonnement blir av og til brukt for å argumentere for kommunesammenslåinger. Vi finner ikke systematisk større behov for kompetanse i små kommuner enn i større.¹ Generelt vurderer også både små og store kommunene at de har god kvalitet på tjenestene de tilbyr. Dette er i tråd med Christensen (2011), som fant at det ikke er vanskeligere for små kommuner å tilby gode tjenester enn for store. Han fant heller ikke at innbyggerne var mer fornøyde med tjenestene i store kommuner. Også Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne i små kommuner generelt er minst like tilfredse med det lokale tjenestetilbudet som i store kommuner. (DIFI 2013b).

Kompetanse- og rekrutteringsutfordringer

Hver fjerde kommune oppgir at de i stor grad har problemer med rekruttering. Dette gjelder særlig rekruttering av ingeniører og sykepleiere. For den siste gruppen sliter mange kommuner med at de må ha to sykepleiere for å dekke en hel stilling. Andre kommuner løser utfordringen ved å organisere pleie- og omsorgstjenestene slik at de kan tilby hele stillinger. Dermed oppnås to ting: Tjenestene kan utføres med færre tje-

¹ En gjennomgang av 20 kvalitetsindikatorer i pleie- og omsorgssektoren fra KOSTRA og PAI-registeret, viser også at store kommuner ikke nødvendigvis yter bedre tjenester enn små kommuner (Fafo, upublisert notat)

nesteutøvere, og det er lettere å rekruttere kvalifiserte søkere når de kan tilbys fulle stillinger. Her har finnmarkskommunene kommet desidert lengst (Moland & Lien 2013). Vi finner lite systematiske forskjeller i rekrutteringsutfordringer mellom små og store kommuner, samt mellom perifere og sentrale kommuner. Kommunenes rekrutteringsutfordringer varierer og henger blant annet sammen med konkurransesituasjonen i det lokale arbeidsmarkedet, tilgang på søkere, og hvor attraktiv kommunen er som arbeidsgiver.

Kompetanseplaner

Flertallet av kommunene har kompetanseplaner. Vi finner ingen klare sammenhenger mellom kompetansebehov i de enkelte sektorene og det å ha en kompetanseplan. Kommunene uten slike planer har verken mer eller mindre behov for kompetanse enn de som har planer. Vi finner imidlertid at kommuner som har stort behov for mer formell kompetanse i flere sektorer, i mindre grad har kompetanseplaner enn kommuner med lite behov. Funnet antyder samlet sett altså at det blant kommuner uten kompetanseplaner kan være større kompetanseutfordringer enn i kommuner med slike planer.

Det er en positiv sammenheng mellom kompetanseplaner og kompetanseutviklings tiltak. Kommunene med overordnede kompetanseplaner svarer at de i større grad benytter lederutvikling, coaching/mentorordninger og praksiskandidatordningen, enn de kommuner uten kompetanseplaner gjør. Dette tyder på at kommuner med overordnet kompetanseplan vektlegger disse virkemidlene i større grad.

At kommuner både med og uten kompetanseplaner mener de jobber systematisk med kompetanse, kan indikere at det er ulike forståelser i kommunene knyttet til hva det vil si å jobbe systematisk med kompetanseutvikling. Moland & Lien (2013) fant at mange av finnmarkskommunene som lyktes i å bruke store stillinger som rekrutteringsfremmende virkemiddel, ikke hadde forankret dette i kommunale planer. Forklaringen lå i at kommunene var små, og at kommunikasjon mellom tjenesteenhetene og politikerne var åpen og god. Dermed fikk tjenesteenhetene politisk tilslutning til rekrutterings- og kompetansestrategier selv om dette ikke var formalisert.

Kompetanseutviklingstiltak

Kommunene gjennomfører en rekke interne kompetanseutviklingstiltak. Store kommuner gjennomfører flere kompetanseutviklingstiltak enn små. Dermed må de små kommunene i større grad basere seg på at andre utvikler kompetente medarbeidere for dem. Når vi analyserer forekomsten av tiltak ut fra kommunestørrelse og sentralitet, finner vi at en større andel av de større kommunene svarer at de i stor grad bruker kompetanseutviklingstiltak, mens små kommuner i mindre grad oppgir at de bruker de ulike tiltakene, og forskjellene er signifikante.

Statlige strategier for å hjelpe kommunene

Store deler av kommunesektoren har en deltidskultur. Dette innebærer at det må flere ansatte til for å fylle en hel stilling. Samtidig har kommunene betydelige rekrutteringsutfordringer. Når det er knapphet på personell, fremstår det som dårlig ressursutnyttelse å ikke bruke de ansattes kompetanse fullt ut. Det fremstår også som dårlig rekrutterings-

strategi å ikke tilby hele stillinger til ansatte som ønsker dette. I en rekke sentralt initierte lærings- og innovasjonsprogrammer jobbes det nettopp med tiltak for å utvikle kompetansestrategier, rekrutteringsplaner og tiltak som kan fremme en heltidskultur. Programmene Saman om ein betre kommune, Flink med folk i første rekke og Ufrivillig deltid er tre blant mange flere som tar tak i kompetanse- og rekrutteringsutfordringene som omtales i denne rapporten.

Samfunnsutvikling og kompetanse

Kommunene har stort rom for selv å utforme hvordan de arbeider med samfunnsutvikling, hvilke temaer de satser på, hva slags prosjekter de iverksetter, og hvem de samarbeider med internt og eksternt. Eksempler på temaer er næringsutvikling, arealplanlegging, tettstedsutvikling, levekår, helse og likestilling. Sentralt i arbeidet er kommuneplanens samfunnsdel, hvor visjoner og mål for arbeidet med samfunnsutvikling konkretiseres.

Har kommuneplan med samfunnsdel

87 prosent av de spurte kommunene oppgir at de har en kommuneplan med en samfunnsdel, og at denne brukes i kommunenes praktiske arbeid med samfunnsutvikling. Et klart flertall av kommunene svarer at man i stor grad følger opp mål i planen gjennom konkret prosjektarbeid. 40 prosent av kommunene svarer at planene følges opp gjennom at det tildeles økonomiske ressurser, og 28 prosent at mål i planene realiseres gjennom konkret prosjektarbeid.

Samfunnsutvikling er viktig, men ...

Ordfører og rådmann er begge mye involvert i arbeidet med samfunnsutvikling i kommunene. Det er også næringssjef/næringskonsulent, planlegger og teknisk sjef.

Arbeidet med samfunnsutvikling oppleves som viktig, men kan til tider bli nedprioritert i forhold til lovpålagte oppgaver på sentrale tjenesteområder. Denne beskrivelsen fra kommunenes ledere bekreftes av informanten fra fylkeskommunene. Sistnevnte peker på at særlig de små kommunene sliter med å ha ressurser og stillinger nok til å kunne drive dette arbeidet.

Samfunnskompetansen

Kommunene, og da særlig store og mer sentrale kommuner, vurderer selv at de har ganske god kompetanse på samfunnsutvikling. Små kommuner mener de har noe mindre god kompetanse. Fylkeskommunene og næringsdrivende er mer avdempet i sine vurderinger av kommunenes kompetanse.

Kommuner som mener de har god kompetanse på samfunnsutvikling, jobber oftere etter mål beskrevet i planer og realiserer disse i prosjektarbeid.

Nesten halvparten av kommunene oppgir at det er vanskelig å rekruttere kompetanse innen arbeid med samfunnsutvikling. Man etterspør særlig samfunnsplanleggere, prosjektledere og folk med plankompetanse. Disse bør i tillegg ha erfaring fra beslutnings-

prosesser, prosjekt- og prosesstyring, praktisk arbeid med planlegging og evne til å mobilisere aktører og få «ting til å skje».

To tilnærminger til samfunnsutvikling

Vi ser konturene av to tilnærminger til samfunnsutviklingsarbeidet. På den ene siden har vi den planleggingsorienterte kommunen, på den andre siden den mer spontane og praksisorienterte næringsutviklingskommunen. Planleggeren er opptatt av å følge planer og i størst mulig grad konkretisere arbeidet i form av mål. Kommunene i denne gruppen ønsker seg i stor grad planleggingskompetanse. Næringsutviklingskommunen er mindre opptatt av planer og vektlegger sterkere samarbeidet med andre aktører i kommunen og næringslivet og betydningen av direkte, lokale relasjoner i prosjektarbeidet. Kommunene i denne kategorien er i større grad opptatt av erfaringsbasert kompetanse.

Interkommunalt samarbeid om samfunnsutvikling

Både de store og de små kommunene mener at interkommunalt samarbeid er viktig for kompetanseutvikling innen samfunnsutvikling. Særlig deltagelse i regionråd fremheves som bidrag til kompetanseutvikling, samt erfaringsutveksling på et mer uformelt nivå og konkret samarbeid om samfunnsutviklingsprosjekter. Små kommuner med begrensede ressurser har gode erfaringer med å dele på en planleggerstilling. Det er både besparende og en måte å løse kompetanseutfordringer på.

Relasjonen mellom kommune og fylkeskommune

Fylkeskommunen har et ansvar for å veilede og støtte kommunene i arbeidet med samfunnsutvikling. Fylkeskommunene støtter også prosjekter økonomisk og deltar mer eller mindre aktivt i regionråd og på andre samarbeidsarenaer. 14 prosent av kommunene har svart at fylkeskommunen er svært viktig for kompetanseutvikling innen samfunnsutvikling, 52 prosent at den er ganske viktig.

Fylkeskommunene selv mener de spiller en viktig rolle for å hjelpe de mindre kommunene ved å tilby planleggingskompetanse, men også spesialisert kompetanse innen områder som kulturvern og demografi.

2Ånnledning

I denne rapporten ser vi på kompetansesituasjonen i kommunene, om kommunene vurderer at de har den kompetansen som er nødvendig for å yte gode tjenester til innbyggerne, og hvilke utfordringer kommunen har når det gjelder å rekruttere og beholde kompetanse i kommunen. Vi ser også på kommunenes rolle som samfunnsutvikler i et kompetanseperspektiv, med vekt på planlegging, interkommunalt samarbeid og kommunenes kontakt med fylkeskommunen.

Vi belyser kompetansesituasjonen i kommunene gjennom å se på kompetansebehov, rekrutteringsutfordringer og hvilke strategier kommunene har for kompetanseutvikling. Innenfor dette ser vi også på hvordan kommunene vurderer sammenhengen mellom kompetansesituasjonen og kvaliteten på tjenestene. Videre ser vi nærmere på kompetansesituasjonen knyttet til arbeidet med strategisk samfunnsutvikling.

Kompetansesituasjonen undersøkes i et helhetlig perspektiv. Studien omfatter de fire sentrale kommunale sektorene barnehage, grunnskole, pleie og omsorg og administrasjon / teknisk sektor. Problemstillingene utforskes gjennom et metodisk opplegg bestående av en spørreundersøkelse sendt ut til alle landets kommuner, intervjuer med politisk og administrativ ledelse i ni casekommuner rundt om i landet, avgrensede dokumentstudier samt intervjuer med fire fylkeskommuner som omhandlet samfunnsutvikling.

Norge har et generalistkommunesystem, som betyr at alle kommuner, med svært få unntak, har de samme oppgavene. Kommunen skal ivareta demokratiske funksjoner, produsere tjenester til innbyggerne og påta seg planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet (Meld. St. 12 (2011-2012)). Det er først og fremst i kommunen den statlige velferdspolitikken blir tilpasset og iverksatt, og målet er at innbyggerne i alle deler av landet skal ha tilgang på et offentlig tjenestetilbud. Kommunene har ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehage, grunnskole, helse og omsorgstjenester og sosiale tjenester. De har ansvar for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kommunale veier, lokalt miljøvern og renovasjon. Kommunen har også ansvar for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunen, som næringstomter og i forbindelse med boligbygging.

Ifølge stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* (Meld. St. 12 (2011-2012)) er utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene at det lokale selvstyret må fungere innenfor rammen av nasjonale mål. Når kommunene løser viktige velferdsoppgaver på vegne av staten, må staten sette premisser for den kommunale virksomheten. Men rammestyring betyr også at det må være en aksept for en viss variasjon i tjenestetilbudet kommunene imellom. Det er et kommunalt ansvar å legge til rette for effektive og fleksible tjenester som kan tilpasses lokale behov.

Saga (2011) peker i sin kunnskapsstatus over kompetansesituasjonen i kommunene på at kompetanse ofte vurderes ut fra nasjonale standarder og målsettinger og i mindre

grad ut fra mål og behov i kommunene. Det fører ifølge Saga (2011) til at kompetansesituasjonen i kommunene sjelden kontekstualiseres ut fra lokale særtrekk ved kommunene (som f.eks. størrelse, demografi, økonomi, organisering, kommunenes egne mål, behov og vurderinger). Det betyr også at man i mindre grad har tatt for seg kompetansemessig variasjon mellom kommunene. Det er imidlertid, og som Saga også refererer til, gjort studier som ser på forskjeller mellom små og store kommuner, blant annet Agenda (2006). De finner blant annet at andel ansatte med høyere utdanning ikke varierer systematisk med kommunestørrelse, men at når det gjelder nøkkelpersonell, som ingeniører, psykologer, jurister ergoterapeuter og arkitekter, er det særlig de minste kommunene som har liten bemanning (Agenda 2006:86).

2.1 Problemstillinger og avgrensning

Problemstillingene for rapporten kan inndeles i to hovedtemaer og to sett av problemstillinger. Første temaet handler om kompetansesituasjonen i kommunene mer generelt, forstått som kommunenes behov for mer kompetanse, utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde kompetanse samt sammenhenger mellom kompetanse og tjenestekvalitet. Vi er opptatt av kommuneorganisasjonen som helhet, med vekt på de tjenesteproduserende sektorene barnehage, grunnskole, pleie og omsorg samt administrasjon / teknisk sektor. Vi går derfor ikke dypt inn i situasjonen i hver sektor.

Det andre hovedtemaet handler om kommunenes rolle som samfunnsutvikler i et kompetanseperspektiv, med vekt på kompetansesituasjonen, sammenhenger mellom planlegging og iverksetting av konkrete prosjekter, betydningen av interkommunalt samarbeid for kompetanseutvikling og kommunenes relasjon til fylkeskommunen.

I analysene ser vi nærmere på ulike typer kommuner ved å se om kompetansesituasjon, utfordringer, tiltak og lokale erfaringer varierer ut fra dimensjoner som kommune-størrelse målt i antall innbyggere, sentralitet, region med mer.

1 Om kompetansesituasjonen i kommunen

- Å I hvilken grad påvirker kompetansesituasjonen kommunenes evne til å levere gode tjenester?
- Å Hvilke utfordringer har kommunene når det gjelder å skaffe eller beholde riktig kompetanse?
- Å Hvilke strategier har kommunene for å møte kompetanseutfordringene?

2 Om kompetanse og samfunnsutvikling i kommunene

- Å Hva er kompetansesituasjonen når det gjelder kommunenes arbeid med samfunnsutvikling?
- Å Kan interkommunalt samarbeid være en løsning for kommuner som har utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse på samfunnsutvikling?

- Å Er det barrierer for å utvikle godt interkommunalt samarbeid om samfunnsutvikling?
- Å Hvordan er relasjonene og dialogen mellom kommunene og fylkeskommunene i arbeidet med samfunnsutvikling?

2.2 Om kompetansebegrepet

Det finnes en rekke ulike definisjoner av kompetansebegrepet. I norsk sammenheng defineres kompetanse ofte som *kunnskaper, ferdigheter og evner som kan anvendes til å utføre arbeid* (for eksempel Nordhaug 1998). En kan skille mellom formalkompetanse og realkompetanse. Formalkompetanse er kompetanse som kan dokumenteres i form av offentlige eksamenspapirer, vitnemål osv. Realkompetanse er det en person reelt sett kan, uavhengig av hvor man har tilegnet seg kompetansen. Realkompetanse kan være vanskelig å måle og vurdere, derfor brukes ofte formell kompetanse (målt ved utdanningsnivå) som mål for kompetanse. Historisk har diskusjoner om økt kompetanse i stor grad dreid seg om formell kompetanse som er tilegnet gjennom utdanningssystemet. I forbindelse med debatten om etter- og videreutdannings-reformen (kompetansereformen) fra slutten av 1990-tallet ble imidlertid arbeidsplassen som læringsarena viet stigende oppmerksomhet. Det ble i økende grad anerkjent at en viktig del av kompetanseutviklingen foregår i arbeidslivet, gjennom virksomhetsintern opplæring, veiledning, traineeordninger eller gjennom ulike former for erfaringsbearbeiding. En viktig del av kompetanseutviklingen skjer i tilknytning til det daglige arbeidet, uten at dette nødvendigvis kommer til uttrykk i konkrete kompetanseplaner (Andersen, Hagen & Skule 2000). Dokumentasjon av realkompetanse handler om å synliggjøre og dokumentere den kompetansen man faktisk har. I norsk arbeidsliv er den såkalte praksiskandidatordningen en etablert ordning for dokumentasjon av realkompetanse. Ordningen gjør det mulig å oppnå fagbrev på grunnlag av allsidig praksis i faget. Også i kommunesektoren har denne ordningen vært en viktig måte å skaffe seg formell kompetanse på for mange arbeidstagere, spesielt i pleie- og omsorgssektoren og i oppvekstsektoren. Vi bruker «kompetansesituasjonen» som et overordnet begrep som omhandler hvilken kompetanse kommunen har (inkludert både formell og realkompetanse), hvilke behov den har for mer kompetanse, hvilke utfordringer den har for å få tak i relevant kompetanse, og strategier for å utvikle kompetansen.

2.2.1 Å Utviklingstrekk i kompetansesituasjonen

Utviklingen i kompetansesituasjonen i kommunene vil være påvirket av en rekke ulike forhold, både på tilbudssiden og på etterspørselssiden. Generelle utviklingstrekk er blant annet knyttet til demografiske endringer og endringer i utdanningsnivået i befolkningen. Økningen i antall eldre i befolkningen betyr at behovet for pleie- og omsorgstjenester øker, samtidig som tilgangen på fagpersonell kan bli dårligere. Tendensen til at stadig flere unge tar høyere utdanning, vil også påvirke tilgangen på kompetanse. Dette er imidlertid et utviklingstrekk som vil kunne slå ulikt ut i ulike kommuner, avhengig av

blant annet kommunestørrelse, næringsstruktur osv. Økt arbeidsinnvandring er et annet forhold som vil kunne påvirke kompetansesituasjonen i kommunesektoren på ulike måter og i ulik grad.

Staten vil ofte kunne påvirke kompetansesituasjonen i kommunene gjennom endringer i lovverket, innføring av reformer, statlige satsinger på kompetanseutvikling i kommunene med videre. Aktuelle eksempler er innføringen av Kunnskapsløftet i skolesektoren og samhandlingsreformen i helse- og omsorgssektoren. Det siste tiåret har det også vært flere statlige kompetansestrategier innen sentrale deler av kommunenes oppgavefelt. Disse har handlet om ulike former for kompetanse. I skolesektoren hadde satsingen «Kompetanse for utvikling» sitt tyngdepunkt på ikke-formell opplæring, uformell læring og bruk av kompetanse internt i skolen. Den påfølgende satsingen, «Kompetanse for kvalitet», har imidlertid først og fremst vært en videreutdanningsstrategi, med hovedvekten på utvikling av formell kompetanse. Den statlige satsingen på kompetanse i barnehagesektoren stimulerte på sin side først og fremst den ikke-formelle opplæringen, gjerne i kommunal regi. Evalueringene av satsingene konkluderer med at både «Kompetanse for utvikling» og barnehagestrategien har bidratt til å styrke kommunenes arbeid med kompetanseutvikling som henholdsvis skole- og barnehageeiere (Asplan Viak og Fafo 2011; Hagen & Nyen 2009).

2.3 Gangen i rapporten

Kapittel 3 er en gjennomgang av hva vi vet om kompetansesituasjonen i kommunene. Vi refererer her til hva tidligere forskning sier om kompetansesituasjonen generelt, kompetanseutviklings tiltak, rekrutteringsutfordringer, interkommunalt samarbeid og kompetanse innen samfunnsutvikling. I kapittel 4 beskriver vi metodiske tilnærminger og datagrunnlaget for rapporten. Kapitlene 5–8 analyserer ulike sider ved kommunenes kompetansesituasjon. I kapittel 5 tar vi for oss kompetansesituasjonen i kommunene med vekt på hvilke kompetansebehov kommunene har. Kapittel 6 ser på hvilke rekrutteringsutfordringer kommunene står overfor, og utfordringer knyttet til å beholde kompetanse i kommunene. Kapittel 7 ser på kommunenes strategier og tiltak for kompetanseutvikling. I kapittel 8 ser vi på kommunens rolle som samfunnsutvikler, med særlig vekt på hvordan kommunenes kompetanse til å drive dette arbeidet er. Her ser vi også på samarbeidsrelasjonen mellom kommunene og fylkeskommunene. Kapittel 9 oppsummerer og trekker frem hovedfunnene i rapporten.

3.1 Kompetanse i kommunene – hva vet vi?

Det er gjort relativt mye forskning på kompetanse i kommunene som belyser tematikken fra ulike vinkler. Saga Corporate Advisors har laget en kunnskapsoversikt over forskning på kompetanse i kommunene, basert på rundt 90 rapporter som ble vurdert å være relevante (Saga Corporate Advisors 2011:12). Saga konkluderer med at kunnskapen på feltet er noe fragmentert, og at det på grunnlag av den er vanskelig å komme med sikre svar om kompetansesituasjonen generelt i kommunene (Saga Corporate Advisors 2011:22). Mye forskning har vært rettet mot de tjenesteytende sektorene i kommunen, som skole, barnehage, helse, pleie og omsorg samt barnevern. Det har vært forsket mindre på sentraladministrasjon og teknisk sektor samt på kompetanse knyttet til ledelse og styring av organisasjon. Dette skyldes at de fleste oppdragsgiverne er sektormyndigheter som gjerne har mer avgrensede kunnskapsinteresser innenfor sine felt. Det finnes derfor mye kunnskap om kompetansen i visse sektorer, men det er en mangel på studier som ser kompetansesituasjonen i kommunene i et mer helhetlig, organisatorisk perspektiv. Saga etterlyser spesifikt mer kunnskap om kompetansesituasjon sett i lys av kommunenes ansvar for helhetlig oppgaveløsning og ut fra særtrekk ved kommunene som organisasjoner.

3.1 Kompetansesituasjonen i kommunene

Saga fremhever at kompetanse «ikke er en gitt og statisk størrelse» (Saga Corporate Advisors 2011:33). Kompetansebehov varierer og avhenger blant annet av hva slags oppgaver som skal løses, hvordan arbeidet organiseres, teknologisk utvikling, utvikling i utdanningssystem samt påvirkning fra den generelle samfunnsutviklingen. Saga finner at kompetansebegrepet i mange studier er uklart definert eller er for snevert operasjonalisert som kun formell kompetanse (eksempelvis utdanningsnivå). Dette gjør at man mangler kunnskap om realkompetansens betydning og om samspillet mellom realkompetanse og formell kompetanse ute i kommunene (Saga Corporate Advisors 2011: 39). Mye forskning på kompetanse dreier seg om formell kompetanse. Flere studier fremhever imidlertid også realkompetansens betydning for å løse oppgaver i arbeidet på en god måte (Asplan Viak & Fafø 2010; Aspøy, Nicolaisen & Nyen 2013).

I en studie fra 2006 undersøkte Agenda kompetansesituasjonen i kommunene. Studien er basert på registerdata over antall ansatte i ulike typer stillinger og deres utdanningsnivå samt på intervjuer med rådmenn i 40 kommuner (Agenda 2006). I 2005 hadde 42 prosent av alle ansatte i kommunene høyere utdanning (høyskole og/eller universitet), men det var store variasjoner mellom kommunene. Studien ser nærmere på kompetansesituasjonen i sentraladministrasjonen, innen pleie og omsorg samt innenfor psykisk

helse. I sentraladministrasjonen var andelen som hadde høyere utdanning, noe lavere enn i de andre sektorene, men også her var det store variasjoner mellom kommunene. Intervjuer med rådmenn viste at små kommuner manglet kompetanse knyttet til styrings- og utviklingsoppgaver, mens dette ikke gjaldt for store. Innenfor pleie og omsorg hadde 24 prosent av de ansatte høyere utdanning, men også her viste studien at det var store variasjoner fra kommune til kommune. Studien konkluderte med at forskjellene mellom kommunene i liten grad varierte systematisk ut fra kommunestørrelse og sentralitet.

Rådmennene i undersøkelsen vurderte gjennomgående at kapasitet, ansattes kvalifikasjoner og fagmiljø i stor grad var tilstrekkelige for å levere tjenester av god kvalitet. Studien fant imidlertid at mange kommuner hadde rekrutteringsutfordringer, særlig knyttet til knapphet på sykepleiere og hjelpepleiere. Studien fant videre at små kommuner hadde noe større utfordringer enn store, noe som blant annet ble knyttet til mindre størrelse på fagmiljø, utfordringer med avanserte hjemmebaserte tjenester, ressurskrevende brukere og personer med sammensatte problemer, manglende kompetanse på rettssikkerhet og en viss sårbarhet knyttet til å takle uventede hendelser. Rådmennene trakk frem en rekke forklaringer på kompetanseutfordringene i kommunene, blant annet konkurranse med privat og statlig sektor, kommuneøkonomi, mangel på søkere og gjennomtrekk, beliggenhet og kommunens attraktivitet. Sentrale strategier for å løse utfordringene som rådmennene pekte på, var kjøp av tjenester, interkommunalt samarbeid, opplæring og etterutdanning og å forbedre omdømmet.

Når det gjelder kompetansesituasjonen og forskjeller mellom små og store kommuner, konkluderer Saga i nevnte kunnskapsoversikt med at det på grunnlag av tilgjengelig forskning er «vanskelig å si noe sikkert om sammenhengen mellom ulike kommunekarakteristika, som størrelse og kompetanseforhold i kommunene» (Saga Corporate Advisors 2011:31). Dette skyldes for det første at det er få studier som handler om dette, og at studiene som gjør det, ofte bare ser på avgrensede sektorer og ikke på situasjonen generelt i kommunen. Agenda analyserte, på grunnlag av registerdata, forskjeller i andelen ansatte med høyere utdanning i kommunene, også innenfor de enkelte tjenestesektorene (Agenda 2006). De fant store variasjoner, men forskjellene varierte ikke systematisk med kommunestørrelse. De fant derimot noen forskjeller knyttet til grad av sentralitet. Mer sentralt beliggende kommuner hadde høyere andel ansatte med høyere utdanning, og de minst sentrale en mindre andel. Studien fant imidlertid at det manglet arkitekter, psykologer, pedagoger, jurister, siviløkonomer og sivilingeniører i mer enn halvparten av kommunene, og at de var underrepresentert i mindre sentrale distriktskommuner og kommuner med få innbyggere. Mange kommuner har også svært små fagmiljøer for disse faggruppene.

Aamodt et al. (2011) har gjort en studie av situasjonen i pleie- og omsorgssektoren basert på analyse av registerdata og finner, noe overraskende, at andelen faglærte er større i små enn i større kommuner. Andelen som er høyt utdannet, varierer mindre, men også her kommer små kommuner ut blant dem som har høyest andel (Aamodt et al. 2011:8). Studien konkluderer med at kommunestørrelse og sentralitet i mindre grad påvirker kompetansesituasjonen innenfor pleie og omsorg, og at de store variasjonene mellom kommuner derfor kan henge sammen med lokale behov, prioritering og andre faktorer.

3.1.1 Å Kompetanse og kvalitet i tjenestene

Sammenhenger mellom kompetanse og kvalitet i tjenestene er et tema som får mye oppmerksomhet, både i samfunnsdebatten og i forskningen.² Ifølge den tidligere nevnte kunnskapsoversikten til Saga Corporate Advisors (2011) er kompetansens betydning for tjenestekvalitet et tema i en rekke studier. Saga finner imidlertid at mange av studiene forutsetter at det er en slik sammenheng mellom kompetanse og kvalitet, men i liten grad undersøker sammenhengen empirisk. De nevner kun to studier fra Senter for økonomisk forskning som undersøker sammenhengen empirisk innenfor undervisningssektoren. En studie fant at lærerens formalkompetanse har betydning for elevens læringsresultater i matte og lesing, men ikke i fagene norsk og engelsk (Falch & Naper 2008).

Innenfor en mer statsvitenskapelig forskningstradisjon er det gjort studier blant annet av innbyggernes tilfredshet med kommunalt tjenestetilbud innenfor ulike typer kommuner, særlig knyttet til størrelse på kommunene (se Jakobsen 2012 for en oversikt). Denne forskningen legger mindre vekt på kompetansesituasjonen, men ser i større grad på tilfredshet med lokalt tjenestetilbud. Et sentralt funn i denne forskningen er at innbyggere i små kommuner er mest fornøyd både med lokaldemokratiet og tjenestetilbudet. Forklaringer på hvorfor det er slik, varierer. Noen vektlegger det demokratiske aspektet og peker på at dersom enheter blir for store, makter ikke det demokratiske apparatet å fange opp befolkningens preferanser (Baldersheim, Pettersen & Rose 2011). Andre mer økonomiske forklaringer peker på at den høye tilfredsheten i mindre kommuner henger sammen med høye overføringer av statlige midler (Monkerud & Sørensen 2010).

3.1.2 Å Rekrutteringsutfordringer

Econ Pöyry finner i en kunnskapsoversikt om rekrutteringsutfordringer i kommunene at utfordringene varierer fra kommune til kommune, fra yrkesgruppe til yrkesgruppe, og over tid (Econ Pöyry 2008). Langsiktige fremskrivninger viser mangel på sykepleiere og hjelpepleiere, samt førskolelærere i barnehagene som følge utbygging av barnehagetilbudet. Det er i dag mindre mangel på lærere, men manglende interesse for læreryrket blant ungdommer kan føre til underdekning over tid. Sterk konkurranse fra privat sektor gjør at det er svært utfordrende for kommunene å rekruttere ingeniører og teknisk personell.

KS (Kommunesektorens organisasjon) belyser rekrutteringsutfordringer i rapporten Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2012, basert på en spørreundersøkelse hvor 200 rådmenn og 14 fylkesrådmenn svarte (KS 2013a). Hele 85 prosent av kommunene opplever at det er «meget» eller «ganske» utfordrende å rekruttere ingeniører, sivilingeniører og personell med teknisk fagskole (KS 2013a:7). Annen kompetanse som er krevende å rekruttere, er førskolelærere, sykepleiere, spesialsykepleiere, leger og ledere. KS påpeker, uten å gå i detalj, at det er betydelige regionale forskjeller, og generelt større rekrutteringsutfordringer i Nord-Norge enn i Sør-Norge.

² Se for eksempel en pressemelding fra arbeidstagerorganisasjonen Akademikerne fra 2011: «Kompetanse gir kvalitet». http://www.akademikerne.no/filestore/File_library/Pressemelding-KS.pdf?issuysl=ignore

Norut Tromsø har gjort en kunnskapsoversikt om utfordringer og strategier for rekruttering til distriktskommuner (Aure et al. 2011). De påpeker at det er behov for ansatte med både høy, middels lite og lite formell kompetanse. Også ufaglærte med interesse, evne og vilje for arbeidet er viktige for kommunene. Rekrutteringsutfordringer er nært knyttet til særtrekk ved lokale arbeidsmarked. De påpeker at det i mange distriktsområder er en mangel på arbeidskraft for å løse kommunenes behov, særlig i Nord-Norge samt på Vestlandet. Studier tyder imidlertid også på at det er rekrutteringsutfordringer i mer sentrale områder og større kommuner. Videre er det utfordringer knyttet til demografi, med mange eldre i distriktskommunene og derav økte behov innen helse og omsorg, og nedgang i folketallet på grunn av fraflytting. Spørsmål om rekruttering blir derfor ofte koblet til tiltak og prosjekter for å skape «bolyst» og godt omdømme, som skal skape tilflytting til distriktene.

I en studie som primært fokuserer på lønnsnivå i henholdsvis kommunal, statlig og privat sektor, belyser Fevang, Strøm & Sæther (2008) også rekrutteringsutfordringer i kommunene. Studien er basert på registerdata og telefonintervjuer med 20 kommuner, samt med 40 statlige og private virksomheter. Fevang et al. finner at det er store utfordringer knyttet til å rekruttere sykepleiere (spesielt spesialsykepleiere), førskolelærere, ingeniører, sivilingeniører, fagarbeidere med teknisk fagskole og økonomer. For førskolelærere var det store variasjoner mellom kommunene. Det syntes enklere å rekruttere ute i distriktene, men mer problematisk i større byer, mellomstore byer og tettsteder med høy økonomisk aktivitet. I barnehagesektoren har barnehageutbyggingen bidratt til et stort behov for nyrekruttering av førskolelærere. Et statistikknotat fra Utdanningsdirektoratet viser at det mangler 4400 pedagoger i norske barnehager for å oppfylle bemanningsnormen fastsatt i forskrift (Utdanningsdirektoratet 2013). Andelen barnehager som oppfyller pedagognormen, økte fra 21 prosent i 2009 til 39 prosent i 2012.³ Notatet nevner også at det er store forskjeller mellom kommuner, uten å gå inn på disse forskjellene i særlig grad. Fevang et al. fant at lærere var vanskeligere å rekruttere i regioner som Oslo og Stavanger, men lettere å rekruttere i mange andre mellomstore kommuner. Blant små kommuner var det variasjoner knyttet til dette, noen hadde store problemer og andre små (Fevang et al. 2008: 46).

Innenfor pleie og omsorg fant Fevang et al. at rekruttering av sykepleiere var et problem i nær sagt alle kommunene i utvalget (Fevang et al 2008: 46). En grunn til dette som ble trukket frem var at de hadde færre videreutdanningsmuligheter og mindre fagmiljø enn på sykehus, og at konkurransen fra helseforetak og sykehussektoren er sterk. Kommunene mente det var verken spesielt lett eller vanskelig å rekruttere hjelpepleiere/helsefagarbeidere til pleie og omsorg, men at helseforetak nok var en foretrukket arbeidsgiver også for disse gruppene. Aamodt & Tjerbo (2012) fant imidlertid at kommunene hadde noe mindre vansker med å rekruttere kvalifisert personell innen pleie og omsorg i 2010 enn i 2008. De minste kommunene hadde større problemer med å rekruttere enn det middels store og større kommuner hadde. Men også i store byer var det betydelige rekrutteringsproblemer. Mindre kommuner hadde på sin side også høy andel

³ Disse tallene inkluderer både kommunale og privat drevne barnehager, men notatet fremhever at det er små forskjeller mellom disse.

med fagutdanning, noe som Aamodt & Tjerbo peker på at kan skyldes at de i større grad oppkvalifiserer egne ansatte enn det større kommuner gjør. I små kommuner kan det være færre å rekruttere fra, men samtidig kan de kommunale stillingene fremstå som mer attraktive enn de gjør i de store kommunene med et større jobbtillfang. I storbyene er det flere på arbeidsmarkedet, men samtidig større konkurranse om personell fra andre arbeidsgivere i privat og offentlig sektor (Aamodt & Tjerbo 2012:23).

Kompetanse innen administrasjon og planlegging er ofte mer utsatt for konkurranse med arbeidsgivere i statlig og privat sektor (Econ Pöyry 2008). Dette gjelder blant annet medarbeidere med økonomisk, juridisk og administrativ kompetanse. For ingeniører og sivilingeniører trekkes det frem av kommunene at problemene delvis skyldes små fagmiljøer samt stor etterspørsel fra konkurrerende private aktører. Fevang et al. (2008) fant at noen av kommunene påpekte særlige vanskeligheter med å rekruttere ingeniører til arbeidsoppgaver innen vann, kloakk og IKT. Det var også vanskelig å rekruttere fagarbeidere innen teknisk drift, blant annet rørleggere og elektrikere (Fevang et al. 2008: 46). Videre fant Fevang et al. fant at kommunene mente det var enklere å rekruttere saksbehandlere med administrative oppgaver, sammenlignet med rekruttering av ingeniører, lærere og sykepleiere (Fevang et al. 2008: 47). Noen kommuner hadde imidlertid større problemer, blant annet ute i distriktene. Det var noen rekrutteringsutfordringer for bedriftsøkonomer, særlig i pressområder med høy økonomisk aktivitet. For siviløkonomer var det utfordringer men også betydelige variasjoner mellom kommuner, men ikke systematiske sammenhenger ut fra geografi eller kommunestørrelse (Fevang et al. 2008: 48). Flere kommuner påpekte at det å holde på økonomene kunne være større utfordring enn å rekruttere de.

Det har vært mye fokus på rekrutteringsutfordringer i mindre distriktkommuner (Econ Pöyry 2008, Aure et al. 2011). Samtidig tyder forskningen på at det er betydelige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse og sentralitet knyttet til hvor store rekrutteringsutfordringer de har for ulike yrkesgrupper, og at også sentrale, større kommuner kan ha betydelige rekrutteringsutfordringer.

3.1.3ÅKompetanseutviklingstiltak i kommunene

Asplan Viak & Fafo (2010) gjennomførte i 2010 en studie av kommunenes strategisk kompetansestyring. Strategisk kompetansestyring innebærer at kommunen som virksomhet planlegger, gjennomfører og evaluerer kompetansetiltak ut fra organisasjonens mål og behov (Asplan Viak & Fafo 2010). Begrepet omfatter både rekrutteringsstrategier og videreutvikling av eksisterende kompetanse. Studien fant at om lag 30 prosent av kommunene i undersøkelsen drev strategisk kompetansestyring gjennom å arbeide systematisk med kompetansetiltak. I rapporten påpekes det at god kompetansestyring gir bedre kvalitet i tjenestene, mer effektiv utnyttelse av ressurser og mer innovasjon og utvikling. Det kan også gi kommunen bedre omdømme som en attraktiv arbeidsplass. I studien svarte 54 prosent av respondentene at de jobbet systematisk med kompetanseutvikling. Kun en tredel av respondentene hadde imidlertid en overordnet kompetanseplan for hele kommunen. Undersøkelsen bygger på kommunenes egne svar og vurderinger, og kan gi et for positivt bilde av kompetansearbeidet som gjøres. De kan også

tyde på at det er ulike oppfatninger av hva som ligger i å jobbe systematisk, og at dette ikke nødvendigvis knyttes til å ha kompetanseplaner. Noe over halvparten av respondentene oppga at deres kommune hadde kartlagt ansattes formalkompetanse, mens 42 prosent hadde kartlagt realkompetansen. Studien fant at det var variasjoner mellom små og store kommuner når det gjaldt hvordan kommunene tilrettelegger for kompetanseutvikling (Asplan Viak & Fafo 2010:8). Små kommuner vektlegger i større grad tiltak som formell videreutdanning av sine ansatte, mens store kommuner i vektlegger opplærings tiltak som gir realkompetanse. En grunn til dette kan være at små kommuner må forholde seg til det lokale arbeidsmarkedets tilgjengelige arbeidskraft og rekruttere personer med lokal tilknytning som i mindre grad har fagopplæring eller høyskoleutdanning. Disse kan da oppkvalifiseres gjennom formelle videreutdanningstiltak. Samtidig viser annen forskning at det også i små kommuner er en høy andel med høyere utdanning, som blant annet Aamodt et al. har funnet i pleie- og omsorgssektoren (Aamodt et al. 2011). Forskningen peker dermed i noe ulike retninger.

Lærevilkårsmonitoren 2003–2008 viste at mens rundt halvparten av ansatte i privat sektor hadde deltatt på kurs eller opplæring, hadde 61 prosent av ansatte i kommunene og 66 prosent i staten gjort det samme (Dæhlen & Nyen 2009). Fafo har (på oppdrag fra Fagforbundet) nylig gjort en studie som ser på vilkår for læring i kommunene (Aspøy, Nicolaisen & Nyen 2013). Studien ser på tilrettelegging for læring og kompetanseutvikling i kommunene og på hvilke forhold som bidrar til læring. Den ser på fire sektorer, nemlig kontor og administrasjon, vaktmester, barnehage og pleie og omsorg.⁴ Undersøkelsen er avgrenset til ansatte som fra før har fagbrev, videregående opplæring eller grunnskole, ansatte med høyere utdanning holdes utenfor. Studien finner at det i svært mange kommuner er ordninger som gjør at ufaglærte kommuneansatte kan ta fagbrev. Det er imidlertid langt færre kommuner som har ordninger for oppkvalifisering til høyere utdanning (Aspøy, Nicolaisen & Nyen 2013:128). En grunn til dette er at det koster langt mer for kommunene å finansiere en sykepleierutdanning enn fagbrev som helsefagarbeider, og det er mer krevende for den enkelte ansatte å fullføre et utdanningsløp som krever treårig høyskoleutdanning. Studien finner at det er forskjeller mellom sektorene, blant annet ved at det er mer etablerte systemer for formell kvalifisering for ansatte i pleie og omsorg enn det er for vaktmestere. Studien vektlegger betydningen av opplæring som ikke gir formell kompetanse, og opplæring som foregår i det daglige arbeidet. Virksomhetsledere i kommunene mener sterkt at slike typer tiltak som sentrale for å dekke kompetansebehov. Eksempler på slike tiltak er refleksjon og kollegaveiledning, hospitering, nettverk og erfaringsdeling. Aspøy, Nicolaisen & Nyen (2013) finner at slike tiltak i noe større grad forekommer innenfor pleie- og omsorgssektoren enn i de andre sektorene. Andre faktorer som bidrar til kompetanseutvikling, er god tilrettelegging av tiltak, forventninger og oppmuntring fra ledere til at ansatte skal videreutvikle egen kompetanse, at det finnes pådrivere (f.eks. ledere eller tillitsvalgte) som etablerer gode ordninger og får ansatte til å delta på disse. Generelt finner studien at betydningen av formell kompetanse ser ut til å bli tillagt økende betydning, både for den enkelte ar-

⁴ Datamaterialet er blant annet basert på en spørreundersøkelse blant 200 sektorsjefer: 50 fra hver sektor og totalt 43 intervjuer fordelt på 12 case, 3 fra hvert område.

beidstager og for arbeidsgiver som skal ansette. Det er en økende tendens til å kreve formell kompetanse, blant annet i form av fagbrev ved nyansettelser innenfor barnehage, vaktmesterstillinger, sykehjem og hjemmetjenester. Dette gir også økte insentiver for ansatte og arbeidssøkende om å oppkvalifisere seg for å stå sterkere i konkurransen om stillinger.

3.1.4 Å Interkommunalt samarbeid og kompetanse

Leknes et al. (2013) har gjort en omfattende studie av interkommunalt samarbeid i Norge, hvor de også belyser hva slags betydning slikt samarbeid har for kompetansesituasjonen. Studien er basert på intervjuer i 12 casekommuner og en spørreundersøkelse blant formannskapsmedlemmer og daglige ledere i 73 kommuner. De finner at bedre bruk av kompetanseressurser er en viktig motivasjon for at kommunene går inn i interkommunale samarbeid. En hovedkonklusjon er at samlokalisering er en viktig faktor for å skape positive kompetansevirksomheter i interkommunalt samarbeid. Samlokalisering innebærer at felles fagmiljø bygges opp på tvers av kommuner. Dette bidrar til bedre fagutvikling og kan også forenkle rekruttering av spesialister. Dette gjelder både innenfor administrative oppgaver som skatteinnkreving, revisjon og kontrollutvalgsoppgaver, innenfor helse og omsorg i form av legevakt, kommunelege og barnevern og innenfor teknisk sektor ved brann- og beredskapsoppgaver. De finner at interkommunalt samarbeid gir mindre virkning på kompetansesituasjonen innenfor opplæring og undervisning og i renovasjonstjenester. Interkommunalt samarbeid muliggjør også at personalressurser kan brukes mer effektivt innenfor skole, helse og skatt/økonomi, særlig i små kommuner.

Leknes et al. undersøker også om forskjeller i kommunestørrelse og sentralitet har betydning for i hvor stor grad interkommunalt samarbeid skaper positive kompetanseeffekter. I casestudiene fant de at små kommuner i større grad enn store mente at interkommunalt samarbeid muliggjør et bredere tjenestetilbud, bedre muligheter for spesialisering av oppgaver, mer konsentrert kompetanse og bedre forutsetninger for rekruttering av relevant kompetanse. Disse kommunene mente også i større grad at de er avhengige av interkommunale samarbeid for å gi tjenester av god nok kvalitet til innbyggerne (Leknes et al. 2013:131). Generelt svarer rundt 60 prosent av respondentene i formannskapsundersøkelsen at interkommunalt samarbeid i stor eller svært stor grad bidrar til bedre utnyttelse av fagkompetanse. Leknes et al. finner ikke systematiske forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder opplevelse av kompetanseeffekter (Leknes et al. 2013:135): Det er store variasjoner mellom kommuner av samme størrelse, enten de er små eller store. Når det gjelder forskjeller mellom mer og mindre sentrale kommuner, finner studien også lite systematiske forskjeller. De minst sentrale kommuner opplever i mindre grad at interkommunalt samarbeid reduserer sårbarhet for utskifting og sykefravær. De opplever heller ikke at det forbedrer rekrutteringsevnen. Studien finner heller ikke statistiske sammenhenger mellom type interkommunal samarbeidsform og kompetanseeffekter.

3.2 Kompetanse på samfunnsutvikling

Kommunenes arbeid med samfunnsutvikling favner et bredt sett av aktiviteter og dimensjoner, som det er vanskelig og kanskje heller ikke ønskelig å avgrense entydig. Norut (2009) definerer samfunnsutviklingsrollen som samfunns- og arealplanlegging, næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging samt det å gjøre nye og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet (Norut 2009: 5). Samfunnsutviklerrollen handler om å løfte frem bredere tematikker, som ofte går på tvers av tradisjonelle forvaltningsområder. Disse kan være sammensatte, tverrgående utfordringer, for eksempel knyttet til folkehelseproblematikk, fattigdomsbekjempelse, innovasjon og tjenesteutvikling (Norut 2009:8). Et mangfold av aktører involveres (kommune, private, kunnskapsmiljøer, frivillige organisasjoner og sivilsamfunn), temaene kan være krevende å jobbe med, og det kan oppstå spenninger mellom begrensninger ved kommunal «planleggingslogikk» på den ene siden og utviklingsarbeid av mer innovativ karakter hvor «spontanitet, fleksibilitet og improvisasjonsrom» kan være sentralt for å skape gode prosjekter, på den andre (Norut 2009: 114).

Risan & Zeiner (2012) hevder at «høy kompetanse i kommuners samfunnsavdelinger nå er blitt en nødvendig forutsetning for et godt lokaldemokrati» (Risan & Zeiner 2012:22). I dette ligger det at ekspertise og kunnskap i forvaltningen er nødvendig for at lokalpolitikere kan fatte gode beslutninger om utviklingen av lokalsamfunnet. Risan & Zeiner påpeker at rommet for lokalt selvstyre er relativt stort i Norge, men at kommuner i økende grad kommer under krysspress fra både marked og stat, blant annet i form av private utbyggere som har sterke egeninteresser når det gjelder arealplanlegging på en side, og statlige aktører på den andre siden som søker lojalitet og har forventninger til planprosesser og styring på lokalt nivå.

Kompetanse på samfunnsutvikling er ikke enkelt å definere eller avgrense entydig. Det finnes heller ikke noen formell utdanning som leder frem til en «samfunnsutvikler»-tittel. I en rapport om planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene skiller Skjeggedal & Harvold (2008) skiller mellom formell kompetanse innenfor planlegging (som i 2008 kunne fås ved rundt ti utdanningsinstitusjoner), realkompetanse innen planlegging, og prosesskompetanse. Realkompetanse er her erfaringsbasert gjennom opplæring i arbeidslivet. Prosesskompetanse defineres som «*kompetanse til å initiere og gjennomføre kompliserte planprosesser som involverer mange aktører, gjerne med ulike og motsetningsfylte interesser, knyttet til mobilisering, deltakelse, involvering, kommunikasjon, m.m.*» (Skjeggedal & Harvold 2008:10). Dette kan være en blanding av formell kompetanse og realkompetanse. De nevner kort også kompetanse på samfunnsutvikling knyttet til plan- og bygningsloven og at dette oftere bygger på samfunnsfaglig kompetanse i vid forstand.

Skjeggedal & Harvold har tidligere kartlagt planleggingskompetanse i norske kommuner, basert på intervjuer med planveiledere i fylkeskommunene og plankoordinatorer hos fylkesmennene. De finner at det er store variasjoner knyttet til hva slags formell kompetanse kommunene har innenfor planleggingsområdet. Nærmere bestemt finner de at større kommuner med flere innbyggere har vesentlig flere ansatte med planleggingskompetanse enn det mindre kommuner har, og et fagmiljø som gjør det enklere å ansette og beholde kompetanse. I mindre kommuner er det ofte bare én ansatt, som

gjerning også har mange oppgaver i tillegg til planlegging. De finner at kommunene har bedre kompetanse innen fysisk planlegging, for eksempel arealbruk, enn innenfor samfunnsutviklingsarbeidet. For mange kommuner er det uklart hvordan kommuneplanens samfunnsdel bør være. Det er generelt i kommunene for dårlig kapasitet innenfor planleggings- og samfunnsutviklingsarbeidet. Manglende kompetanse dekkes opp på tre måter, for det første ved at man lar være å gjennomføre nødvendig planlegging (siden det heller ikke er en lovpålagt oppgave), for det andre gjennom veiledning fra fylkeskommune/Fylkesmann og for det tredje gjennom innkjøp av konsulenttjenester. Det er imidlertid blandede erfaringer med bruk av konsulenter, og manglende bestillerkompetanse hos kommunene kan skape problemer (Skjeggedal & Harvold 2008:27).

Norut gjennomførte i 2009 en omfattende spørreundersøkelse blant rådmenn og ordførere om samfunnsutviklingsarbeidet i kommunene, hvor de også berører kompetansesituasjonen. Norut definerer kompetanse i samfunnsutviklingsarbeidet ved å dele det inn i seks ulike kompetanseformer, henholdsvis ledelse, samfunnsplanlegging, arealplanlegging, kommunikasjon, prosjektarbeid og mobilisering (Norut 2009:56). Kommunene i Noruts studie mente de jevnt over hadde god kompetanse på utviklingsarbeid. Store kommuner vurderer egen kompetanse innen samfunnsutvikling som bedre enn små kommuner gjør, særlig på områdene samfunnsplanlegging, arealplanlegging og kommunikasjon (Norut 2009:55). Mer sentrale kommuner vurderer også egen kompetanse som bedre enn mindre sentrale gjør. Norut finner imidlertid at andre aktører som kommunene samarbeider med, inkludert blant annet fylkeskommune og fylkesmenn, utfordrer det positive bildet kommunene gir av egen kompetanse. Disse aktørene mener at kommunene har til dels betydelig behov for veiledning og kompetanseutvikling, og at de har en tendens til å overvurdere egen kompetanse (Norut 2009: 116).

I Fafo-rapporten *Kommunen som samfunnsutvikler* ser Moen nærmere på næringsutviklingsarbeidet i norske kommuner (Moen 2011).⁵ Næringsutvikling omfatter en rekke ulike aktiviteter, som saksbehandling for næringslivet, arealplanlegging, tilrettelegging av infrastruktur samt veiledningsarbeid, nettverksutvikling, arbeid med støtteordninger og fasilitering for bedriftsetableringer (Moen 2011: 6). Studien har en rekke funn som belyser kommunenes rolle som samfunns- og næringsutvikler i et kompetanseperspektiv. Kommunene vurderer arbeidet med næringsplaner som sentralt for deres planlegging og strategi når det gjelder næringsutvikling. 68 prosent av kommunene i utvalget hadde utviklet slike planer. Innspill fra næringslivet vurderes å være viktig for å gjøre planene bedre og mer realistiske. Næringsutviklingsarbeidet i både små og store kommuner preges av at de har liten kapasitet i form av ressurser og stillinger. Om lag halvparten av kommunene hadde ansatt en eller flere næringskonsulenter som samordner den næringspolitiske innsatsen i kommunene. Studien finner at kompetansen hos denne personen (eller avdelingen i større kommuner) er helt sentral for resultatene i næringsutviklingsarbeidet. Samtidig spiller både lokalkunnskap, nettverk og realkompetanse ofte en vel så viktig rolle som formell kompetanse i det praktiske arbeidet. Moen finner at

⁵ Studien er basert på en spørreundersøkelse hvor 266 kommuner svarte, en spørreundersøkelse som gikk til 1050 bedriftsledere (med en svarprosent på 29), og en kvalitativ undersøkelse med intervjuer i seks casekommuner.

kommunene vurderer egen kompetanse på samfunns- og næringsutvikling som relativt god. Aktører som kommunen samarbeider med, og da særlig bedrifter, er imidlertid mer negative til kommunenes kompetanse. At andre aktører har mer negative oppfatninger av kommunenes kompetanse enn kommunene selv har stemmer godt med tidligere nevnte funn som Norut gjorde i sin rapport (Norut 2009).

I småkommuner er det mindre vanlig med egne næringsutviklingskonsulenter. Ansvaret for næringsutviklingsarbeidet tilfaller da gjerne ordfører eller rådmann. Informanter påpekte imidlertid også at dette kunne være positivt, ved at det ble mindre avstand mellom næringsliv og beslutningstagere i kommunen. Samarbeid med andre aktører er også viktig for næringsutviklingsarbeidet i kommunene, i første rekke med Innovasjon Norge, men også samspillet med kommunale næringsfond og med fylkeskommunen vurderes som verdifullt av ordførere og rådmenn. Tilgang til kapital er sentralt, men også muligheter for kompetanseoverføring. Samarbeid med andre kommuner var også betydningsfullt, mens samarbeid gjennom regionale næringsråd ble vurdert som mindre viktig enn å ha direkte samarbeidsrelasjoner med andre kommuner.

4 Data og metodisk tilnærming

For å besvare problemstillingene knyttet til kompetansesituasjonen i kommunene og kommunens rolle som samfunnsutvikler har vi kombinert ulike tilnærminger, både kvantitative og kvalitative metoder er benyttet. I dette kapitlet redegjør vi for metodisk tilnærming og hvilke data rapporten bygger på. Datamaterialet består av registerdata, en surveyundersøkelse og kvalitative casestudier. Mens registerdata og spørreundersøkelse sier noe om utbredelse av fenomenene, gir casestudier og kvalitative intervjuer mer dybdekunnskap om sammenhenger og aktørers egen forståelse. I tillegg har vi gjort en mindre gjennomgang av kompetanseplaner og samfunnsplaner for å danne oss et bilde av kommunenes arbeid med kompetanseutvikling og samfunnsplanlegging.

4.1 Registerdata

Egne data er supplert med data fra ulike databaser. Fra SSB har vi hentet data fra en rekke statistikkområder, herunder også KOSTRA. Fra KS har vi hentet data fra deres PAI-register.

4.1.1 KOSTRA

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. 2001 var det første året hvor samtlige kommuner ble representert i databasen.

KOSTRA-dataene er dels innrapportert fra kommunene ved at de har fylt inn opplysninger i et elektronisk skjema, og dels hentet fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB. Eksempler på det siste kan være regnskapsdata, tjeneste- og personelldata og befolkningsdata. Vi har kun benyttet KOSTRA-data som er åpent tilgjengelig på SSBs nettsider. Vi har hentet opplysninger om blant annet yrkessammensetningen i kommunene herfra.

4.1.2 Andre data fra SSB

Data om befolknings sammensetning (alder), kommunestørrelse, kommunenes næringsgrunnlag, sentralitet og region er hentet fra andre statistikkområder hos SSB. Dette er også data som er åpent tilgjengelig på SSBs nettsider.

4.1.3 Å PAI-registeret

PAI (Personaladministrativt informasjonssystem) er et register som bygger på opplysninger innhentet fra samtlige kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og ulike nåværende eller tidligere kommunale foretak. Registeret inneholder oversikt over alle arbeidstakere i kommunal sektor, lønn, arbeidstid, stillingskode og fravær. Data fra PAI-registeret kan kjøpes fra KS. I denne undersøkelsen har vi benyttet data om utdanningsnivået hos kommunalt ansatte.

4.2 Spørreundersøkelse

Vi sendte i mai 2013 ut en nettbasert spørreundersøkelse til rådmenn og ordførere i alle landets kommuner. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av Opinio. Målet med undersøkelsen var å på en representativ måte få belyst hvordan kommunene vurderer sin kompetansesituasjon, hva slags utfordringer de har med å rekruttere ansatte med riktig kompetanse, samt tiltak og strategier knyttet til kompetanseutvikling i kommunene. Videre hadde undersøkelsen spørsmål om kommunenes kompetanse innenfor samfunnsutvikling, forholdet mellom planlegging og realisering av samfunnsutviklingsprosjekter samt om hvordan samarbeid med andre kommuner og fylkeskommunen påvirker kommunenes kompetanse på samfunnsutvikling.

Invitasjon til spørreundersøkelsen ble sendt per e-post til alle kommunenes postmottak. Teksten i e-posten henvendte seg til ordfører og/eller rådmann for i størst mulig grad å sikre at den ble videresendt til rette vedkommende fra postmottaket. Formålet med studien var å få oversikt over kompetansesituasjonen i kommunen sett fra sentralt hold. Vi sendte to purringer etter første invitasjon. Det var totalt 312 personer som fulgte lenken i invitasjonsmailen og gikk inn på undersøkelsen, men rundt en tredel av disse besvarte kun svært få spørsmål. Vi har valgt å se vekk fra respondenter som ikke fullførte spørreskjemaet. Vi sto da igjen med 213 besvarelser. Tabell 4.1 viser sammensetningen av disse respondentene.

Tabell 4.1 Oversikt over svarfordeling på spørreundersøkelsen, respondenter som fullførte.

Stilling	Ordførere	Rådmenn	Annet (personalsjefer, personal- og organisasjonssjefer, o.l.).	Totalt
Antall respondenter	78	69	65	213
Prosent	36,6 %	32,9 %	30,1 %	99,6 %

Ser vi alle besvarelser under ett, har vi fått svar fra 41 prosent av kommunene (177 kommuner). For å sikre at hver kommune teller likt i analysene, valgte vi å kun beholde én respondent (ett svar) per kommune. Utvalget som ligger til grunn for undersøkelsen, består derfor av 177 respondenter. I kommuner med mer enn ett svar valgte vi å beholde svar fra rådmennene der dette var mulig. Dette gjorde vi fordi en analyse av svarene viste at det var mer usikkerhet blant ordførere enn hos rådmennene på en del

temaer, blant annet på de mer detaljerte spørsmålene om kompetansesituasjonen. Det er også rimelig å anta at rådmenn har noe mer detaljert oversikt over de administrative planene og kompetansetiltakene i kommunen. I kommuner uten svar fra rådmannen prioriterte vi svar fra ordførere fremfor respondenter i «annet»-kategorien. Svarene fra de 177 respondentene som ligger til grunn for analysene, fordeler seg som vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Oversikt over svarfordeling i spørreundersøkelsen, utvalgte respondenter (én per kommune).

Stilling	Ordførere	Rådmenn	Annet (personalsjefer, personal- og organisasjonssjefer, o.l.).	Totalt
Antall respondenter	58	69	50	177
Prosent	32,8 %	39 %	28,3 %	100,1 %

For å undersøke hvor godt utvalget gjenspeiler kommunepopulasjonen totalt sett, sammenligner vi fordelingen av kommuner i vårt utvalg med hvordan alle kommuner (totalpopulasjonen) fordeler seg på ulike kategorier som kommunestørrelse målt i antall innbyggere, region og sentralitet. Når det gjelder kommunestørrelse etter innbyggertall, viser tabell 4.3 at kommunene som har deltatt i undersøkelsen, ligger relativt likt med den reelle fordelingen av kommunene. Andelen av kommuner mellom 5000 og 9999 innbyggere ligger noe under i utvalget sammenlignet med totalpopulasjon av tilsvarende kommuner (18,6 mot 20,8 prosent). Samtidig er de største kommunene med over 20 000 innbyggere noe overrepresentert blant kommunene i utvalget sammenlignet med populasjonen.

Tabell 4.3 Antall svar i utvalget etter kommuners befolkningsstørrelse, sammenlignet med populasjonen av kommuner.

Kommunestørrelse etter folketall	Kommuner i utvalget		Andel av populasjon av kommuner		Prosentdifferanse
	Freq.	%	Freq.	%	
Under 2000 innbyggere	40	22,6	95	22,3	0,3
2000-4999	55	31,1	134	31,4	-0,3
5000-9999	33	18,6	89	20,8	-2,2
10 000-19 999	23	13	58	13,6	-0,6
20 000-49 999	18	10,2	38	8,9	1,3
50 000 eller flere	8	4,5	13	3	1,5
Totalt	177	100 %	428	100 %	

Ser vi på fordelinger av kommuner i utvalg og populasjon etter regioner, viser tabell 4.4 at fordelingen i utvalget er godt også i et regionalt perspektiv. Vestlandet og Nord-Norge er noe underrepresentert i utvalget, mens Agder og Rogaland er noe overrepresentert.

Tabell 4.4 Antall svar i utvalget etter regioner/landsdeler, sammenlignet med populasjonen av kommuner.

Regioner ⁶	Kommuner i utvalget		Alle kommuner		Prosentdifferanse
	Freq.	%	Freq.	%	%
Oslo og Akershus	11	6,2	23	5,4	0,8
Hedmark og Oppland	24	13,6	48	11,2	2,4
Sør-Østlandet	27	15,3	71	16,6	-1,3
Agder og Rogaland	30	17	56	13,1	3,9
Vestlandet	34	19,2	95	22,2	-3
Trøndelag	20	11,3	48	11,2	0,1
Nord-Norge	31	17,5	87	20,3	-2,8
Totalt	177	100,1 %	428	100 %	

Tabell 4.5 viser fordelingen ut fra dimensjonen sentralitet. Operasjonaliseringen av sentralitet i denne rapporten bygger på SSBs standard (se vedlegg 1). I analysene har vi slått sammen mindre sentrale kommuner og noe sentrale kommuner. Også langs denne dimensjonen er det kun helt små forskjeller mellom kommuneutvalg og populasjon. Samlet sett gjør dette at vi mener utvalget gir en god dekning av Kommune-Norge. Kompetanseutfordringer er et tema som berører alle kommuner. Vi har derfor ingen grunn til å tro at noen typer kommuner i utgangspunktet skulle være mer motivert for å delta i undersøkelsen enn andre kommuner. Vår vurdering er derfor at representativiteten i undersøkelsen er tilfredsstillende.

Tabell 4.5 Antall svar i utvalget etter sentralitet, sammenlignet med populasjonen av kommuner.

Kommunestørrelse etter folketall	Kommuner i utvalget		Andel av populasjon av kommuner		Prosentdifferanse
	Freq.	%	Freq.	%	%
Minst sentrale kommuner	63	35,6	149	34,8	0,8
Mindre sentrale kommuner	16	9	51	11,9	-2,9
Noe sentrale kommuner	32	18,1	78	18,2	-0,1
Sentrale kommuner	66	37,3	150	35,1	2,2
Totalt	177	100 %	428	100 %	

4.3 Analysemetodikk for surveymaterialet og registerdata

Data fra de ulike registrene er koblet til rådatafilen for surveyundersøkelsen. På denne måten har vi samlet data fra en survey og en rekke offentlige databaser i en og samme fil. Vi har benyttet ulike metoder for å analysere datamaterialet. Vi har i hovedsak anvendt enveis Anova, også kalt F-test eller variansanalyse. Vi har i tillegg gjort enkle frekvensanalyser og bivariate krysskjøringer. Med enveis Anova kan man sammenligne gjennomsnitt mellom flere grupper (for eksempel kommuner av ulik størrelse). Først

⁶ Regioninndeling basert på SSBs standard «Landsinndeling 2002». Regionene inneholder følgende fylker: Sør-Østlandet: Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark. Vestlandet: Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal. Trøndelag: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag. Nord-Norge: Nordland, Troms, Finnmark.

beregnes gjennomsnittet for alle gruppene og deretter gruppegjennomsnittene hver for seg (Skog 2004:196). Deretter sammenlignes disse. Hvis gruppene har tilnærmet samme gjennomsnitt, vil det være lite avvik fra totalgjennomsnittet. Hvis det er større avvik, tyder dette på reelle forskjeller mellom gruppene. Testen gir også mål på forskjeller mellom gruppene. Den sammenligner variasjon innenfor gruppene og variasjon mellom gruppene og bruker dette for å beregne om forskjellige gjennomsnitt skyldes signifikante forskjeller mellom gruppene, som kan generaliseres til populasjonen som utvalget representerer. Enveis Anova sier imidlertid lite om akkurat hvilke av gruppene det er signifikante forskjeller mellom, bare at det er systematiske forskjeller mellom gruppene. For å se nærmere på dette har vi kjørt posthoc-tester (Sidak, Bonferroni, Scheffe) på mange av de analysene som har vært signifikante i enveis Anova. Resultatene fra disse testene er ikke inkludert i rapporten, men ligger til grunn for tolkningen av dataene. Vi har også gjort enkle OLS-regresjoner med to variabler i hver kjøring for å se nærmere på sammenhengene vi finner i enveis Anova- og krysstabellkjøringene. Disse analysene sier noe om eventuelle lineære sammenhenger mellom variablene. Funn fra disse kjøringene støtter gjennomgående funnene i Anova-analysene.

Tabellene vi har laget, som hovedsakelig ligger i vedlegget, viser gjennomsnittsverdi av den avhengige variabelen innenfor hver kommunegruppe. Hvis det for eksempel handler om behov for mer kompetanse, vil gjennomsnittet ligge et sted mellom 1 og 4, hvor 1 er stort behov og 4 er lite behov. I noen tabeller har vi også lagt ved standardavviket i grå skrift. Høyt standardavvik forteller at det er store variasjoner innen gruppen, mens lavt standardavvik viser at gruppen er mer ensartet. Vi forholder oss gjennomgående til 0,05 i signifikansnivå, og signifikante resultater er merket med fet skrift i tabellene.

4.4 Casestudier

Ved siden av surveyundersøkelsen har vi gjort en caseundersøkelse basert på kvalitative intervjuer. Denne tilnærmingen er valgt for å få en bedre forståelse av hvordan kontekstuelle forhold påvirker kommunenes kompetansesituasjon, og for å få innsikt i hvilke utfordringer kommunene har. Casestudier er velegnet til å besvare «hvorfor»- og «hvordan»-spørsmål og gir mulighet til å se nærmere på sammenhenger mellom fenomener og aktørers egen forståelse (Yin 2009:9). Mens surveyundersøkelsen sier noe om utbredelsen av et fenomen, bidrar caseundersøkelsen med å utfylle og gi en dypere forståelse av kommunenes situasjon, også når det gjelder å se tematikken i lys av lokal kontekst. Informantene har anledning til å svare mer utførlig og kan også ta opp nye temaer. Slik vil caseundersøkelsen supplere den kvantitative spørreundersøkelsen på en god måte.

Vi har gjennomført intervjuer med øverste politiske (ordfører) og administrative ledelse (rådmann) og i noen av kommunene også leder for henholdsvis oppvekst- og

pleie- og omsorgssektoren (i ni kommuner⁷). Vi har til sammen gjennomført 25 telefonintervjuer. Telefonintervjuer ble valgt av kostnadshensyn siden oppmøte i distriktskommuner ville vært særlig kostnadskrevende. I intervjuene gikk vi nærmere inn på hvordan forhold ved kommunene påvirker kompetansebehov, hvilke utfordringer de opplever at de har når det gjelder å rekruttere og beholde kompetanse, og hvordan de praktisk arbeider med dette. Vi spurte også om kommunens rolle som samfunnsutvikler (planlegging og næringsutvikling), hvordan dette arbeidet er organisert, hva kommunen legger i samfunnsutvikling, hvem i kommunene som er ansvarlige, og hvilken kompetanse kommunene vurderer er nødvendig for dette arbeidet. Telefonintervjuene var semistrukturert med åpne svarkategorier, slik at vi også kunne følge opp temaer som kom opp i løpet av samtalen (se intervjuguide i vedlegg). Intervjuene tok mellom tre kvarter og en time.

I forbindelse med kommunens rolle som samfunnsutvikler har fylkeskommunen et ansvar for å veilede og støtte kommunen. I tillegg til at vi spurte kommunen om hvordan de vurderte samarbeidet med fylkeskommunene, gjennomførte vi også kvalitative intervjuer med leder eller fagansvarlig for samfunnsutvikling i fire fylkeskommuner. Også disse ble gjennomført som telefonintervjuer.

4.4.1 Å Casekommunene

Med et så lite utvalg som ni kommuner er det ikke fruktbart å tenke i retning av representativitet. Det er mer hensiktsmessig å se på variasjon og prøve å få dekket ulike kommunetyper knyttet til geografisk beliggenhet, størrelse (etter folketall) og varierende næringsstruktur. Vi har ønsket å dekke alle landsdeler (Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Sørlandet og Østlandet).

Kommunene vi har intervjuet i, varierer med hensyn til innbyggertall og sentralitet: to kommuner med flere enn 20 000 innbyggere (en sentral og en usentral), en kommune med mellom 20 000 og 10 000 innbyggere (sentral), tre kommuner med mellom 10 000 og 5000 innbyggere (en sentral og en usentral), en kommune med mellom 5000 og 2500 innbyggere (usentrale) og to kommuner med mindre enn 2500 innbyggere (en sentral og en usentral). Vi dekker på denne måten både små og mer mangfoldige arbeidsmarkeder, kystnære kommuner som har et næringsliv i vekst, og innlandskommuner som opplever stagnasjon. De enkelte kommunene er anonymisert. Dette er gjort ut fra at det ikke er den bestemte kommunen som er interessant, men kriteriene den er valgt på bakgrunn av.

⁷ I utgangspunktet var utvalget ti kommuner. Fra en kommune tok det imidlertid så lang tid å få en avklaring på om de kunne delta, at vi endte med et utvalg på ni kommuner.

	Sentral (2,3)	Usentral (0,1)
Flere enn 20'	Case 1	Case 2
20'-10'	Case 3	
10'-5'	Case 4	Case 5 og 6
5'-2,5'		Case 7
Færre enn 2,5'	Case 8	Case 9

Case 1. Den største kommunen i utvalget med flere enn 20 000 innbyggere. Kommunen er et regionsenter sentralt beliggende i Midt-Norge. Kommunen har en variert næringsstruktur med industri, handel og tjenesteyting, og den har ulike læresteder som tilbyr høyere utdanning. Kommunen har i underkant av 3000 kommunalt ansatte fordelt på cirka 1900 årsverk⁸. Kommunen har hatt en svak befolkningsvekst de siste årene, som først og fremst skyldes innflytting. Det er en økning i den eldre befolkningen i kommunene.

Case 2. Kommune med flere enn 20 000 innbyggere. Beliggende i Midt-Norge. Tradisjonelt har jordbruk vært en viktig næringsvei, men kommunen har i dag en variert næringsstruktur med et forholdsvis stort innslag av offentlige arbeidsplasser, både statlige og kommunale. Antall sysselsatte med kommunen som arbeidsgiver var i 2012 i underkant av 2000. En høyskole er lokalisert i kommunen.

Case 3. Kommune med i underkant av 19 000 innbyggere. Kommunene ligger i Nord-Norge. Kommunen har en variert næringsstruktur med ulike skoler, blant annet høyskole, handel og industri. Kommunen sysselsetter i overkant av 2000 ansatte. Kommunen har en eldre befolkning og har hatt en nedgang i folketallet de siste tiårene.

Case 4. Kommunen ligger i Sør-Norge med i underkant av 6000 innbyggere. Kommunen har en variert næringsstruktur. Landbruk og skogbruk har tradisjonelt vært viktige næringer, men kommunen har utviklet seg til et service- og handelssentrum. Kommunen har ulike læresteder også på høyskolenivå, noe som betyr at det er et stort innslag av

⁸ Tallene over sysselsatte i kommunene er hentet fra <https://www.ssb.no/statistikbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=komregsys&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&checked=true>

studenter. Kommunen er arbeidsgiver til i underkant av 700 ansatte. Kommunen har en forholdsvis ung befolkning og er i vekst.

Case 5. Kystkommune med over 8000 innbyggere beliggende på Nord-Vestlandet. Befolkningen er relativt ung, der majoriteten er mellom 20 og 40 år. Kommunen har også en forholdsvis høy arbeidsinnvandring og har hatt sterk befolkningsvekst de siste årene. Kommunen er del av den maritime klyngen og har opplevd sterk vekst innenfor verftsindustrien. Kommunen har rundt 650 kommunalt ansatte.

Case 6. Kommunen ligger i Midt-Norge med rundt 6000 innbyggere. Distriktskommune og regionsenter. Primærnæringen er fortsatt en sentral del av næringslivet, men offentlig sektor, tjenesteytende næringer og bygg og anlegg er ellers viktige næringsområder. Kommunen har en positiv befolkningsutvikling i en region som ellers er preget av stagnasjon. Relativt begrenset med alternative arbeidsplasser utenfor kommune, og konkurransen fra privat sektor er ikke spesielt stor. Kommunen har i underkant av 800 kommunalt ansatte.

Case 7. Kommunen har i underkant av 4500 innbyggere og ligger på Nord-Vestlandet. Tradisjonelt har industri vært den viktigste næringen i kommunen, men det har vært flere omstillinger de siste tiårene. Kommunen har en eldre befolkning, med mange pensjonister. Kommunen er en viktig sysselsetter med rundt 600 ansatte. Kommunen er en kraftkommune.

Case 8. Liten kommune med færre enn 2000 innbyggere beliggende i Sør-Norge. Kommunen har et næringsliv som er en blanding av landbruk, skogbruk og industri. Kommunen er en viktig sysselsetter med rundt 250 ansatte. Kommunen ligger sentralt i forhold til byer og andre kommuner i regionen, noe som bidrar til at det er forholdsvis enkelt å pendle til et større arbeidsmarked. Befolkningen er forholdsvis ung.

Case 9. Den minste kommunen i utvalget med færre enn 2000 innbyggere. Kommunen ligger i Nord-Norge og har et næringsliv preget av fiskeri/havbruk og noe industri. Kommunen er en viktig arbeidsgiver med noe over 200 ansatte. Kommunen har inntil de siste par årene vært en fraflyttingskommune. Har en eldre befolkning, med fødselsunderskudd. Kommunen ligger i pendleravstand til en mellomstor by, noe som fremheves som viktig for kommunen både hva gjelder arbeidstilbud, kulturtilbud og handel.

4.4.2Å Dokumentgjennomgang/dokumentanalyse

For å danne oss et bilde av kommunenes arbeid med kompetanseutvikling og samfunnsutvikling har vi sett på et utvalg kompetanseplaner og kommuneplaner (først og fremst samfunnsdelen). Vi har også brukt kommunenes hjemmesider og annen sekundærlitteratur som NHOs næringsbarometer og KS arbeidsgivermonitor på kommuneni-vå.

4.5 Metodiske utfordringer

Både kompetansesituasjon, kompetansebehov og kompetanse på samfunnsutvikling kan forstås og fortolkes på ulike måter. Både i spørreundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene har vi forsøkt å presisere begrepsbruken best mulig, men det utelukker ikke at respondenter kan forstå og legge ulikt innhold i begrepene.

Både i spørreundersøkelsen og de kvalitative casestudiene har vi stilt spørsmål til ledelsen i kommunene, først og fremst rådmenn og ordførere. Dette har vi gjort for å få kunnskap på et mer overordnet nivå om kompetansesituasjonen i kommunen. Det er samtidig naturlig å forvente at disse personene har best oversikt over situasjonen på tvers av sektorene. Det er imidlertid viktig å ha med seg i tolkning og analyse at disse kan ha interesse av å fremstille kompetansesituasjonen og kompetansearbeidet i et positivt lys.

Det har vært metodisk utfordrende å belyse sammenhenger mellom kompetansesituasjon og kvalitet i tjenestene innenfor rammene av prosjektet. For det første er det generelt metodisk vanskelig å finne indikatorer som skal måle kvalitet på tjenestene. Vi har heller ikke hatt tilgang på data som sier noe om kvaliteten på tjenestene i de ulike kommunene.⁹ Vi har derfor utforsket sammenhengene mellom kompetanse og tjenestekvalitet, dette ved å stille spørsmål til kommunene, både i survey og intervjuer, om hvordan de vurderer sammenhengen mellom kompetansesituasjon og kvalitet, og om arbeidet med kompetanseutvikling har forbedret kvaliteten i tjenestene. Denne fremgangsmåten innebærer at det er kommunenes subjektive vurdering av kvaliteten på tjenestene vi har fått tak i.

Samlet sett mener vi at datamaterialet belyser problemstillingene på en god måte ved at det gir både bredde og dybde.

⁹ Vi har sett nærmere på datagrunnlaget for Innbyggerundersøkelsen 2013, som er offentlig tilgjengelig, med tanke på om dette kunne brukes for å analysere kompetanse-kvalitet-sammenhenger på kommunenivå (DIFI 2013a, 2013b). Undersøkelsene kan brukes for å si noe om innbyggernes og brukernes opplevelse av kvalitet på generelt nivå, men når det brytes ned på kommunenivå, blir antall respondenter i hver kommune for lavt.

5.1 Kompetansesituasjonen i kommunene

Utviklingen i kompetansesituasjonen i kommunene vil være påvirket av en rekke ulike forhold, både på tilbudssiden og etterspørselssiden. Generelle utviklingstrekk er blant annet knyttet til demografiske endringer og endringer i utdanningsnivået i befolkningen. En aldrende befolkning betyr at behovet for pleie- og omsorgstjenester øker, samtidig som tilgangen på fagpersonell kan bli dårligere. Statistisk sentralbyrås prognoser over befolkningsutvikling viser at mens det i 1950 var 7 yrkesaktive bak hver pensjonist, er det i dag 2,7, og i 2060 vil det være 1,7 yrkesaktiv bak hver pensjonist (KS 2013a). Tendensen til at stadig flere unge tar høyere utdanning, vil også påvirke tilgangen på kompetanse. Først og fremst vil det bety at det blir flere arbeidstagere med høy utdanning i alle deler av arbeidslivet (Hilsen & Tønder 2013). Flere studier og Statistisk sentralbyrås fremskrivningsmodeller peker på at kommunene vil få store kompetanseutfordringer innenfor flere av sine kjerneområder: Det er et økende behov for førskolelærere, gjennomsnittsalderen blant lærere er høy, og som nevnt over vil en økning i antallet eldre gi et større behov for pleiepersonell (Hilsen & Tønder 2013).

I dette kapitlet belyser vi kompetansesituasjonen i kommunene fra tre ulike vinkler. Vi tar først utgangspunkt i registerdata fra Statistisk sentralbyrå, KS og PAI-registeret. Deretter ser vi på hvordan kommunene selv opplever kompetansesituasjonen basert på spørreundersøkelsen vi har gjennomført, med vekt på behov for mer formell kompetanse i de ulike sektorene. For å se nærmere på forholdet mellom realkompetanse og formell kompetanse samt sammenhenger mellom kompetanse og kvalitet i tjenestene trekker vi inn funn fra casekommunene mot slutten.

5.1.1 Sysselsetting i kommunene

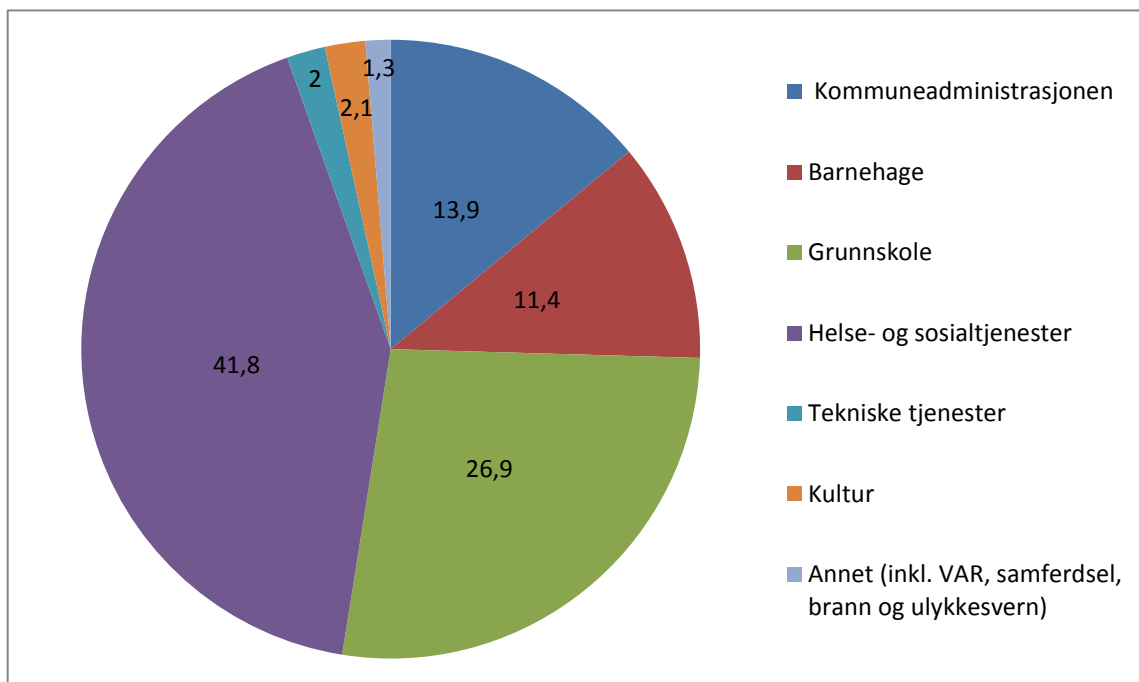
Sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det i 2012 var totalt 358 903 avtalte årsverk i kommunene, som tabell 5.1 viser. Dette representerer en økning på 6,7 prosent fra 2008 til 2012. Av sektorene så har det vært størst økning i barnehagesektoren, med 11,4 prosent, samt i helse- og sosialsektoren, med 8,8 prosent. Ifølge KS hadde kommunesektoren 437 055 ansatte i 2011 (KS 2013a:5). Det er helse- og sosialsektoren som har flest årsverk, etterfulgt av grunnskole, administrasjon, barnehage, kultur og annet. Figur 5.1 viser prosentvis fordeling mellom sektorene basert på tall fra 2012.

Tabell 5.1 Avtalte årsverk i kommunene.

	2008	2009	2010	2011	2012	Økning fra 2008 til 2012 (i prosent)
Avtalte årsverk i alt	336 411	342 515	348 562	356 551	358 903	6,7 %
Administrasjon	46 634	46 689	47 329	48 114	48 531	4,1 %
Barnehage	38 295	39 905	41 187	42 312	42 670	11,4 %
Grunnskole	90 545	92 493	93 451	94 351	94 136	4 %
Helse- og sosialtjenester	140 486	142 737	145 717	149 670	152 864	8,8 %
Tekniske tjenester	6782	6889	6811	6776	6870	1,3 %
Kultur	6958	7159	7118	7055	7273	4,5 %
Annet (inkl. VAR, samferdsel og brann)	4443	4395	4788	4687	4299	-3,2 %

Kilde: KOSTRA/SSB

Figur 5.1 Fordeling av avtalte årsverk etter sektor i kommunen, 2012-tall.



Kilde: SSB.

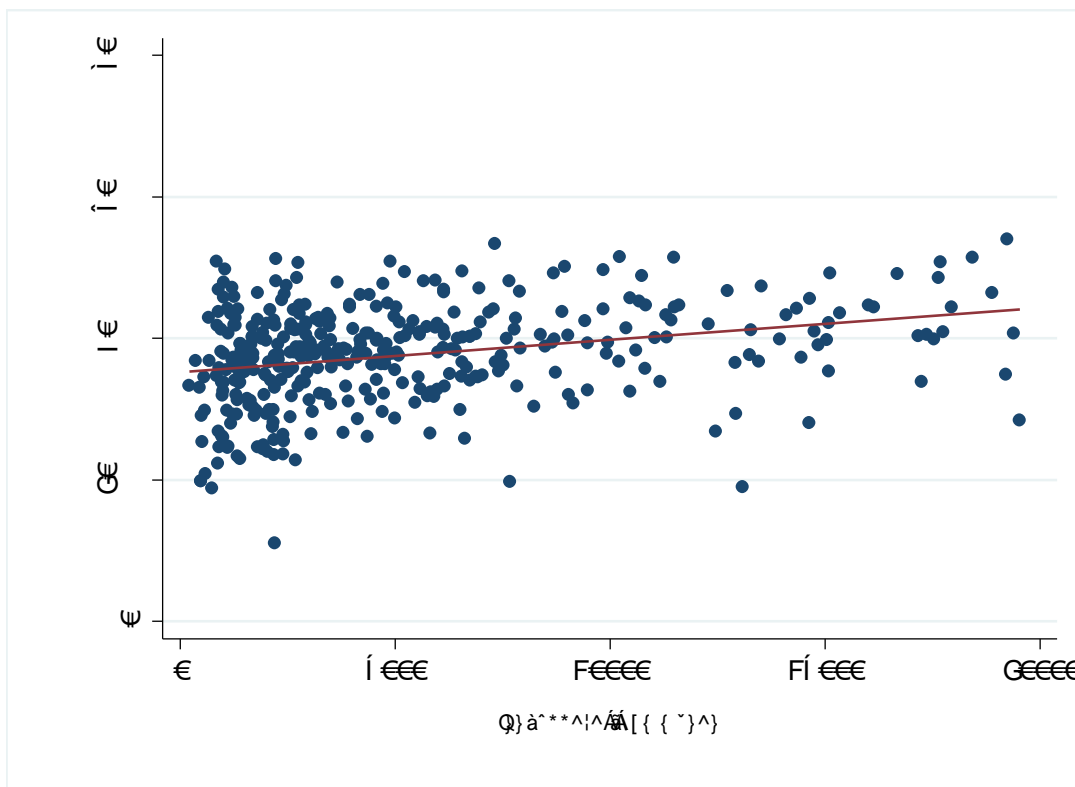
5.2 Kompetanse i kommunene

I 2012 hadde i gjennomsnitt 38,3 prosent av de ansatte i kommunene høyere utdanning, ifølge data fra PAI-registeret. Høyere utdanning defineres da som enten høyskole- eller universitetsutdanning. Andelen med høyere utdanning er dermed noe mindre enn den var i 2005, da 42 prosent av alle kommunalt ansatte hadde høyere utdanning. Dette er

noe overraskende tatt i betraktning at utdanning blir stadig viktigere generelt i samfunnet. En faktor som kan ha bidratt til nedgangen er økningen i antall ufaglærte i barnehagesektoren på grunn av satsingen på full barnehagedekning. Dette forklarer antageligvis ikke endringen fullt ut siden trenden generelt de siste tiårene har vært en økning i andelen med høyere utdanning. Agenda så i 2006 blant annet på andelen med høyere utdanning i sentraladministrasjonen og fant at denne hadde økt fra 24 prosent i 1992 til 32 prosent i 2005 (Agenda 2006:19).

Figur 5.2 viser at det er stor spredning når det gjelder andelen med høyere utdanning i forskjellige kommuner av ulik størrelse målt i antall innbyggere. I figuren har vi inkludert kommuner med under 20 000 innbyggere for å få frem spredningen mellom kommuner på en visuelt god måte. Andelen varierer for de fleste kommunene mellom 30–50 prosent.

Figur 5.2 Andel ansatte med høyere utdanning i kommunen, kommuner med under 20 000 innbyggere. Prosent. N = 374.



Tall fra 2012. Kilde: PAI-registret.

Vi finner forskjeller mellom kommuner etter størrelse (se figur 5.2 og tabell 5.2). Mens kommuner med under 2000 innbyggere i gjennomsnitt har en andel på nær 35 prosent ansatte med høyskole-/universitetsutdanning, er tilsvarende andel i kommuner med over 10 000 innbyggere 41,2 prosent og i kommuner med over 20 000 innbyggere 43,1 prosent. Forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse kan synes å ha blitt større sammenlignet med i 2005 ettersom variasjonen mellom små og store kommuner da varierte fra 37,3 til 39,9 prosent (Agenda 2006:18). Når det gjelder sentrale og mindre sent-

rale kommuner, finner vi at sentrale kommuner har en høyere andel ansatte med høyere utdanning enn mindre sentrale, med henholdsvis 39,9 prosent i sentrale kommuner og 35,7 prosent i de minst sentrale (se tabell 5.3). Agenda fant også i 2006 at utdanningsnivået er høyere i mer sentrale kommuner (Agenda 2006:22). Vi finner i tillegg betydelige forskjeller mellom regionene (tabell 5.4). Lavest andel er det i kommuner i Nord-Norge, med rundt 35 prosent. Høyest andel er det på Sør-Østlandet med over 48 prosent.

Tabell 5.2 Andel ansatte i kommunen med høyere utdanning, etter kommunestørrelse.

Høyeste oppnådde utdanning	Under 2000 innbyggere	2000-4999	5000-9999	10 000-19 999	Over 20 000
Høyskole- eller universitetsutdanning	34,8 %	37,4 %	38,9 %	41,1 %	43,1 %
Videregående skole	33,5 %	34,4 %	35,1 %	31,9 %	32,8 %
Grunnskole	17,4 %	16,7 %	17,3 %	16,6 %	16,9 %
Ubestemt	14,9 %	11,9 %	8,7 %	10,4 %	7,1 %
N	96	134	89	58	52

Tabell 5.3 Andel ansatte i kommunen med høyere utdanning, etter sentralitet.

Innbyggere	Gjennomsnitt andel ansatte med høyere utdanning	N
Minst sentrale	35,7 %	149
Noe sentrale	39,4 %	129
Sentrale	39,9 %	150

Tabell 5.4 Andel ansatte i kommunen med høyere utdanning, etter region.

Innbyggere	Gjennomsnitt andel ansatte med høyere utdanning	N
Oslo og Akershus	40,6 %	23
Hedmark og Oppland	36,7 %	48
Sør-Østlandet	48,3 %	71
Agder og Rogaland	42 %	56
Vestlandet	39,6 %	95
Trøndelag	37,5 %	48
Nord-Norge	35,3 %	87

5.2.1 Åndel utdannede i tre sektorer

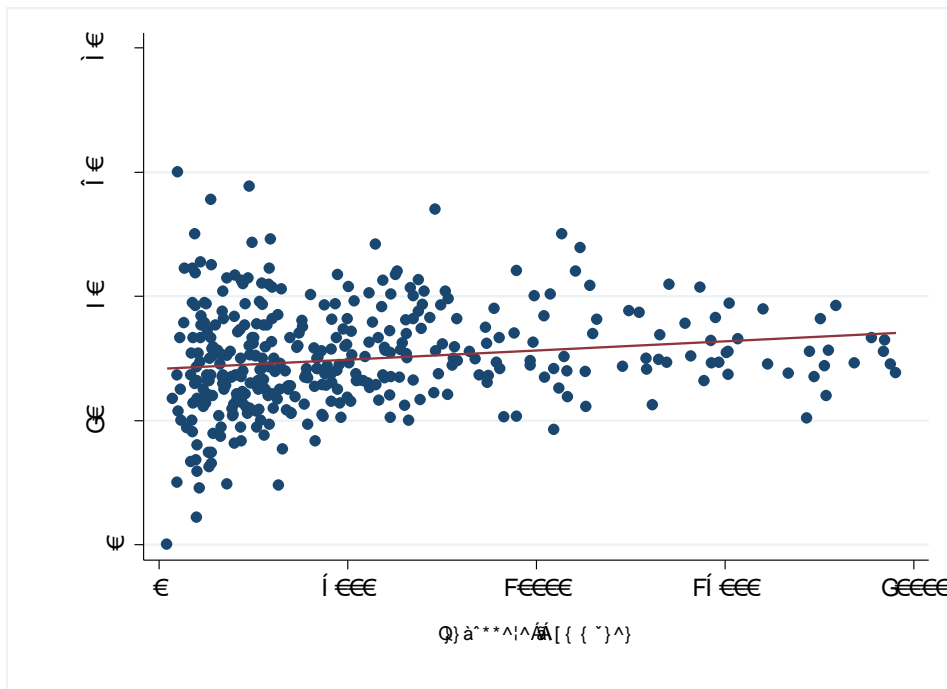
For å se nærmere på situasjonen i de ulike sektorene i kommunene har vi valgt ut noen sentrale yrkesgrupper fra barnehage-, grunnskole- og pleie- og omsorgssektorene. For barnehage ser vi på førskolelærere ettersom andelen førskolelærere i barnehagen er et mye brukt mål på kompetansesituasjonen i barnehagene (se for eksempel SSB 2012).¹⁰ For grunnskolen ser vi på to grupper, nemlig lærere med høyere utdanning samt pedagogisk utdanning og lærere med kun videregående skole eller lavere. Innenfor pleie og omsorg har vi valgt å se på sykepleiere samt hjelpepleiere/helsefagarbeidere. Sykepleiere er den største gruppen med høyere utdanning innenfor pleie- og omsorgsgruppen, og hjelpepleiere/helsefagarbeidere utgjør den største enkeltgruppen (Hermansen 2011). Vi har, basert på KOSTRA-data fra Statistisk sentralbyrå, beregnet hvor stor prosentvis andel hver av disse yrkes-/utdanningsgruppene utgjør av totalt antall ansatte i hver sektor i den enkelte kommune. For eksempel har i gjennomsnitt 30,4 prosent av de ansatte

¹⁰ Yrkestittelen ble høsten 2013 forandret fra førskolelærer til barnehagelærer.

i kommunale barnehager førskolelærerutdanning, og i grunnskolen er andelen lærere med høyere utdanning samt pedagogisk utdanning i gjennomsnitt 58 prosent i hver kommune.

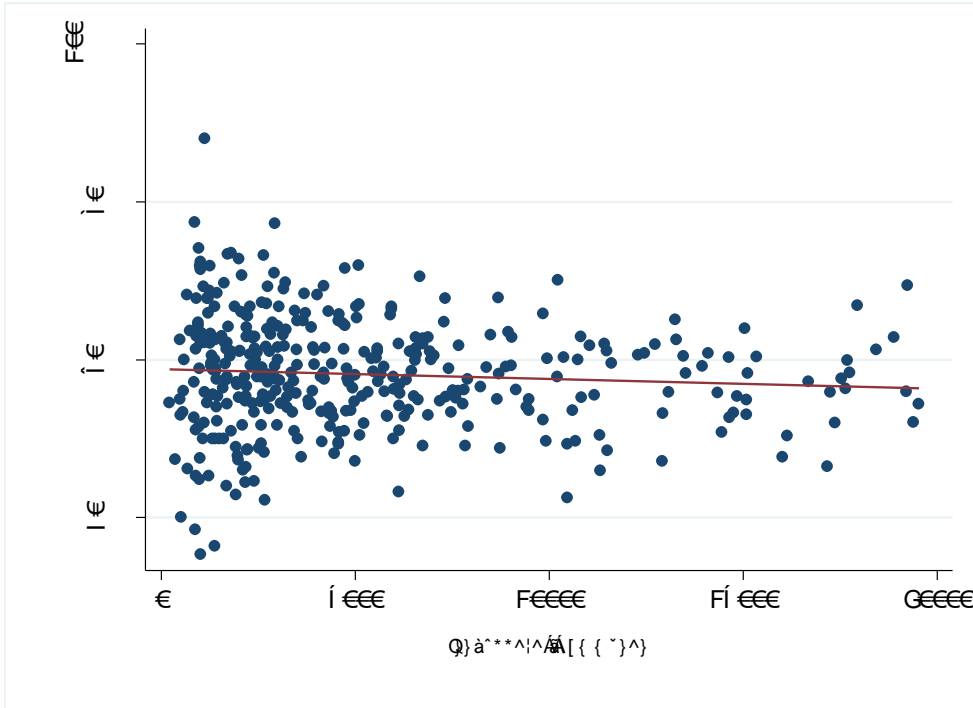
Vi har tidligere vist at det er forskjeller mellom kommunene når det gjelder andelen ansatte med høyere utdanning. Også for de nevnte yrkesgruppene viser det seg at det er store variasjoner mellom kommunene, også når vi sammenligner kommuner i samme størrelseskategorier. I figur 5.3, figur 5.4 og 5.5 viser vi fordelingen for henholdsvis førskolelærere i barnehagen, lærere i grunnskole med høyere utdanning og pedagogisk utdanning og for sykepleiere i pleie- og omsorgssektoren i kommuner under 20 000 innbyggere. Grensen på 20 000 er valgt for å få klart frem spredningen blant de mindre kommunene, samtidig som et stort antall kommuner er inkludert. Med en grense på 20 000 er 374 kommuner med, og det gir dermed et godt bilde av Kommune-Norge. Førskolelærere varierer grovt sett mellom 20 og 45 prosent, andelen lærere med høyere utdanning mellom 45 og 75 prosent og andelen sykepleiere mellom 10 og 25 prosent. Andelen lærere kan se lav ut, men dette er altså andelen av totalt antall ansatte i grunnskolesektoren i kommunene, som dermed inkluderer både administrasjon og byråkrater.

Figur 5.3 Andel ansatte med førskolelærerutdanning av alle ansatte i barnehage, etter kommunestørrelse. Prosent.



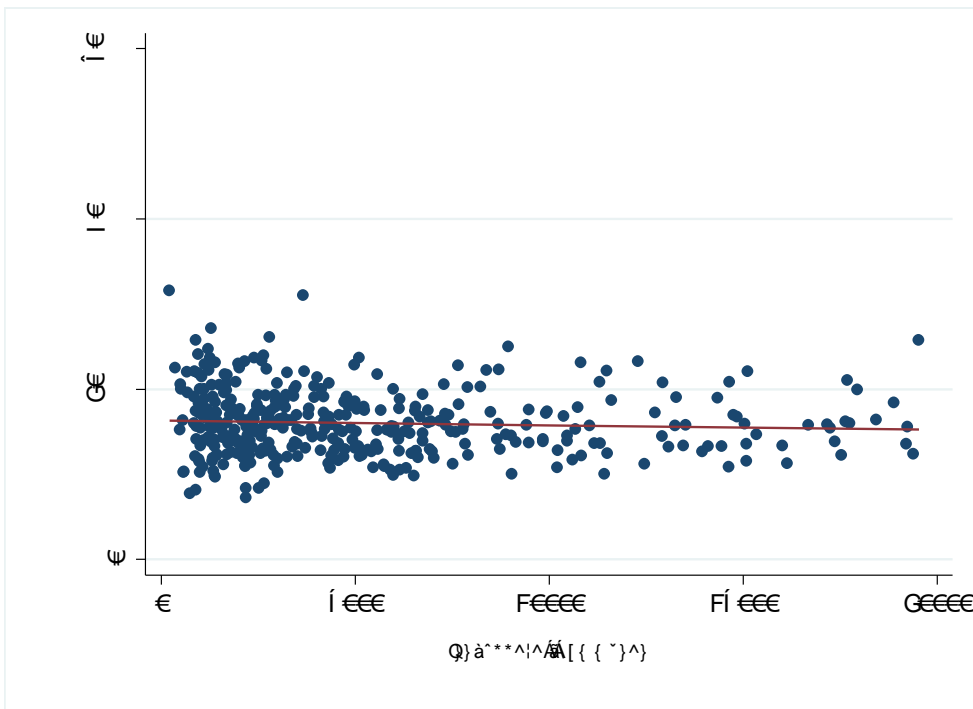
Tall for 2012. N = 374. Kilde: KOSTRA.

Figur 5.4 Andel lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning av alle ansatte i grunnskolen, etter kommunestørrelse. Prosent.



Tall for 2012. N = 374. Kilde: KOSTRA.

Figur 5.5 Andel sykepleiere i pleie og omsorgssektoren, etter kommunestørrelse. Prosent.



Tall for 2012. N = 374. Kilde: KOSTRA.

Vi finner forskjeller mellom ulike typer kommuner i alle tre sektorer. I tabell 5.5 vises gjennomsnittlig andel ansatte med høyere utdanning av totalt antall ansatte for noen yrker, fordelt på kommunestørrelse. Vi ser at andelen med førskolelærerutdanning varierer betydelig, fra 27,6 prosent i kommuner med under 2000 innbyggere til 34 prosent i kommuner over 20 000 (se tabell 5.5). Barnehager i mindre kommuner har altså flere ansatte uten pedagogisk utdanning. Vi finner også en liten forskjell mellom mer og mindre sentrale kommuner, ved at den gjennomsnittlige andelen varierer fra mellom 29,2 prosent i de minst sentrale kommunene til 31,7 i de mest sentrale (vedleggstabell 1).

Tabell 5.5 Andel ansatte i ulike yrker i kommunene, etter kommunestørrelse. I prosent.

	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10 000-19 999	Over 20 000
Barnehage					
Andel ansatte i barnehagene med førskolelærerutdanning	27,6 %	29,2 %	32,2 %	31,9 %	34 %
Grunnskole					
Andel lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning	58,4 %	58,6 %	58 %	56,8 %	56,6 %
Andel lærere med kun videregående skole eller lavere	6,3 %	6 %	5,2 %	5 %	4 %
Pleie og omsorg					
Andel sykepleiere	16,9 %	16 %	15,3 %	15,7 %	15,3 %
Andel hjelpepleiere/helsefagarbeidere	25,3 %	25,7 %	24,6 %	23,6 %	22 %
n	95	134	89	58	51

Gjennomsnitt i hver størrelseskategori. 2012-tall fra KOSTRA/SSB. N = 428.

Innen grunnskolen finner vi små forskjeller mellom små og større kommuner når det gjelder andelen lærere med høyere utdanning og pedagogikk. Sentralitet påvirker heller ikke andelen i særlig grad. Vi finner større regionale forskjeller, fra 51,2 prosent i Oslo og Akershus, noe som er betydelig lavere enn i andre regioner, til 62,5 prosent i Trøndelag. Andelen lærere med utdanning fra kun videregående skole er høyest i Oslo og Akershus og i Nord-Norge.

Innenfor pleie og omsorg finner vi kun mindre systematiske forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse og sentralitetsgrad. Andelen hjelpepleiere/helsefagarbeidere varierer noe mer enn andelen sykepleiere, fra rundt 26 prosent i kommuner med mellom 2000 til 5000 innbyggere, ned til 22 prosent i store kommuner med over 20 000. Det er større forskjeller for både sykepleiere og helsefagarbeidere mellom regioner. Andelen med sykepleierutdanning varierer fra 13,3 prosent i Oslo og Akershus til 18,3 prosent i Agder og Rogaland, mens andelen hjelpepleiere/helsefagarbeidere er høyest i Trøndelag med 26,7 prosent og lavest i Agder og Rogaland. Legger vi sammen andelene for sykepleiere og hjelpepleiere/helsefagarbeidere, kommer forskjellene mellom små og store kommuner noe klarere frem, med henholdsvis 42,2 prosent i kommuner med under 2000 innbyggere og 37,3 prosent i kommuner med over 20 000.

Oppsummert finner vi altså systematiske, men moderate forskjeller innenfor alle tre sektorer både knyttet til kommunestørrelse og beliggenhet. Samtidig er det betydelig variasjon mellom kommuner også innenfor samme kategorier. Det kan være mange faktorer som forklarer den store variasjonen i andelen med høyere utdanning i de ulike sektorene, og disse kan være ulike i forskjellige sektorer. Det kan ha å gjøre med kommu-

nøkonomi, lokalt og regionalt arbeidsmarked, demografiske trekk og behov i kommunen (eksempel mange unge eller mange eldre) samt lokale strategier knyttet til kompetanseutvikling og rekruttering. Også Agenda fant i 2006 at andelen ansatte med høyere utdanning varierte stort i både sentraladministrasjon, grunnskole, helsetjenester, pleie og omsorg, sosiale tjenester og tiltak for barn (Agenda 2006:20).

At en kommune har lavere andel ansatte med høyere utdanning er heller ikke nødvendigvis uttrykk for en problematisk kompetansesituasjon, noe som også diskuteres av Agenda (2006). En kommune kan oppleve at tilgjengelig kompetanse er tilstrekkelig for å løse oppgavene. Videre kan oppgavens omfang variere, med ulike utfordringer i forskjellige kommuner, og lokale vurderinger av hvordan oppgaver skal løses spiller en viktig rolle. Samtidig skal kommunene ivareta visse krav til faglighet knyttet til hvordan tjenester utføres, rettsikkerhet og likeverdige tjenester for hele befolkningen. I et slikt perspektiv spiller tilgangen på kompetent arbeidskraft en viktig rolle.

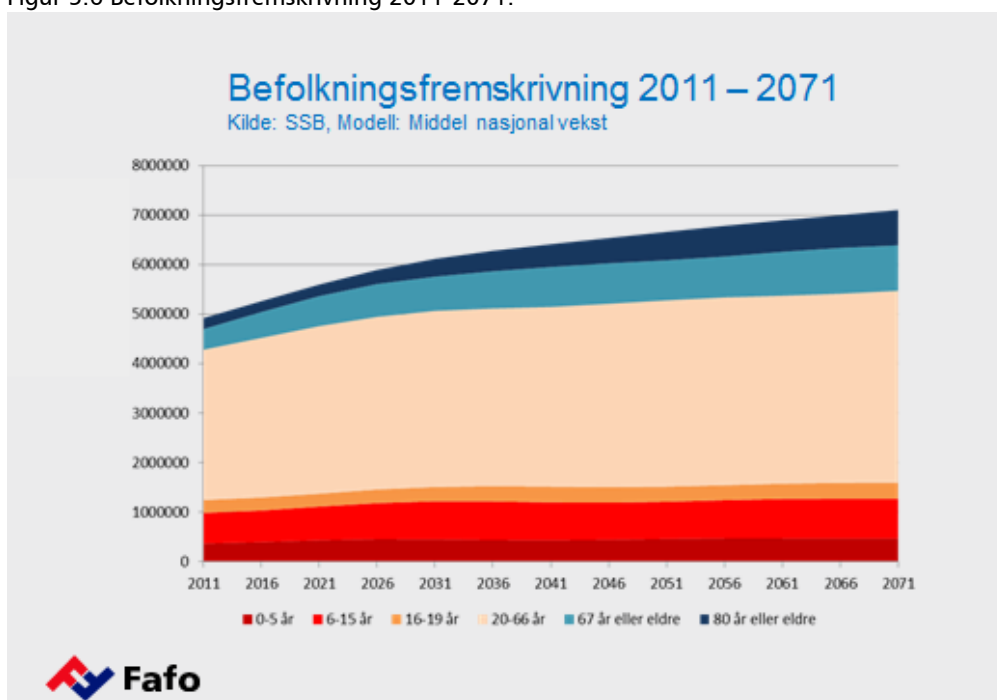
5.3 Fremtidig behov for arbeidskraft

Behovet for utdannet arbeidskraft har de siste tiårene økt betydelig, både i Norge og i andre OECD-land (Bjørnstad 2008). I Norge har det i samme periode vært en utdanningseksplasjon, som har gjort at tilgangen til utdannet arbeidskraft også har økt. Statistisk sentralbyrå har laget beregninger for fremtidig etterspørsel etter arbeidskraft for å gi mer kunnskap om fremtidig behov.

5.3.1 Befolkningsutvikling

Til grunn for beregninger av fremtidig behov og etterspørsel etter arbeidskraft ligger fremskrivninger av befolkningsutviklingen (se figur 5.6). Figuren viser den beregnede veksten i antall eldre over 67 år, som kan være en indikator på økt behov for ansatte innenfor pleie og omsorg. Den store veksten i denne gruppen kommer særlig fra 2020. Motsatt kan andelen barn i befolkningen, som synker noe, indikere at behovet for flere ansatte i barnehagen kan flate ut.

Figur 5.6 Befolkningsfremskrivning 2011-2071.



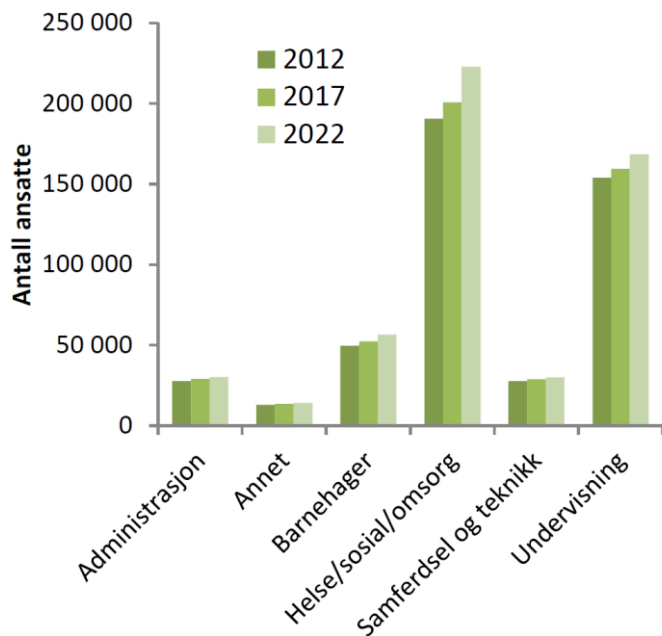
Kilde: SSB.

5.3.2Å Beregnet rekrutteringsbehov i kommunene

Arbeidskraftberegninger bygger på en rekke forutsetninger som nødvendigvis er usikre (Hilsen & Tønder 2013:13). Rekrutteringsbehov i kommunene vil også avgjøres blant annet av hvordan tjenestene organiseres, hvordan kompetanse utvikles og ressurser brukes. En blir stadig mer klar over at nye måter å løse velferdsoppgaver på, for eksempel i form av ny teknologi og samarbeid blant annet med frivillig sektor, kan redusere behovet for arbeidskraft i bestemte yrkesgrupper (NOU 2011:11). Dette gjør at behovet ikke nødvendigvis vil øke i takt med befolkningsutviklingen. Økt bruk av velferdsteknologi innen pleie- og omsorgssektoren er også forespeilet å kunne ha et stort potensial for å gjøre eldre mer selvhjulpne og autonome ved å muliggjøre at de kan bo lenger i eget hus.

KS har gjort beregninger for økende behov for arbeidskraft fremover, basert på befolkningsfremskrivninger fra SSB og med utgangspunkt i antall årsverk og ansatte i kommunene i 2012 (KS 2013b). Fremskrivningene bygger også på forventet turnover i kommunene. KS finner at behovet for arbeidskraft totalt sett vil øke med 12,8 prosent fra 2012 til 2022, forutsatt at dagens nivå på de kommunale tjenestene opprettholdes. I samme periode forventes 515 000 personer å forlate kommunal sektor. For å erstatte disse og møte de beregnede økte behovene må cirka 575 000 personer ansettes i sektoren frem til 2022. Figur 5.7 viser det forventede antall ansatte i sektorene, og tabell 5.6 viser rekrutteringsbehovet i sektorene når man også tar hensyn til antall ansatte som forventes å forlate sektoren i løpet av tiårsperioden.

Figur 5.7 KS' beregning av forventet antall ansatte i 2017 og 2022. Hentet fra KS 2013b.



I barnehage vil behovet øke med 14,2 prosent, fra 50 000 ansatte i 2012 til 57 000 i 2022. Det er beregnet at i gjennomsnitt 11 000 vil slutte i sektoren hvert år. Dermed må 11 700 ansettes årlig for å dekke behovet frem mot 2022. I undervisningssektoren er det beregnet at det blir en vekst på 9,5 prosent sammenlignet med antall ansatte i 2012, og at det i 2022 dermed vil være behov for 14 500 flere ansatte. Innenfor helse, sosial og omsorg beregner KS at behovet for ansatte vil øke med 16,6 prosent, en økning på 32 000 personer. I perioden forventes 373 500 personer å forlate sektoren, slik at det er behov for å ansette totalt 406 000 personer. Innenfor dette er det i 2022 behov for 6500 flere sykepleiere sammenlignet med i 2012, og 12 500 flere fagarbeidere. Innenfor samferdsel og teknikk er det i 2022 behov for 2500 flere ansatte, fra 27 500 i 2012, altså en økning på 8,5 prosent. Det forventes at 48 500 personer vil forlate sektoren i tiårsperioden, slik at det er behov for å rekruttere totalt 51 000 personer.

Tabell 5.6 Rekrutteringsbehov i kommunale sektorer 2012-2022. Sammenstilling av tall fra KS 2013b.

	Forventet netto vekst antall ansatte 2012-2022	Antall ansatte beregnet å forlate sektoren i perioden	Behov for nyansettelser i perioden	Årlig rekrutteringsbehov
Barnehage	14,2 %	110 000	117 000	11 700
Undervisning	9,5 %	246 000	260 000	26 000
Helse/sosial/omsorg	16,6 %	373 500	406 000	40 600
Samferdsel/teknisk	8,5 %	48 500	51 000	5100

5.4/Opplevd kompetansesituasjon og kompetansebehov

Registerdataene vi har brukt så langt, sier noe om den kvantitative kompetansesituasjonen i kommunene. Men dataene sier ikke noe om hvordan kommunene selv vurderer og opplever kompetansesituasjonen, hvilke kompetansebehov de vurderer at de har, og hvilke utfordringer de opplever at de står overfor. Basert på data fra spørreundersøkelsen ser vi først på behovet for mer formell kompetanse generelt i fire sektorer, før vi går nærmere inn på behov for flere ansatte i ulike yrker. I de kvalitative intervjuene som ligger til grunn for casestudiene, har vi også gått nærmere inn på forholdet mellom formell kompetanse og realkompetanse samt sett på hvordan kompetansesituasjonen påvirker kvaliteten på tjenestene.

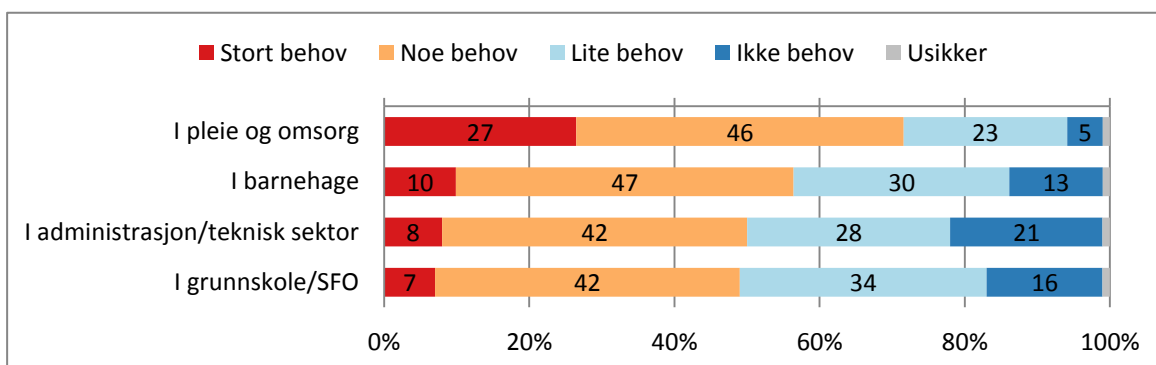
5.4.1 Kompetansebehov fordelt på sektor

Når vi her ser på behov for kompetanse, er det formell kompetanse vi konsentrerer oss om. Behov for kompetanse kan innebære noe ulike momenter. Det kan være at man i utgangspunktet har nok ansatte i tjenesten, men at kommunen mener det er for få med formell kompetanse og for mange ufaglærte. Å øke andelen med formell kompetanse kan derfor handle om at man ønsker å øke kvaliteten på tjenestene. Videre kan kompetansebehov også henge sammen med kapasitet. Når kommunen sier den har kompetansebehov, kan det innebære at man ikke har tilstrekkelig kapasitet innenfor sektoren eller tjenesteområdet til å utføre tjenestene. For eksempel kan det være behov for mer kompetanse i form av flere sykepleiere for å kunne tilby tjenester med godt faglig grunnlag. At kommunen har behov for mer kompetanse, kan også innebære at de har problemer med å rekruttere relevant kompetanse, men også for eksempel at de økonomiske rammene er stramme, slik at man ikke klarer å opprette nok stillinger for å dekke behovet. For en del yrkesgrupper kan det også være at kommunen helt mangler den aktuelle kompetansen, men ser et betydelig behov for å skaffe seg denne. Agenda (2006) nevner for eksempel at over halvparten av kommunene mangler arkitekter, psykologer, jurister, siviløkonomer og sivilingeniører.

På et generelt nivå spurte vi i spørreundersøkelsen om kommunenes behov for flere ansatte med henholdsvis fagbrev og høyere utdanning i de ulike sektorene. Dette gir innledningsvis et helhetsbilde av hvordan ledelsen i kommunen oppfatter situasjonen. Når det gjelder ansatte med fagbrev, viser figur 5.8 at det særlig er innenfor pleie- og omsorgssektoren det er et betydelig behov i mange kommuner. Rundt 27 prosent av kommunene oppgir at de har stort behov for flere ansatte med fagbrev, mens det er færre som har stort behov i de andre tre sektorene. Andelen kommuner som har svart at de har noe behov i alle sektorene er også betydelig med mellom 42-46 prosent, også her flest innen pleie og omsorg og i barnehage. Dette stemmer godt med det vi har sett fra tidligere forskning (se kapittel 3). Pleie- og omsorgssektoren og barnehagesektoren utgjør tallmessig store yrkesgrupper hvor det er behov for både kompetanse og hender. Innenfor disse yrkesgruppene har det tradisjonelt vært mange ufaglærte, men vi vet at det er økende forventninger til at ansatte skal ha fagbrev (Aspøy, Nicolaisen & Nyen 2013).

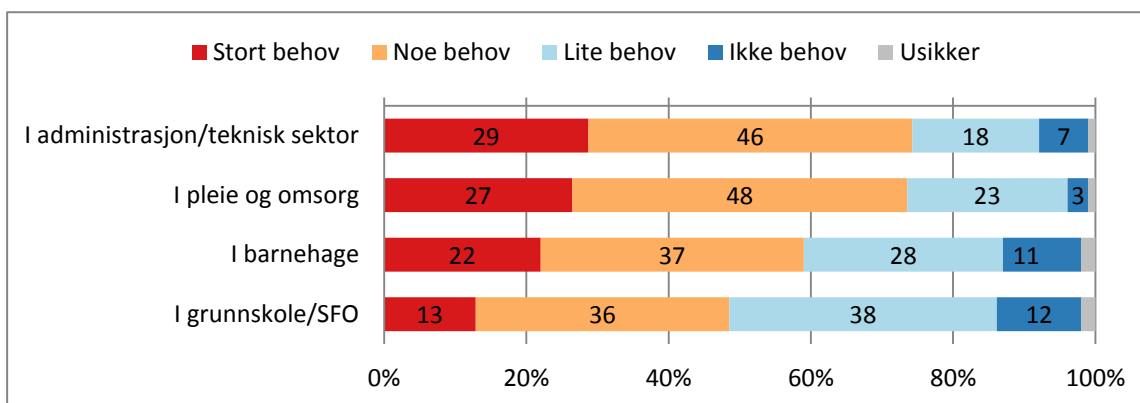
Kommunens behov for flere ansatte med høyere utdanning belyses i figur 5.9. Flere kommuner oppgir å ha stort behov i alle fire sektorer. Behovet er størst innen administrasjon/teknisk sektor (29 prosent av kommunene oppgir stort behov), og lavest innen grunnskolen (13 prosent). En betydelig andel svarer også her at de har «noe behov», samlet utgjør gruppen med stort eller noe behov 75 prosent innen administrasjon / teknisk sektor og pleie og omsorg.

Figur 5.8 Andel kommuner med behov for flere ansatte med fagbrev i forskjellige sektorer. Prosent.



Data fra survey. N = 177.

Figur 5.9 Andel kommuner med behov for flere ansatte med høyere utdanning i forskjellige sektorer. Prosent.



Data fra survey. N = 177.

5.4.2 Å Kompetansebehov innenfor ulike yrker

For å få mer detaljert kunnskap om kompetansesituasjonen ba vi også kommunene ta stilling til behovet for flere ansatte med formell kompetanse innenfor forskjellige yrker i de ulike sektorene. Figur 5.10 viser svarfordelingen for dette. Noen yrkesgrupper skiller seg ut, og særlig mange kommuner oppgir at de har stor grad av behov for førskolelærere i barnehage (24 prosent av kommunene), sykepleiere (31 prosent) og ingeniører (39 prosent). Stort behov for disse yrkesgruppene er ikke overraskende, men i tråd med det Agenda fant i sin studie fra 2006, og det KS finner i Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2012.

Som vi har skrevet tidligere, har målet om full barnehagedekning, som nå er nesten nådd, ført til et stort behov for flere førskolelærere. Dette behovet vil antageligvis ikke bli mindre ettersom det nå ser ut til å være en økende oppmerksomhet rettet mot kvaliteten i barnehagene (Aspøy, Nicolaisen & Nyen 2013).

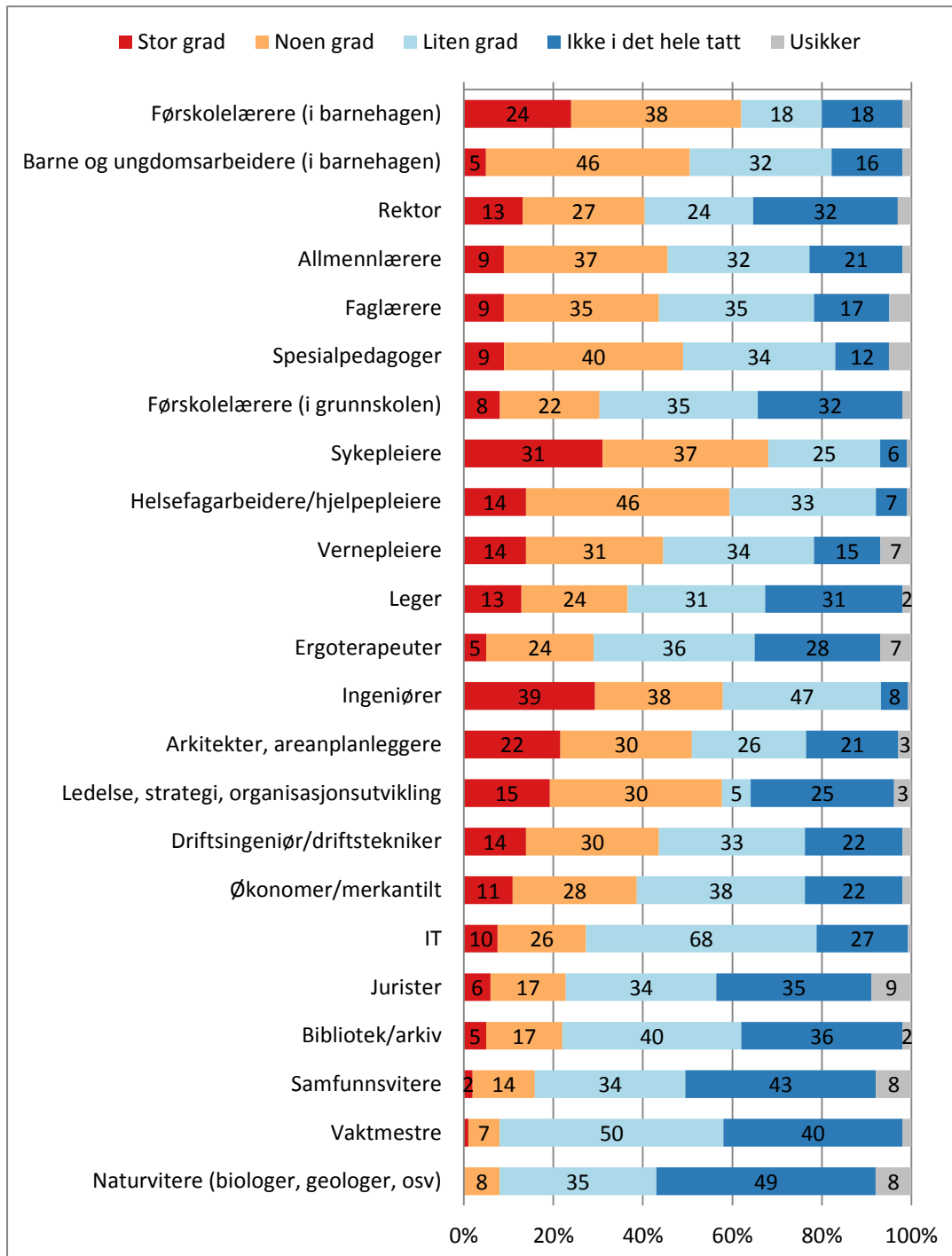
Vi ser at det er få kommuner som har stort behov for flere ansatte med formell kompetanse i grunnskolen når det gjelder faglærere, allmennlærere og spesialpedagoger. Mellom 35 og 40 prosent har noen grad av behov for flere ansatte i disse yrkene. Det er noe større behov for rektorer. I caseundersøkelsen var det et par av kommunene som pekte på at selv om kompetansesituasjonen i grunnskolen per i dag er god, ventet de innen noen år et generasjonsskifte ved at mange lærere vil nå pensjonsalder samtidig. Dette kan skape rekrutteringsutfordringer.

Når det gjelder sykepleiere, er konkurranse med sykehussektoren en utfordring. Innenfor helsesektoren har ulike deler ulik status, ulike oppgaver og ulike fagmiljø, og for sykehjem og hjemmebaserte tjenester er det vanskelig å konkurrere med sykehusene. Andelen som oppgir å ha stort behov for leger er noe mindre (13 prosent). Det har lenge vært en oppfatning av at det har vært vanskelig å rekruttere leger til kommunesektoren. Agenda fant imidlertid at en høy andel av kommunene hadde leger ansatt (Agenda 2006:26). Fevang et al. (2008) fant betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor vanskelige det var å rekruttere leger. Noen kommuner hadde store utfordringer, og andre kommuner mindre. En faktor som bidrar til å gjøre det vanskeligere er konkurranse om kompetansen med statlige helseforetak. I denne studien kom det frem at leger til sykehjem kunne være særlig vanskelig å rekruttere, samt psykologer. Blant våre casekommuner var det også få som har utfordringer med legedekning. Kun én av kommunene oppgir at de mangler lege, og en av kommunene peker på at det ser ut til å ha blitt flere leger i markedet.

Hovedoppgaver for sentraladministrasjonen i kommunene er knyttet til administrativ ledelse, styring og utvikling av kommunen, samt støttefunksjoner for arbeidet i de andre sektorene (Agenda 2006:31). Innenfor administrasjonen er det særlig behovet for ingeniører som kommer tydelig frem, ved at hele 39 prosent av kommunene har stor grad av behov for flere ingeniører. Ingeniører har oppgaver innenfor mange felt, blant annet byggesaksbehandling, vann og avløp, kommunale bygg, arealplanlegging og vei/samferdsel. Det er også et betydelig behov for driftsingeniører og teknikere. I de kvalitative intervjuene ble det for ingeniørenes del pekt på at det først og fremst er konkurransen fra privat sektor som gjør det vanskelig å få dekket behovet for ingeniører. Når næringslivet går så godt som det gjør i øyeblikket, særlig innenfor oljerelatert virksomhet, er det nesten umulig for kommunene å konkurrere på lønnsnivå.

Vi ser også at over 20 prosent av kommunene sier de har stor grad av behov for arkitekter og arealplanleggere. Dette er antageligvis fagbakgrunner som er særlig aktuelle for planarbeid og samfunnsutvikling i kommunene. Videre har 15 prosent av kommunene stort behov for mer kompetanse innenfor ledelse, strategi og organisasjonsutvikling. For flere av de andre yrkesgruppene/fagbakgrunnene, som økonomer naturvitere, jurister, bibliotek/arkiv, ser vi at kommunene i liten grad oppgir å ha stort behov, antageligvis gjenspeiler det at dette er yrkesgrupper som tallmessig betyr mindre i kommunene.

Figur 5.10 Behov i kommunene for flere ansatte med formell kompetanse, etter yrke/utdanning og fordelt på sektor. I prosent.



N = 177.

5.4.3 Å Variasjoner mellom kommunene

Analysene av registerdata viste blant annet at det er det lavere andel ansatte med høyere utdanning i små kommuner enn store, lavere i lite sentrale kommuner, og forskjeller mellom kommuner i ulike regioner. Finner vi tilsvarende forskjeller når vi analyserer datamaterialet fra spørreundersøkelsen, som belyser kommunenes egne vurderinger av kompetansebehov?

Når vi ser på behovet for flere ansatte med henholdsvis fagbrev og høyere utdanning generelt i de fire sektorene, og sammenligner kommuner av ulik størrelse, finner vi gjennomgående små systematiske forskjeller mellom små og store kommuner (se vedleggstabell 3). Det er betydelig variasjon innenfor hver størrelseskategori, men lite systematiske forskjeller mellom kommuner i ulike kategorier. Standardavviket (oppgitt i tabellen) viser variasjonen innenfor gruppene, og indikerer også betydelig variasjon mellom kommuner av samme størrelse. Vi finner signifikante forskjeller når det gjelder behov for fagbrev innenfor barnehage og pleie og omsorg. I barnehage er det klart større behov i kommuner med over 20 000 innbyggere enn det er i mindre kommuner med under 5000 innbyggere. Det samme signifikante mønsteret i behov for fagbrev finner vi i pleie og omsorg. Behovet for høyere utdanning fordeler seg relativt likt i både små og store kommuner.

Når det gjelder mer og mindre sentrale kommuner, finner vi signifikante forskjeller knyttet til behov for flere ansatte med høyere utdanning i administrasjon / teknisk sektor (vedleggstabell 4). Her er det særlig noe sentrale kommuner som skiller seg ut med større behov, mens det er mindre forskjell mellom de minst og mest sentrale kommunene.

Vi har også analysert forskjeller etter regioner, og finner i hovedsak lite systematiske forskjeller. Det er imidlertid signifikante forskjeller mellom regionene når det gjelder behov for kompetanse i barnehage. Særlig skiller Oslo og Akershus seg ut med et stort behov (vedleggstabell 5). Innen grunnskole/SFO finner vi små forskjeller mellom regionene. I pleie og omsorg ligger behovene jevnt over på et høyere nivå enn i de andre sektorene, men det er ikke systematiske forskjeller mellom regionene. Innen administrasjon / teknisk sektor skiller Oslo og Akershus seg ut, med et lavere behov for flere ansatte med fagbrev og høyere utdanning enn de andre regionene har.

Når vi ser på forskjeller i behov for flere ansatte med formell kompetanse innen spesifikke yrker/yrkesgrupper, finner vi også lite systematiske forskjeller mellom kommuner med ulik størrelse, sentralitet og fra ulike regioner. Behovene er altså relativt like på tvers av kommunegrupper, samtidig som det er betydelig variasjon innad i grupper. Vi har likevel funnet noen signifikante forskjeller. Behovet for førskolelærere er større i store kommuner, og forskjellene er her signifikante (se vedleggstabell 6). Behovet er særlig stort i store kommuner med over 20 000 innbyggere og lavt i kommuner med under 2000 innbyggere. Innenfor administrasjon / teknisk sektor er behovet for arkitekter og arealplanleggere også større i store kommuner, og denne sammenhengen er nær signifikant.

Behovene for de forskjellige yrkesgruppene virker også å være relativt like i både mer og mindre sentrale kommuner, med betydelig variasjon innen hver gruppe (se vedleggstabell 7). Vi finner imidlertid noen forskjeller når det gjelder behov for ingeniører, hvor

det er større behov i noe sentrale og sentrale kommuner enn i de minst sentrale. Små kommuner oppgir å ha større behov for ansatte med kompetanse innenfor ledelse, strategi og organisasjonsutvikling. Fordelt på regioner (se vedleggstabell 8) finner vi også lite variasjoner mellom behov. Et unntak er behov for førskolelærere, som er noe større i Oslo og Akershus samt i Agder og Rogaland enn i de andre regionene. Vi har videre gjort analyser ut fra nærings sammensetning i kommunen, men ikke funnet signifikante sammenhenger for denne dimensjonen.

5.4.4 Å Opplevd behov sammenlignet med registerdata

Hvordan står funnene rundt opplevd behov fra spørreundersøkelsen seg hvis de sammenlignes med registerdata? Vi har gjort noen analyser for å se om vi finner sammenhenger mellom opplevd behov og andelen utdannede i tre sektorer, sistnevnte basert på data fra KOSTRA/SSB. Som vist i tabell 5.7 finner vi for lærere i grunnskolen systematiske sammenhenger mellom kommunenes oppgitte behov i vår survey og andelen lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning i grunnskolen. Kommuner som i surveyen svarte at de har stort behov for flere med høyere utdanning i grunnskole/SFO, har en noe lavere lærerandel, i gjennomsnitt 55,6 prosent, enn kommuner som svarte lite behov, som har 59,2 prosent. Vi finner lignende forskjeller når det gjelder førskolelærere i barnehagene. I kommuner med stort behov er andelen nær 27 prosent, og i kommuner med lite behov 31,4 prosent. Forskjellene mellom gruppene er ikke veldig store, men antyder allikevel visse sammenhenger som styrker data fra spørreundersøkelsen i noen grad.¹¹

Tabell 5.7 Andel lærere i grunnskolen i kommunen med høyere utdanning og pedagogisk utdanning, etter opplevd behov for flere ansatte med høyere utdanning i grunnskole/SFO. Gjennomsnittsprøsent.

	Gjennomsnittandel lærere i grunnskolen i kommunen med høyere utdanning og pedagogisk utdanning	Standardavvik	N	Sig.
Kommuner med stort behov for flere med høyere utdanning	55,6 %	7,5	23	0,049
Noe behov	57 %	6,9	63	
Lite behov	59,2 %	6,9	66	
Ikke behov	61 %	7,7	21	

Enveis Anova-analyse. Data fra survey og KOSTRA/SSB.

¹¹ Vi fant imidlertid ikke tilsvarende sammenhenger i pleie- og omsorgssektoren da vi sjekket for sykepleiere og hjelpepleiere/helsefagarbeidere.

Tabell 5.8 Andel førskolelærere i barnehagene i kommunen, etter opplevd behov for flere ansatte med høyere utdanning i barnehagene. Gjennomsnittsprøsent.

	Gjennomsnittandel førskolelærere i kommunale barnehager	Standardavvik	N	Sig.
Kommuner med stort behov for flere med høyere utdanning	26,9 %	8,8	39	0,032
Noe behov	29,2 %	7,84	65	
Lite behov	31,4 %	7	49	
Ikke behov	32,8 %	9,2	19	

Enveis Anova-analyse. Data fra survey og KOSTRA/SSB.

5.5 Casekommunene om kompetansesituasjonen og kompetansebehov

Kommunene i caseundersøkelsen skiller seg ikke ut fra det bildet som fremkommer i surveyen. På et generelt nivå gir kommunene uttrykk for at kompetansesituasjonen i kommunen er god eller rimelig god. Kommunene peker på at det er tre områder hvor det er særlig behov for mer kompetanse: oppvekstsektoren (særlig innenfor barnehage), helse- og omsorgsektoren og innenfor tekniske tjenester. Dette gjelder for kommuner uavhengig av forskjeller knyttet til størrelse, beliggenhet og næringsstruktur. Mer presist gir kommunene uttrykk for at de mangler faglærte og førskolelærere i barnehagesektoren, sykepleiere og særlig ingeniører. Når det gjelder ingeniører, peker alle casekommunene på at det er konkurransen fra det private næringslivet, særlig den oljerelaterte virksomheten, som er utfordrende. Dette gjelder både for kystnære kommuner og innlandskommuner:

«Ingeniører er vanskelig av alle slag, planingeniører og tekniske ingeniører får vi ikke. Sivilingeniører får i hvert fall ikke. Det er vanskelig å konkurrere med det private næringslivet, særlig den oljerelaterte delen som går veldig bra og nærmest suger til seg alt som er av ingeniører.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

Kommunene knytter dette først og fremst til at de ikke kan konkurrere med det private næringslivet når det gjelder lønn, men til dels også til at arbeidsoppgavene kanskje vurderes som mer attraktive innenfor deler av privat sektor.

Samtidig vektlegger innlandskommunene at de har større utfordringer enn andre kommuner, og setter det i sammenheng med at de har et privat næringsliv som sliter, og at det generelt er liten verdiskaping: «Vi er innlandskommune, det strømmer ikke akkurat på med nyetableringer» (ordfører, sentral kommune med færre enn 2500 innbyggere). Den andre siden av dette, som en annen av innlandskommunene trekker frem, er at dette betyr at kommunen har en relativt god kompetansesituasjon:

«Hele omlandet går ned, og det betyr at regionen står overfor store utfordringer med å rekruttere og beholde innbyggere. Fordi vi er i denne uheldige situasjonen,

så er det ikke så vanskelig med kompetansesituasjonen i kommunen for vi har ikke så mange konkurrerende arbeidsplasser. Det gjør at vi har ganske stabil arbeidskraft og ganske bra kompetanse, for i vår region så er en jobb i kommunen et godt alternativ til det private.» (Ordfører, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

Kommunen legger imidlertid vekt på at det er en problematisk situasjon akkurat nå, men at situasjonen kan bli enda vanskeligere på lengre sikt. Dersom kommunene er den eneste vekstsektoren, kan det bli vanskelig både å beholde innbyggerne og å rekruttere nye innbyggere og dermed også den nødvendige kompetansen.

Et par av de usentrale kommunene peker på at når det gjelder spesialkompetanse, er kompetansesituasjonen også utfordrende, her konkurrerer kommunene både med mer sentrale strøk og med privat næringsliv: «Vi er en distriktskommune, og distriktskommuner vil alltid ha større utfordringer med å få mer spesialistkompetanse. Det kan også bli en utfordring å få tak i unge kvalifiserte» (ordfører, usentral kommune med mellom 2500 og 5000 innbyggere). En av kommunene peker også på at kravene til kompetanse innenfor kommunesektoren generelt er økende, og at kompetanse er viktig innenfor alle områder:

«Vaktmestertjenester i gamle dager var litt snekring og bytte lypærer og ordne med stikkontakter, i dag er det høyteknologiske bygg du nesten trenger ingeniørutdanning for å klare å styre. Det er ett eksempel.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 2500 og 5000 innbyggere)

Når det gjelder sykepleiere, er dette en yrkesgruppe med en kompetanse alle kommunene gir uttrykk for at de har behov for. Dette henger sammen med at så å si alle kommunene i caseundersøkelsen har en aldrende befolkning, og de vurderer at behov for særlig hjemmetjenester vil øke fremover. Kommunene sier selv at det er konkurransen fra sykehussektoren som er utfordrende, og at det å kunne tilby fulle stillinger og å synliggjøre interessante arbeidsoppgaver innenfor kommunenes helse- og omsorgssektor er viktig for å få nødvendig kompetanse til kommunen. En av casekommunene fortalte at de hadde opplevd at flere av sykepleierne i kommunen hadde sluttet og gått over til jobber i nabokommunen: «Sykepleiere har egentlig ikke vært så vanskelig, men da nabokommunen tilbød heltidsstillinger, forsvant det flere. Det kom litt uventet.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere). Det at flere sykepleiere sluttet, ble altså forklart med at de fikk tilbud om heltidsstillinger og noe bedre lønnsbetingelser. Dette tilfellet illustrerer også at kommunene ikke bare konkurrerer med sykehussektoren om sykepleiere, men at det også kan være en konkurranse kommuner imellom.

Noe overraskende er det, som nevnt tidligere, bare en av casekommunene som sier at den mangler eller har behov for leger. En mulig forklaring er at det er blitt flere leger på markedet. Men caseundersøkelsen viser at nettopp når det gjelder leger, har flere av kommunene gjort grep for både å rekruttere og beholde denne yrkesgruppen. Flere av kommunene har etablert legesentre (også i samarbeid med nabokommuner), blant annet for å skape et større fagmiljø og mer forutsigbar arbeidstid:

«Vi har tatt litt tak når det gjelder legesituasjonen. Vi gikk gjennom avtalen og fikk på plass en fast stamme med fem–seks hjemler. Både økonomiske forhold og arbeidsforhold gjorde det mer attraktivt. Litt dyr avtale kanskje, isolert sett, men i det store og hele sparer vi penger. Mindre vikarbruk og mye bedre tjenester. Vi har fått en kompetansegruppe som kan jobbe sammen over lengre tid, det blir mer forutsigbarhet også overfor befolkningen.» (Ordfører, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

Til sammenligning fant Fevang et al. (2008) store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvor vanskelig det var å rekruttere leger. I mange kommuner var dette lite problematisk, mens det i andre var en klar utfordring. Noen kommuner trakk frem at psykologer var vanskelig å rekruttere, samt leger til sykehjem (Fevang et al 2008: 48).

Innenfor barnehagesektoren gir flere av casekommunene uttrykk for at de har en del ufaglærte. Dette henger sannsynligvis sammen med satsingen på full barnehagedekning som har ført til et stort behov flere ansatte, både førskolelærere og assistenter. Når det gjelder lærere, mener alle casekommunene at de har den nødvendige kompetanse. Her er utfordringen for flere av kommunene at de står overfor et generasjonsskifte om ikke så lenge, og flere peker på at det kan bli tøft. Den største bøygen er imidlertid knyttet til skoleledelse. Tre av casekommunene trekker frem det å rekruttere rektorer som vanskelig:

«Å være rektor oppleves kanskje ofte som en uriaspost, relativt lite mer betaling for å gjøre en relativt tøff jobb. Det er vanskelig både i grunnskole og videregående. Krevende stilling og ikke veldig mye merkompensasjon, men ganske mye merarbeid og ansvar.» (Rådmann, usentral kommune med over 20 000 innbyggere)

5.6/ Kompetanse og kvalitet på tjenestene

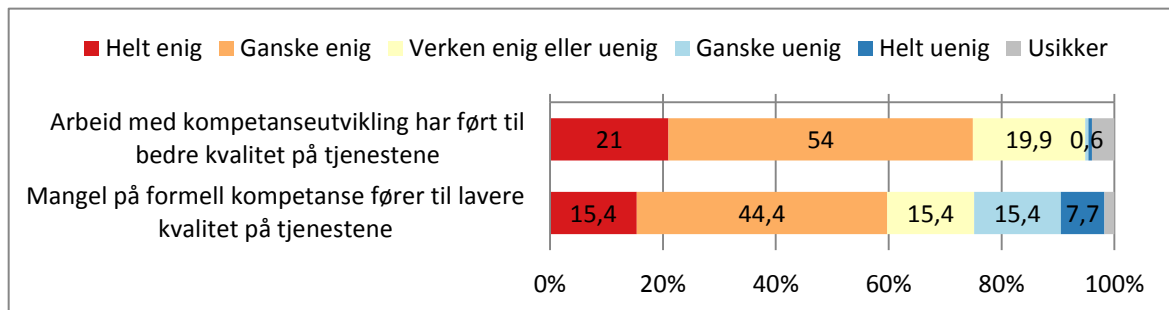
Vi skrev innledningsvis (se kapittel 2) at en kan skille mellom formalkompetanse og realkompetanse. Formalkompetanse er kompetanse som kan dokumenteres i form av offentlige eksamenspapirer og vitnemål, mens realkompetanse er det en person reelt sett kan, uavhengig av hvordan personen har tilegnet seg denne kompetansen. Denne typen kompetanse er mer utfordrende å måle og vurdere enn den formelle kompetansen, men det blir i økende grad anerkjent at også kompetanse tilegnet gjennom praktisk erfaring i arbeidslivet er viktig for kvaliteten på arbeidet som utføres (Hilsen & Tønder 2013).

Vi har pekt på at utdanningsnivået i befolkningen øker. Det er en tendens til at stadig flere unge tar høyere utdanning, noe som innebærer at det vil bli flere arbeidstagere med høy utdanning i alle deler av arbeidslivet. En annen konsekvens av endringer i utdanningsnivået, som KS peker på, er at en befolkning med stadig høyere utdanningsnivå (og levestandard) stiller større krav til kommunesektorens kvalitet og dyktighet, og de vil også ha større forventninger til de offentlige tjenestene (Strategisk kompetanseutvikling 2011).

I en studie av vilkår for læring i kommunene skriver Aspøy et al. (2013) at det ser ut til at betydningen av å ha formell kompetanse er økende i de kommunale arbeidsmarkedene. De peker på at dette blant annet gjelder krav om fagbrev for stillinger i barnehager, vaktmesterstillinger, sykehjem og i hjemmetjenesten. De fremholder videre at det økte kravet til kompetanse antagelig kan knyttes til økt oppmerksomhet rundt kvaliteten i kommunale tjenester. Saga (2011) viser også til at i de utredningene som er gjort om kompetanse i kommunene, så tas det for gitt at det er en positiv sammenheng mellom kompetanse og kvalitet på tjenestene, men at sammenhengen i liten grad undersøkes empirisk. Det er heller ikke helt enkelt å undersøke kvalitet på tjenestene. Vi pekte i innledningen (se kapittel 1) på at enkelte undersøkelser har vist at innbyggerne i mindre kommuner ser ut til å være noe mer fornøyde med de kommunale tjenestene enn det innbyggerne i større kommuner er. Forskning viser også at det er ulikhet i kommunenes tjenestetilbud, og at denne ulikheten primært er knyttet til kommunenes økonomiske situasjon: Rike kommuner bruker mer på tjenester (Christensen 2011). Christensen (2011) finner imidlertid at selv om tjenestetilbudet varierer mellom kommuner, så slår denne variasjonen *ikke* ut i varierende tilfredshet med disse tjenestene. Han finner heller ikke at små kommuner har vanskeligere for å tilby gode tjenester enn større kommuner, eller at innbyggerne er mer fornøyde i større kommuner. Disse studiene sier noe om omfanget av tjenestetilbud og brukernes og innbyggernes *tilfredshet* med tjenestetilbudet, men de sier lite eller ingenting om fagkompetansen i kommunene. I vår undersøkelse har vi prøvd å fange inn sammenhengen mellom kompetanse og kvalitet på tjenestene ved å undersøke om kommunene selv vurderer at de har den kompetansen som er nødvendig for å tilby gode tjenester.

Vi har i surveyen bedt informantene/respondentene svare på to påstander som prøver å få frem hvordan kommunene vurderer forholdet mellom kompetansesituasjonen og kvaliteten på tjenestene innbyggerne tilbys. De to påstandene de er bedt om å vurdere på en skala fra helt enig til helt uenig, er: 1) «Mangel på formell kompetanse fører til lavere kvalitet på tjenestene» og 2) «Arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet på tjenestene». Svarfordelingen (figur 5.11) viser at 60 prosent er helt enig eller ganske enig i at mangel på formell kompetanse fører til lavere kvalitet på tjenestene, og 75 prosent oppgir at de er helt eller ganske enig i at arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet på tjenestene.

Figur 5.11 Andel kommuner om forholdet mellom kompetansesituasjonen og kvaliteten på tjenestene. Prosent.



Vi finner ikke systematiske forskjeller mellom små og store kommuner i hvor enige de er i påstanden om sammenheng mellom manglende formell kompetanse og lav kvalitet på tjenestene i kommunen. Når det gjelder forholdet mellom arbeid med kompetanseutvikling og bedre kvalitet i tjenestene, finner vi at større kommuner i større grad enn små er enig i at deres arbeid med kompetanseutvikling har ført til forbedret kvalitet (se vedleggstabell 9). Dette gjelder særlig kommuner med over 20 000 innbyggere. Når vi sammenligner mer og mindre sentrale kommuner, finner vi ikke systematiske forskjeller for noen av påstandene (vedleggstabell 10).

Spørsmål knyttet til sammenheng mellom kompetanse og kvalitet på tjenestene er generelt vanskelige å stille. Som svarene i vår survey antyder, vil de aller fleste svare positivt på at det er en slik sammenheng: at det å ha formell kompetanse og å arbeide med kompetanseutvikling bidrar til at kvaliteten på tjenesten blir bedre.

I caseundersøkelsen har vi i de kvalitative intervjuene spurt mer direkte om hvordan man vurderer forholdet mellom formalkompetanse og realkompetanse (eller erfaring). Også her gir de vi har intervjuet, uttrykk for at de vurderer at formalkompetanse er viktig for kvaliteten på tjenestene kommunen tilbyr sine innbyggere, men bildet nyanseres noe: «Formell kompetanse er viktig for kvaliteten på tjenestene, det vil være meningsløst å si noe annet, men erfaring er selvsagt også viktig» (rådmann, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere). Flere peker samtidig på at det er kombinasjonen mellom formell utdanning og erfaring som er bra, og at det er blandingen av formell kompetanse og realkompetanse som er viktig:

«Hvis du med kompetanse mener summen av alt, altså erfaring, utdanning og holdninger, så er det en klar sammenheng mellom kompetanse og kvaliteten på tjenestene» (rådmann, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere).

Og en annen: «Alle vet at de som kommer rett fra skolebenken, mangler mye viktig kompetanse» (rådmann, usentral kommune med flere enn 20 000 innbyggere). De fleste ser også ut til legge vekt på at det å ha en blanding av ansatte som har jobbet en stund, og relativt nyutdannede som positivt. Dermed får man både erfaring og rutine og nye impulser samtidig. Et slikt perspektiv på kompetanse er først og fremst rettet mot sammensetningen av arbeidsstyrken og de behov kommunen som helhet har for kompetanse, men er i mindre grad knyttet til den enkelte arbeidstagerens kompetanse.

Innenfor særlig helse og omsorg og barnehage blir det pekt på at en viktig egenskap er knyttet til det å være empatisk og å være god til å bygge relasjoner, og at dette først og fremst er personavhengige kvalifikasjoner og mindre knyttet til formell utdanning:

«Jeg mener at formell kompetanse er veldig viktig. Men det finnes stillinger hvor en først og fremst trenger omsorgspersoner, personer som er gode til å skape gode relasjoner. Vi vet alle at høyt utdannede ikke alltid er like gode på å bygge relasjoner. Og noen ganger kan for eksempel det å ha erfaring fra omsorg med egne barn være en vel så viktig erfaring, men da blir veiledning viktig.» (Ordfører, sentral kommune med mellom 2500 og 5000 innbyggere).

Flere av kommunene peker også på at det med tanke på noen brukere som krever mye ressurser (til dels døgnkontinuerlig tilsyn), ikke bare et spørsmål om formell kompetanse, men også om nok ansatte. For disse brukerne ble også de ansattes omsorgsevne og erfaring trukket frem som helt avgjørende. Samtidig kan vi anta at vurderingene av spørsmålet til dels avhenger av kompetansesituasjonen den gitte kommunen er i, har man en del ufaglærte, vurderer man det antageligvis slik at de gjør en god jobb.

Flere av dem vi intervjuet, fremhever imidlertid at i forbindelse med veiledning og utvikling og innovasjon innenfor tjenesteområdene er formell kompetanse både viktig og nødvendig. Også når det gjelder å ha et overordnet ansvar og å lede andre, ble det å ha formell kompetanse trukket frem, og det ble pekt på at formell kompetanse gir en tyngde. Det ble i ett intervju også pekt på at formell kompetanse er viktig for både omstillingsevne og vilje: «Endringsviljen er betydelig mindre hos de som bare har erfaringsbasert kompetanse.» (Rådmann, usentral kommune med flere enn 20 000 innbyggere)

Også med tanke på rettighetsfesting ble det pekt på behov for formell kompetanse. Saksbehandling som berører personers individuelle rettigheter forutsetter at de som er ansvarlige, har formell kompetanse både på lovverk, at de er gode på skriftlig fremstilling og generelt gode til dokumentasjon av prosesser, resultater og vedtak: «Vi trenger formalkompetanse for å få de riktige vedtakene på tjenestene og å få innrettet tjenesten riktig.» (Ordfører, sentral kommune mellom 5000 og 10 000 innbyggere).

Når det gjelder hvordan kommunene vurderer sammenhengen mellom og betydningen av kompetanse for kvalitet på tjenesten, finner vi ingen store forskjeller mellom kommunene i caseundersøkelsen etter størrelse og beliggenhet. Både store og små, sentrale og usentrale kommuner er i hovedsak opptatt av å ha ansatte med formell kompetanse og fremhever at det er blandingen av formell kompetanse og erfaring som er viktig for kvaliteten på tjenestene.

Agenda (2006) peker på at det finnes få eksakte normer eller standarder for fordeling av fagpersoner innenfor ulike tjenesteområder. Selv om man kan måle andelen med formell utdanning innenfor de ulike tjenesteområdene, er det ikke gitt at det sier noe om kvaliteten på tilbudet. Som både surveyen og caseundersøkelsen har vist, vurderer kommunene selv at de har tilstrekkelig kompetanse, og de fremhever en blanding av formell kompetanse og realkompetanse som noe positivt. I vår undersøkelse er det subjektive vurderinger av kompetansesituasjonen fra ledelsen i kommunene vi har fått, og det er ikke usannsynlig at slike vurderinger jevnt over har en tendens til å være positive.

Men selv om kommunenes egne vurderinger ikke representerer objektive mål på kompetanse og tjenestekvalitet, mener vi likevel at vurderingene er viktige. Det er kommunene som kjenner den lokale situasjonen best, og det kan også være slik at den kompetansen som oppfattes som tilstrekkelig i en kommune, vil oppfattes som utilstrekkelig i en annen. Det kan skyldes forskjeller i lokale utfordringer, at omfanget av oppgaver varierer, og at det kan være ulike lokale vurderinger av hvordan oppgaver best løses.

Avslutningsvis

Når det gjelder kommunenes vurdering av kompetansesituasjonen, finner vi både gjennom surveyen og caseundersøkelsen at kommunene vurderer situasjonen per i dag som god eller rimelig god. Vi finner ingen tydelige forskjeller mellom kommunenes vurdering etter størrelse, beliggenhet eller næringsstruktur. En forklaring på det kan være at i mindre kommuner og mindre sentrale kommuner er konkurransen om arbeidskraften mindre enn i større og mer komplekse arbeidsmarkeder. Større kommuner vil også ha behov for flere ansatte, formulert av den største kommunen i caseundersøkelsen på følgende måte: «Vi har bra med fagfolk, men også mange brukere.» (Ordfører, sentral kommune med flere enn 20 000 innbyggere).

6 Å utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse

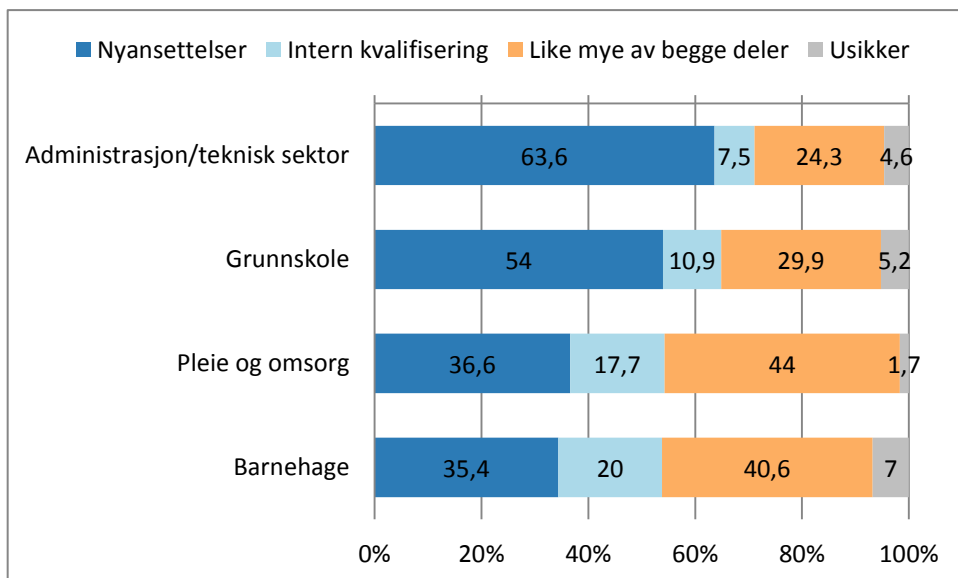
Det er i hovedsak to måter kommunene kan dekke de kompetansebehovene de har, på. Den ene er gjennom rekruttering av nye arbeidstagere, den andre er gjennom kompetanseutvikling hos de ansatte.¹² Vi så i forrige kapittel at kommunene særlig har behov for førskolelærere, sykepleiere og ingeniører. Vi vet også fra tidligere studier at det er utfordrende for en del distriktskommuner å rekruttere yrkesgrupper med høy utdanning, som jurister, sivilingeniører, økonomer og arkitekter (Agenda 2006). Dette er blant annet knyttet til konkurranse om arbeidskraften med privat og statlig sektor, men også til konkurranse kommunene imellom. Denne konkurransen handler ikke bare om lønn, men er også knyttet til blant annet muligheter for faglig og personlig utvikling, arbeidstid og beliggenhet. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan kommunen mener det er mest realistisk å dekke behovet for kompetanse, innenfor hvilke områder kommunen vurderer at de har rekrutteringsutfordringer, og til sist om og eventuelt innenfor hvilke tjenesteområder gjennomtrekk av ansatte oppleves som en utfordring.

6.1 Hvordan dekke behovet for formell kompetanse?

Vi har i surveyen spurt kommunene om hvordan de vurderer at det er mest realistisk å løse behovet for mer formell kompetanse i de ulike sektorene. Som figur 6.1 viser, varierer dette noe fra sektor til sektor. Innenfor grunnskole og administrasjon / teknisk sektor svarer henholdsvis 54 prosent og 63 prosent at det er mest realistisk å få dekket behovet for formell kompetanse gjennom nyrekruttering. Innenfor barnehage og pleie og omsorg gir kommunene i større grad uttrykk for at behovet for formell kompetanse kan dekkes *både* gjennom nyansettelser og intern kvalifisering.

¹² Det er også andre muligheter, f.eks. kjøp av konsulent tjenester, outsourcing, samarbeid med andre kommuner eller ved innleid arbeidskraft.

Figur 6.1 Hvordan er det mest realistisk å få dekket behovet for mer formell kompetanse i de forskjellige sektorene? Svar i prosent, fordelt på sektorer.



N = 177.

Dette stemmer godt overens med funn i andre studier. Asplan Viak & Fafo (2010:48) fant forskjellige syn på kompetanseutvikling i ulike sektorer. Innenfor sektorer med ansatte med høy formell kompetanse (som i teknisk sektor, skole og administrasjon) ble nyrekruttering fremhevet som viktig for å opprettholde eller heve kompetansen. Mens det var større rom for internkvalifisering innenfor barnehage og i pleie- og omsorgssektoren.

Aspøy, Nicolaisen & Nyen (2013) finner, som tidligere nevnt, at en stor andel av kommunene har ordninger for at ansatte uten formell kompetanse skal kunne ta fagbrev. Viktig i denne sammenhengen er den nasjonale praksiskandidatordningen som gjør det mulig å ta fagbrev på grunnlag av lang og variert praksis. Dette gjelder særlig innenfor barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren, hvor kommunene har forholdsvis mange ufaglærte. Det finnes ikke noen tilsvarende ordning som praksiskandidatordningen for arbeidstagerer som ønsker å kvalifisere seg til høyere formell utdanning, for eksempel til sykepleier, lærer eller ingeniør. Her må man starte et nytt og lengre utdanningsløp. I vår undersøkelse virker det derfor rimelig å anta at når kommunene ser det som mest realistisk å dekke behovet for kompetanse innenfor grunnskole og administrasjon / teknisk sektor gjennom nyansettelser, handler det i stor grad om å rekruttere lærere og ingeniører. Dette er kompetanser det i liten grad vil være rom for å legge til rette for gjennom interne tiltak og intern kvalifisering. Annerledes er det innenfor barnehage og pleie og omsorg hvor vi vet at det er en del ufaglærte, og hvor det å kvalifisere seg for fagbrev gjennom praksis vil kunne være nyttig for både kommunen og den enkelte arbeidstager.

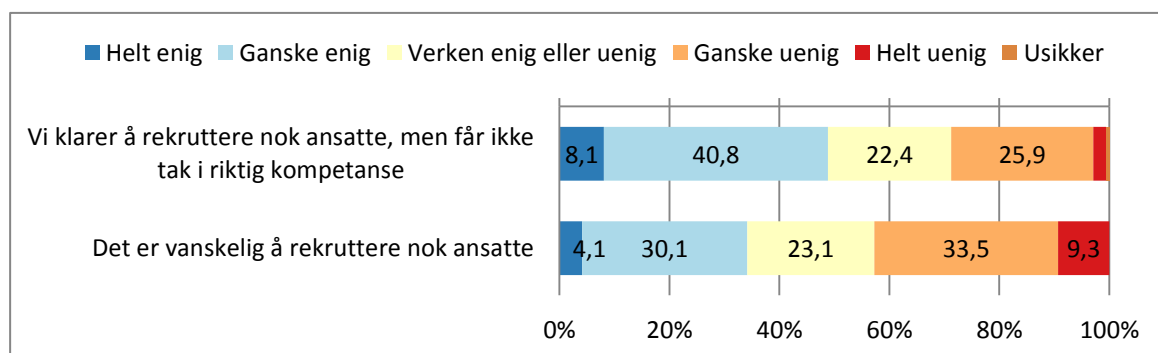
Når vi ser på forholdet mellom nyansettelser og intern kvalifisering i kommuner av ulik størrelse, finner vi lite systematiske forskjeller mellom kommunene (se vedleggsta-

bell 18). Det er betydelig variasjon i kommuner av samme størrelse. Et unntak er barnehagesektoren, hvor vi finner at kommuner med mellom 2000 og 10 000 innbyggere i større grad enn kommuner i de andre størrelseskategoriene ser det som realistisk å dekke behovet for mer formell kompetanse gjennom nyansettelser.

6.2 utfordringer med rekruttering

Vi har sett at kommunene når det gjelder en del typer utdanninger eller typer formell kompetanse, vurderer det som mest realistisk å rekruttere inn nye medarbeidere. Men hvordan er rekrutteringssituasjonen i kommunene? Vi har i surveyen satt frem to påstander knyttet til rekruttering som kommunene skulle si seg enig eller uenig i. Den første påstanden er: «Det er vanskelig å rekruttere nok ansatte», mens den andre påstanden knytter rekruttering og kompetanse sammen er: «Vi klarer å rekruttere nok ansatte, men får ikke tak i riktig kompetanse». Figur 6.2 viser at det er få av kommunene som svarer at de er helt enig i at det er vanskelig å rekruttere nok ansatte, bare 4 prosent oppgir det. Tar vi med dem som svarer at de er ganske enige, blir andelen 34 prosent. For den andre påstanden er det flere som svarer at de er helt enige, 8 prosent av kommunene oppgir at de er helt enige i at de klarer å rekruttere nok ansatte, men at de ikke får tak i riktig kompetanse, mens over 40 prosent svarer at de er ganske enige i denne påstanden.

Figur 6.2 Andel kommuner som er enige eller uenige i påstander om rekrutteringsutfordringer i deres kommune. Prosent.

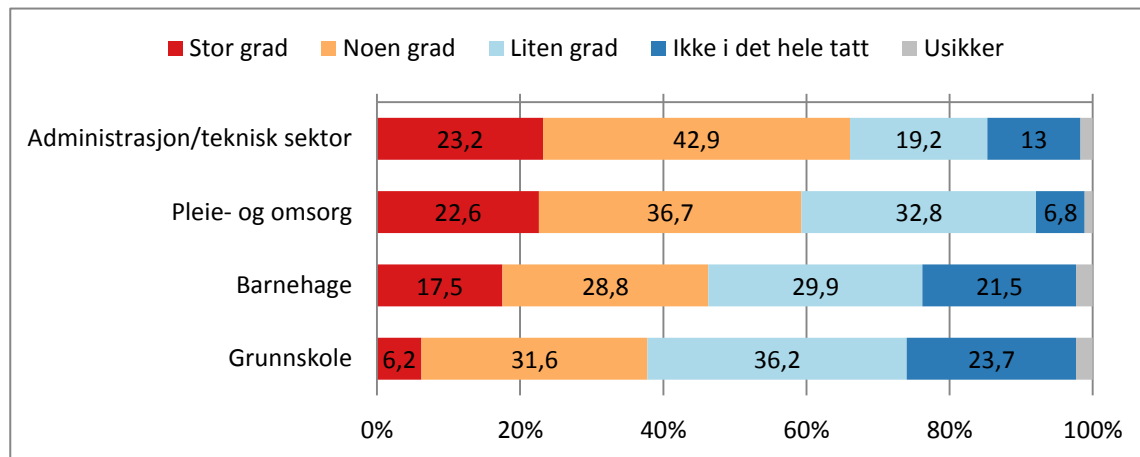


N = 177.

Utfordringene kommunene har når det gjelder å rekruttere ansatte med formell kompetanse, blir tydeligere når vi konkretiserer påstandene både når det gjelder tidsrom og sektor eller tjenesteområde. Figur 6.3 viser at når kommunene blir spurt om de har hatt problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse innenfor de ulike tjenesteområdene i løpet av de to siste årene, så er andelen som oppgir stor grad eller noen grad av problemer, høyere enn det som kommer til uttrykk når de svarte på generelt nivå (se Figur 6.2). Det er særlig innenfor pleie og omsorg og administrative / tekniske tjenester at kommunene svarer at de har hatt *stor grad* av problemer med å rekruttere ansatte med

formell kompetanse, henholdsvis 22,6 og 23,2 prosent. Andelen innenfor barnehage er 17,5 prosent, mens den er lavest innenfor grunnskole, hvor det er 6,2 prosent som oppgir å ha hatt stor grad av problemer.

Figur 6.3 Andel kommuner som har hatt problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i løpet av de to siste årene. Prosent.



N = 177.

Ut fra det vi har sett i tidligere analyser, og ut fra hvordan kommunene vurderte kompetansebehov (se kapittel 5), virker det rimelig å anta at problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i stor grad handler om problemer med å rekruttere sykepleiere, ingeniører og førskolelærere. Dette samsvarer også med inntrykket fra de kvalitative intervjuene i caseundersøkelsen der alle kommunene uavhengig av størrelse, beliggenhet og næringsstruktur trekker frem at det er vanskelig å rekruttere ingeniører. Som pekt på tidligere er det konkurransen fra privat sektor som gjør det vanskelig å rekruttere ingeniører. Det handler om et svært høyt lønnsnivå, først og fremst i oljerelatert virksomhet, men til dels også om at arbeidsoppgaver vurderes som mer interessante i privat sektor.

Problemer med å rekruttere sykepleiere blir i de kvalitative intervjuene knyttet til konkurranse med sykehussektoren. Både hva gjelder arbeidsoppgaver, status og størrelse på stillinger, peker kommunene på at pleie- og omsorgssektoren i kommunene ikke vurderes som like attraktiv som å arbeide på sykehus:

«Sykehjem og hjemmetjenesten er ikke høystatusyrker for sykepleiere. Sykepleiere som bor i kommunen, velger å pendle til sykehus fremfor å jobbe i kommunen.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere).

Når det gjelder rekrutteringsutfordringer knyttet til barnehage, handler det antageligvis i stor grad om at full barnehagedekning nå nærmest er oppnådd og har bidratt til stort behov både for førskolelærere og fagarbeidere i alle kommuner.

Vi har også sammenlignet rekrutteringsutfordringene i små og store kommuner og mer/mindre sentrale. Vi finner ikke systematiske forskjeller mellom ulike kommunekategorier når det gjelder i hvor stor grad kommunene oppgir å ha rekrutteringsutford-

ringer. Analysene tyder på at mindre kommuner i noe større grad har problemer med å rekruttere innenfor pleie og omsorg og administrasjon / teknisk sektor (se vedleggstabell 12). Forskjellene er imidlertid ikke signifikante, så de kan ikke generaliseres til alle kommuner. Hovedbildet er at rekrutteringsutfordringene varierer betydelig mellom små kommuner, og mellom store kommuner. De minst sentrale kommunene har også noe større problemer i samme sektorer, sammenlignet med de mest sentrale, men forskjellene er små (se vedleggstabell 13). Vi finner noe forskjellige rekrutteringsutfordringer i ulike regioner. Innen barnehage er det større utfordringer i kommuner i Oslo og Akershus samt Agder og Rogaland, enn i resten av landet. Innen grunnskole og pleie og omsorg er det mindre forskjeller mellom regionene, mens det i administrasjon / teknisk sektor er mindre rekrutteringsutfordringer i Oslo og Akershus og høyere i de andre regionene. Nord-Norge utmerker seg ikke med større rekrutteringsutfordringer innen barnehage og grunnskole, men ligger på et relativt høyt nivå innen pleie og omsorg og administrasjon / teknisk sektor.

Det er i utgangspunktet noe overraskende at vi finner små systematiske forskjeller i rekrutteringsutfordringer mellom små og store kommuner, og mellom mindre og mer sentrale. Det har vært en oppfatning om at det er større rekrutteringsutfordringer i distriktskommuner (små og usentrale) enn i store og mer sentrale kommuner (se særlig Econ Pöyry 2008, Aure et al. 2011). Agenda (2006) fant at det var en svak men ikke signifikant tendens til at andelen ansatte med høyere utdanning økte med innbyggertall, men en sterkere tendens til høyere andel i mer sentrale kommuner. Agenda fant også at små og perifere kommuner manglet mange yrkesgrupper, som ingeniører, arkitekter, jurister med mer. Dette peker mot kompetanseproblemer i distriktene. Men som Saga Corporate Advisors (2011) påpeker i deres litteraturoversikt om kompetanse i kommunene, er kunnskapen om sammenhenger mellom kommunestørrelse og sentralitet og rekrutterings- og kompetansesituasjonen uklar, og forskningen peker i ulike retninger. I en kunnskapsoversikt om rekruttering i distriktskommuner, fant Norut at distriktskommuner hadde rekrutteringsproblemer (Aure et al. 2011). Samtidig viser de til en studie av Hovin et al. fra 2004, som konkluderte med at det ikke var systematiske forskjeller i rekrutteringsutfordringer mellom små og store kommuner, fordi det også er betydelige rekrutteringsproblemer i større og mer sentrale kommuner (Hovin et al. 2004 i Aure et al. 2011:19). Også Fevang et al. (2008) fant at det var store variasjoner mellom kommunene knyttet til utfordringer med å rekruttere konkrete yrkesgrupper, som gikk på tvers av standardmål som størrelse, sentralitet og region.

I vår undersøkelse svarer større og mer sentrale kommuner i tilnærmet like stor grad som små og usentrale kommuner at de har hatt rekrutteringsutfordringer i de ulike sektorene de siste to år. Vi tror en viktig del av årsaksbildet er at kommunene er i ulike situasjoner, som gir forskjellige rekrutteringsutfordringer. Store kommuner leverer kommunale tjenester til en større befolkning, og har derfor sterkere behov for arbeidskraft. Videre konkurrerer gjerne disse kommunene om arbeidskraft i mer pressede arbeidsmarkeder, hvor ansatte også kan finne attraktive jobber i privat og statlig sektor. Dette kan samlet skape betydelige rekrutteringsutfordringer for store og mer sentrale kommuner, som har fått lite fokus i tidligere forskning. Mindre kommuner er på den andre siden gjerne en attraktiv arbeidsgiver i lokalsamfunnet. I mange distrikter er det også

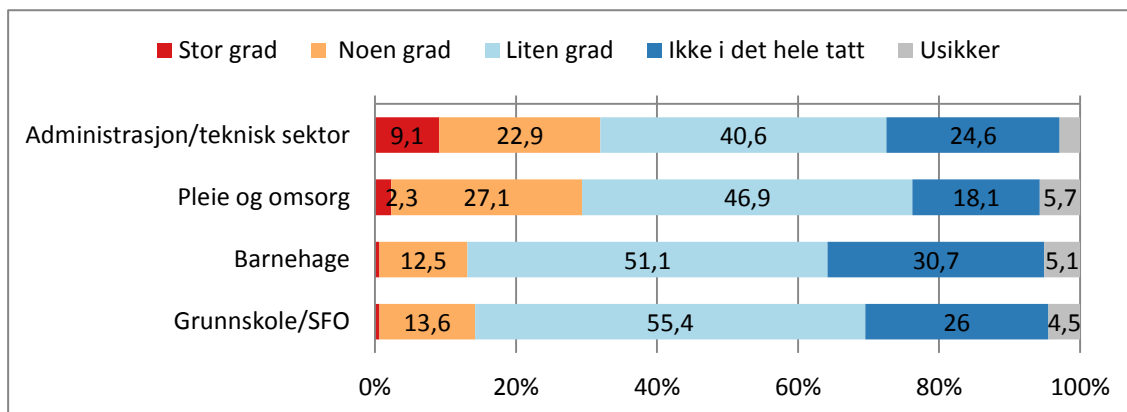
mindre intens konkurranse om arbeidskraften med statlig og privat sektor. Videre kan behovet for arbeidskraft være lavere i mindre kommuner, ettersom befolkningen som mottar de kommunale tjenestene også er mindre. Dette kan samlet bidra til å redusere rekrutteringsutfordringene. Samtidig har små kommuner egne, spesifikke utfordringer, blant annet knyttet til fraflytting, liten tilgang på interesserte søkere med relevant kompetanse (særlig hvis kommunen ligger langt fra høyskole), kommuneøkonomi, beliggenhet og attraktivitet, med mer (Agenda 2006:88). Totalbildet kan allikevel bli at både små og store, sentrale og usentrale, opplever rekrutteringsutfordringer, men på ulike måter og av ulike årsaker. Vi spurte bare om rekrutteringsproblemer generelt i sektorene, og kan derfor ikke sammenligne rekrutteringsutfordringer for enkelte yrkesgrupper, som for eksempel KS har gjort i deres monitor (KS 2013a). Våre funn knyttet til rekrutteringsutfordringer blir derfor på et mer generelt nivå.

Er det en sammenheng mellom rekrutteringsproblemer og hvor stort behov kommunene har for flere ansatte med formell kompetanse? Vi har analysert kommunenes svar i spørreundersøkelsen og finner, har bare ikke overraskende, at det er systematisk sammenheng mellom rekrutteringsutfordringer og kompetansebehov (se vedleggstabell 15). Her ser vi kun på behov for flere ansatte med høyere utdanning. I vedleggstabell 15 sammenlignes kommuner med stort og lite behov for mer kompetanse. Dette gjelder i alle fire sektorer. Innen barnehage er det slik at nær 84 prosent av kommunene med stor grad av rekrutteringsproblemer også har stort behov for flere ansatte med høyere utdanning og da særlig kvalifiserte førskolelærere og pedagogiske ledere. Kommuner med liten grad av rekrutteringsproblemer har også vesentlig mindre behov for slik kompetanse, idet 41,5 prosent i denne gruppen oppgir lite behov. Det samme mønsteret finner vi også i de tre andre sektorene.

6.3 Utfordringer med turnover

Flertallet av kommunene i surveyen svarer at de i liten grad har problemer med turnover i de ulike sektorene. Det er noen flere, 9 prosent, som svarer at de har stor grad av utfordringer med høy turnover i administrasjon / teknisk sektor. Vi går ut fra at dette i første rekke gjelder ingeniørene. I et stramt arbeidsmarked som Norge har nå, og med stor etterspørsel etter ingeniører i privat sektor er det rimelig å anta at det er denne yrkesgruppen kommunen opplever at det er vanskelig å beholde.

Figur 6.4 Andel kommuner hvor høy turnover gjør det vanskelig å beholde kvalifisert personell i de ulike sektorene. Prosent.



N = 177.

Hovedinntrykket er imidlertid at kommunene i liten grad opplever at det er vanskelig å beholde kvalifisert personell. Dette finner vi også i de kvalitative intervjuene. Ingen av kommunene i caseundersøkelsen gir uttrykk for at de har høy turnover, eller at de opplever gjennomtrekk av ansatte som problematisk. De fleste fremhever tvert imot at de har en veldig stabil arbeidskraft, enkelte peker på at det nesten er for stabilt:

«Vi har liten turnover, nesten så liten at det er problematisk. Det er selvsagt bra at folk liker seg, men det har vært problematisk i forbindelse med omstillinger.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere).

En av kommunene sier at de ser at gjennomtrekket er litt høyere blant yngre som ansettes, og da særlig i teknisk sektor.

Når vi ser på situasjonen knyttet til turnover i kommuner av ulik størrelse, er det gjennomgående bildet at turnover i liten grad er et problem, og det er kun små forskjeller mellom størrelsesgruppene (se vedleggstabell 16). Det er heller ikke systematiske forskjeller mellom mer og mindre sentrale kommuner (se vedleggstabell 17).

6.4 Casekommunene om utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse

Ikke uventet gir casekommunene uttrykk for at tjenesteområdene hvor de opplever at de har behov for kompetanse, også er de områdene hvor de har utfordringer med å rekruttere arbeidstakere med formell kompetanse. Det er særlig utfordrende å rekruttere ingeniører, og flere peker på at det er utfordrende å rekruttere sykepleiere.

I flere av intervjuene blir det også pekt på at det er vanskelig å rekruttere til spesialiststillinger, for eksempel kommuneadvokat, siviløkonom, barnevernsjurist og kommuneoverlege:

«Middelutdanningen er ikke så vanskelig å rekruttere, jo høyere og mer spesialisert utdanning som kreves, jo vanskeligere er det å rekruttere.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere)

Dette blir delvis forklart med at små fagmiljøer kan være en hindring både for å rekruttere og beholde spesialkompetanse i kommunen. Selv forholdvis store kommuner opplever at fagmiljøene for spesialstillinger blir små: «Det er ikke interessant å være den eneste.» (Ordfører, sentral kommune med flere enn 20 000 innbyggere) Når det gjelder denne typen kompetanse, vil også konkurransen fra privat og statlig sektor være stor, og det er vanskelig for kommunen å konkurrere: «Vi kan ikke konkurrere på lønn. Vi prøver å vise et dette er et attraktivt sted å bo og leve, og at det er en alternativ karrierevei.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere).

Et par av kommunene peker på at en utfordring når de skal rekruttere nye medarbeidere, er at det ikke er tilstrekkelig med en jobb, men at det må være to ledige jobber:

«Jeg kom fra en større kommune da jeg flyttet hit. Da så jeg en utfordring jeg ikke hadde møtt før, og det er at når du skal rekruttere en person, så har den personen ofte en ektefelle. Det er en stor utfordring å skaffe to jobber.» (Rådmann, usentral kommune med færre enn 2500 innbyggere)

For små arbeidsmarkeder, som i de minste casekommunene i dette utvalget, er dette en utfordring. En av kommunene pekte også på at det er kommunen som utgjør kompetansearbeidsmarkedet, og at det mangler kompetansejobber utenfor kommunesektoren, særlig for kvinner.

En annen av casekommunene beskrev at de var i en situasjon hvor det var forholdsvis lett for kommunen å rekruttere medarbeidere med ønsket kompetanse. Dette var knyttet til at kommunene har lite annet å konkurrere med. Kommunen fremholdt at selv om situasjonen var forholdsvis gunstig på kort sikt, vil dette være problematisk på lengre sikt. Dersom kommunesektoren er den eneste som vokser, så de for seg at det vil bli en utfordring både å beholde innbyggerne i kommunen og også å trekke til seg nye innbyggere.

I likhet med resultatene fra surveyen gir casekommunene i liten grad uttrykk for at de har problemer med høy turnover eller gjennomtrekk av ansatte. Tvert imot legger kommunene vekt på at de har en stabil arbeidskraft, noe som stort sett oppleves som positivt. Et par av kommunene pekte imidlertid på at stabiliteten kunne bidra til litt lite nytenkning og fornyelse: «Gjennomtrekk kan jo være både positivt og negativt. Det er noen stillinger jeg kunne tenkt meg litt gjennomtrekk i.» (Rådmann, usentral kommune med færre enn 2500 innbyggere) En av de mindre usentrale kommunene forklarer den stabile arbeidskraften med beliggenhet:

«Vi har liten turnover. Den er ikke mer enn vi bør ha. Enhver sunn organisasjon trenger å skifte personell. Vi har gjennomgående stabil arbeidskraft. Det er fordi vi er en liten kommune i en del av landet hvor det er begrensa med alternative arbeidsplasser. Vi har ikke noen tung privat sektor som olje eller fisk som konkurrerer med

kommunen om arbeidskraften.» (Rådmann, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

En av kommunene som frem til nå ikke hadde hatt særlig turnover i kommunen, viste til at de snart vil stå overfor et generasjonsskifte blant lærerne i kommunen. Det er mange som når pensjonsalderen omtrent samtidig, og i intervjuet ble det trukket frem at det å erstatte disse kunne bli en rekrutteringsutfordring. Utfordringen med en aldrende arbeidsstyrke var det flere kommuner som pekte på, og enkelte sa at hvordan de skulle klare å holde på de unge i kommunen, var en bekymring:

«Først og fremst vil jeg si at kommunen har en stabil arbeidskraft. Men vi har en bekymring knyttet til ungdommene som reiser ut for å utdanne seg og kanskje finner det mer interessant å bosette seg andre steder, enn komme tilbake.» (Ordfører, usentral kommune med mellom 2500 og 5000 innbyggere)

Anslutningsvis

Vi skrev innledningsvis i kapitlet at det i hovedsak er to måter kommunene kan fylle det kompetansebehovet de har, på: enten gjennom nyrekruttering eller ved å utvikle kompetansen hos de ansatte. Vi har sett at kommunene når det gjelder formell kompetanse på høyskolenivå, som å ha nok førskolelærere, lærere, sykepleiere og ingeniører, ser det som mest realistisk å rekruttere gjennom nyansettelser. For ufaglærte innenfor barnehage og pleie og omsorg er det mer oppmerksomhet rettet mot internkvalifisering.

Vi har også sett at kommunene i liten grad opplever turnover som et problem. Generelt oppgir kommunene at de har en stabil arbeidskraft.

7.1 Strategier for å møte kompetanseutfordringer

I dette kapitlet ser vi på hvilke strategier kommunene har for å utvikle kompetansen til de ansatte i kommunen. Tidligere forskning har vist at det er en sammenheng mellom intern kompetanseutvikling og ekstern rekruttering. Det ser ut til at kommuner som lykkes best i rekrutteringsarbeidet, er kommuner som har arbeidet systematisk med tiltak for å beholde nøkkelpersonell og engasjere medarbeiderne (Hilsen & Tønder 2013). Det er derfor interessant å se hvordan kommunene arbeider med kompetanseutvikling, hvilke typer kompetansetiltak de har, for eksempel om de har samarbeid med skoler og utdanningsinstitusjoner gjennom lærling- og praksisordninger, og om de har utarbeidet kompetanseplaner. Vi sammenligner også kompetansestrategier og tiltak i kommuner som befinner seg i ulike kompetansesituasjoner og derfor har ulike utfordringer.

7.1.1 Strategier og tiltak for kompetanseutvikling

7.1.1.1 Kommunenes vurdering av kompetanseutviklingsarbeidet

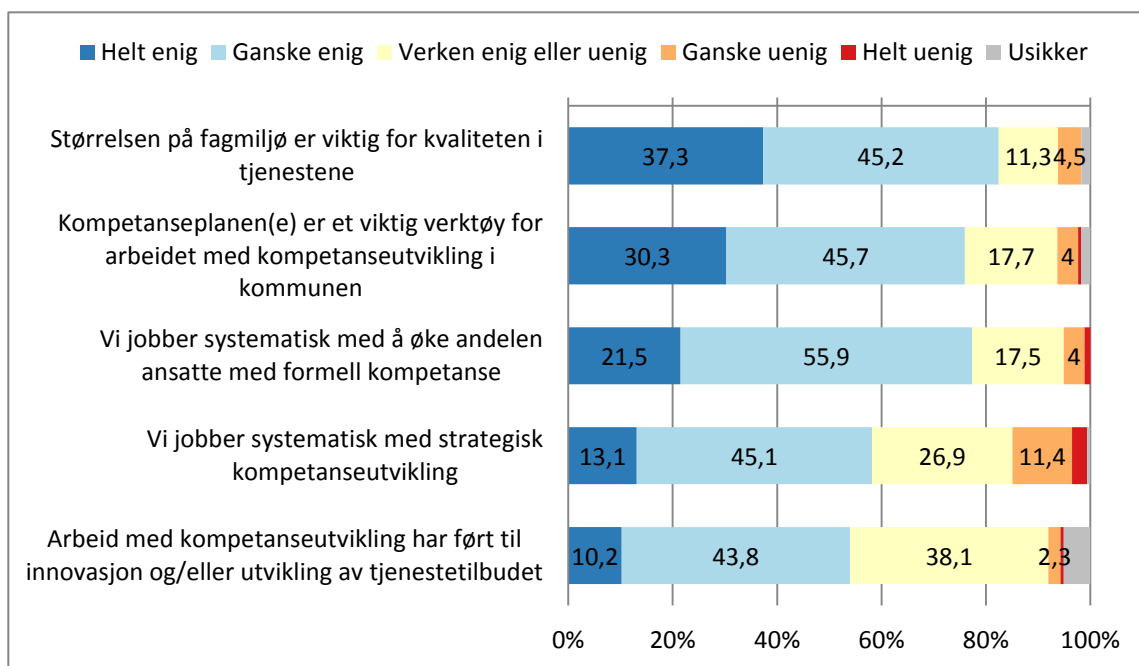
Hvordan mener kommunene selv at de jobber med kompetanseutviklingsarbeid? I surveyundersøkelsen presenterte vi en rekke påstander om kompetansearbeidet i kommunen som kommunene skulle si seg enige eller uenige i (se figur 7.1). Bildet som kommer frem her, er generelt veldig positivt og kan nok i noen grad tilskrives et ønske om å presentere eget kompetansearbeid, egne systemer og strategier i et positivt lys. Samtidig mener vi svarene sier noe om hva kommunene selv er opptatt av, og hvordan de tenker om egen innsats når det gjelder kompetanseutviklingsarbeidet.

Kommunene mener jevnt over at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling, 13 prosent er helt enige, og 45 prosent er ganske enige. Tilsvarende spørsmål ble stilt i Asplan Viaks studie fra 2010. Da svarte 54 prosent av kommunene at de var helt eller delvis enige i at de jobbet systematisk med strategisk kompetanseutvikling, altså nær samme svarfordeling som vi finner. Det er imidlertid verdt å legge merke til at hele 38 prosent av kommunene svarer at de er verken enige eller uenige og ganske uenige i at de jobber systematisk med kompetanseutviklingen. Dels kan dette tolkes som at de ikke kjenner seg igjen i at de jobber strategisk med kompetanseutvikling, og/eller at de i mindre grad jobber systematisk. Vi ser nærmere på ulike typer kommuners svar på hva de mente om denne påstanden, litt under.

Det er generelt mye oppmerksomhet rundt andelen ansatte med formell kompetanse i kommunene, for eksempel i barnehage og pleie- og omsorgssektoren. Svarene fra

kommunene tyder på at de også er svært opptatt av dette, ettersom hele 77 prosent sier seg helt eller ganske enige i at de jobber systematisk med å øke andelen ansatte med formell kompetanse, og siden kun 4 prosent er uenige. Videre er kommunene i stor grad enige i at størrelsen på fagmiljø er viktig for kvaliteten i tjenestene, idet nær 83 prosent er helt eller delvis enige i dette. Generelt sett er nær en tredel også helt enig i at kompetanseplaner er et viktig verktøy for kompetanseutvikling i kommunene.

Figur 7.1 Enighet i påstander om arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen. Prosent.



Når vi sammenligner kommuner av ulik størrelse, finner vi systematiske forskjeller (se Tabell 7.1). Hovedtendensen er at større kommuner sier seg mer enige i påstandene om kompetanseutvikling enn det mindre kommuner gjør. Kommuner med over 10 000 innbyggere er i vesentlig større grad enige i at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling, enn det kommuner med under 2000 innbyggere er. Anova-analysen og etterfølgende tester viser imidlertid også her at det er betydelig variasjon mellom kommuner av samme størrelse. Store kommuner mener i større grad at de jobber systematisk med å øke andelen med formell kompetanse, og at arbeidet med kompetanseutvikling har ført til innovasjon og utvikling i tjenestene. Vi ser også at større kommuner er mer enige i at størrelsen på fagmiljø er viktig for kvaliteten i tjenestene, enn det mindre kommuner er. Vi finner også systematiske forskjeller når det gjelder sentralitet (se vedleggstabell 19). Mer sentrale kommuner er generelt mer enige i påstandene enn det mindre sentrale kommuner er, og vi finner signifikante forskjeller for de tre første påstandene.

Tabell 7.1 Enighet i påstander om arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen, etter kommunestørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10 000-19 999	20 000 eller flere	
Vi jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling	2,49	2,81	2,64	2,22	1,77	0,000
Vi jobber systematisk med å øke andelen ansatte med formell kompetanse	2,2	2,22	2,12	1,91	1,65	0,026
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til innovasjon og/eller utvikling av tjenestetilbudet	2,49	2,75	2,85	2,48	1,88	0,005
Størrelsen på fagmiljø er viktig for kvaliteten i tjenestene	2,15	1,91	2,12	1,48	1,58	0,018
Kompetanseplanen(e) er et viktig verktøy for arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen	2,05	2,17	2,24	1,74	1,77	0,170

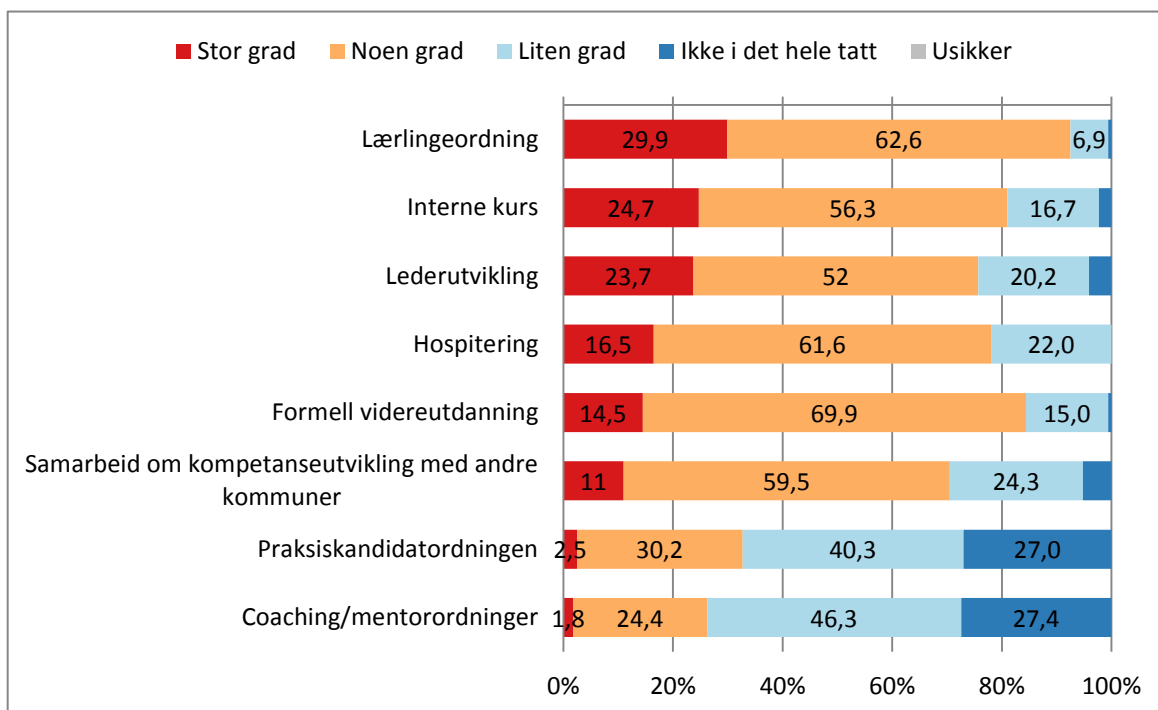
Enveis Anova-analyse. 1= helt enig, 4= helt uenig. N = 177.

7.1.2Å Bruk av kompetanseutviklingstiltak

I spørreundersøkelsen spurte vi også om i hvor stor grad kommunen benytter ulike kompetanseutviklingstiltak. Eksempler på slike tiltak er formell videreutdanning, kurs, lederutvikling, praksiskandidatordning, lærlingordning, samarbeid med andre kommuner, med mer. Her skiller vi ikke mellom de ulike sektorene. Aspøy, Nicolaisen & Nyen (2013) fant at bruken av opplæringstiltak varierer i ulike sektorer, for eksempel ved at det er mer etablerte systemer for formell kvalifisering i pleie og omsorg enn i vaktmestertjenestene. Vårt datamateriale sier i større grad noe om kommuneledelsens inntrykk av hvor mye de ulike tiltakene benyttes generelt i kommunen.

Figur 7.2 viser at generelt sett brukes de fleste tiltakene som nevnes, i stor eller noen grad. Når det gjelder formell videreutdanning, svarer 14,5 prosent at de i stor grad benytter dette, og 70 prosent i noen grad. Andelen som svarer de i stor grad bruker interne kurs, er også stor, nær 25 prosent i stor grad og 56 prosent i noen grad. Det foregår også mye lederutvikling, idet nær 24 prosent svarer at dette benyttes i stor grad. Svarene her stemmer godt med tidligere funn, se blant annet Asplan Viak & Fafo (2010:50). Forekomsten av hospitering er imidlertid noe høyere i vårt materiale. Lærlingordningen er også en utbredt ordning, og 93 prosent av kommunene svarte at de benytter lærlingordningen i stor grad eller i noen grad.

Figur 7.2 I hvilken grad benytter kommunen de følgende kompetanseutviklingstiltakene? Prosent.



Kommuner som i større grad bruker lærlinger, oppgir ikke å ha mer rekrutteringsproblemer enn andre kommuner. Lærlingordningen trekkes også frem i de kvalitative intervjuene, kommunene peker på at det er viktig å knytte lærlinger til kommunene, både for å rekruttere unge inn, men også fordi ordningen bidrar med ekstra arbeidskraft.

Når vi analyserer forekomsten av tiltak ut fra kommunestørrelse og sentralitet, finner vi at mange av de større kommunene svarer at de i stor grad bruker kompetanseutviklingstiltak, mens små kommuner i mindre grad oppgir at de bruker de ulike tiltakene. Forskjellene er signifikante (se vedleggstabell 20).

7.2 Kompetanseplaner

Kompetanseplanlegging innebærer at man jobber mer planmessig og systematisk med kompetanseutvikling og i henhold til mål for organisasjonen. Om en kommune har kompetanseplaner eller ikke, er en viktig indikator for hvor systematisk kompetanseutviklingsarbeidet i kommunen er, og i hvor stor grad kommunen planlegger rundt kompetanse som ressurs (Asplan Viak & Fafo 2010). Kompetanseplaner er også viktige for å tilrettelegge for læring på arbeidsplassen. Kompetanseplaner kan være utarbeidet for kommunen som helhet, innenfor en eller flere enkeltsektorer eller ved den enkelte enhet (Aspøy, Nicolaisen & Nyen 2013). Overordnede kompetanseplaner handler om kommuneorganisasjonen som en helhet og er viktige for å planlegge og iverksette tiltak på

tvers av sektorer (Asplan Viak & Fafo 2010:31). Delkompetanseplaner er knyttet til spesifikke sektorer i kommunen og er viktige for å tilpasse kompetansetiltak til de reelle kompetansebehovene i sektorene.

I 2010 fant Asplan Viak & Fafo at en tredel av kommunene hadde en overordnet kompetanseplan som gjaldt for hele kommunen, at en tredel hadde delkompetanseplaner for en eller flere sektorer, men ingen overordnet kompetanseplan for hele kommunen, og at rundt en tredel ikke hadde planer, men var i ferd med å utarbeide dette (Asplan Viak & Fafo 2010:31). I vår surveyundersøkelse svarte 12 prosent av kommunene at de kun har en overordnet kompetanseplan, 36 prosent at de har overordnet plan samt delplaner for en eller flere sektorer, 28 prosent at de kun har delplaner for noen av sektorene, og 20 prosent oppga at de ikke har noen kompetanseplan per i dag. Flertallet av disse er imidlertid i ferd med å utvikle en. Samlet finner vi altså at nær oppunder halvparten av kommunene i undersøkelsen har kompetanseplaner som omfatter hele kommunen, en økning fra 2010. Det synes også å være betydelig færre kommuner i 2013 enn i 2010 som ikke har kompetanseplaner. Vi spurte også om hvor enige kommunene er i at kompetanseplanene er et viktig verktøy for kompetanseutvikling i kommunen. Totalt er 30 prosent helt enige i dette, 46 prosent ganske enige, 18 prosent verken enige eller uenige og 7 prosent ganske uenige. Stort sett vurderer kommunene altså at kompetanseplanene er en viktig del av kompetansearbeidet.

Vi spurte også kommunene om de har kartlagt ansattes kompetanse. 119 kommuner, altså 67 prosent av kommunene i utvalget, svarer at de har kartlagt kompetansen i hele kommunen, men rundt en femdel av kommunene svarer at de er usikre på om kartlegging er gjort. Vi finner ikke sammenhenger mellom kartlegging og å ha kompetanseplaner.

Er det forskjeller mellom små og store kommuner knyttet til om de har kompetanseplaner eller ikke? Tabell 7.2 viser forekomsten av kompetanseplaner blant utvalgskommunene av ulik størrelse. Vi finner forskjeller i forekomst av planer, særlig når det gjelder overordnet kompetanseplan. Blant kommuner med under 10 000 innbyggere oppgir 61 prosent å ha overordnet kompetanseplan, mens 40 prosent av kommunene med under 5000 innbyggere oppgir det samme. Til sammenligning fant Asplan Viak & Fafo studien fra 2010 større forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder forekomsten av kompetanseplaner (Asplan Viak & Fafo 2010:56). De fant at totalt 65 prosent av de store kommunene hadde en kompetanseplan (inkludert delplaner).¹³ Blant mindre kommuner hadde under halvparten kompetanseplan. I 2013 var det derimot mellom 23 og 27 prosent av små kommuner med under 5000 innbyggere som ikke hadde noen form for kompetanseplaner.

Når det gjelder forskjeller mellom sentrale og mer perifere kommuner, finner vi i Tabell 7.3 at det er systematiske sammenhenger mellom sentralitet og forekomst av kompetanseplaner. Mer sentrale kommuner har i større grad kompetanseplaner enn mindre sentrale kommuner, eksempelvis oppgir 56 prosent av de mest sentrale kommunene å ha overordnet kompetanseplan, mens 38 prosent av de minst sentrale har dette.

¹³ Definisjonen av kommunestørrelse var imidlertid noe annerledes i denne studien ved å være basert på antall ansatte i kommunen.

Tabell 7.2 Utbredelse av kompetanseplan, etter kommunistørrelse. I prosent.

	Under 2000	2000–4999	5000–9999	10 000–19 999	20 000 eller flere	N
Har overordnet kompetanseplan	40 %	41,8 %	48,5 %	60,9 %	61,5 %	85
Har kun delplaner i en eller flere sektorer	32,5 %	34,6 %	30,3 %	30,4 %	30,8 %	57
Har per i dag ikke kompetanseplaner	27,5 %	23,6 %	21,2 %	8,7 %	7,7 %	35
N	40	55	33	23	26	177

Tabellen er statistisk signifikant på 0,05-nivå (kjkvdrattest).

Tabell 7.3 Utbredelse av kompetanseplan, etter sentralitet. I prosent.

	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	N
Har overordnet kompetanseplan	38,1 %	50 %	56,1 %	85
Har kun delplaner i en eller flere sektorer	28,6 %	33,3 %	34,9 %	57
Har ikke kompetanseplaner	33,3 %	16,7 %	9,1 %	35
N	63	48	66	177

Tabellen er statistisk signifikant på 0,05-nivå (kjkvdrattest).

Kommuner med og uten kompetanseplaner svarer forskjellig på påstandene om kompetanseutviklingsarbeidet i kommunen, som vist i tabell 7.4. Kommuner med kompetanseplan er gjennomgående mer enige i påstandene enn de som ikke har kompetanseplaner. Kommuner med overordnet kompetanseplan og delplaner er betydelig mer enige i at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling, enn det kommuner uten kompetanseplaner er, og forskjellene er systematiske. Det samme gjelder enighet i påstandene om at arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet i tjenestene, og at man jobber systematisk med å øke andelen ansatte med formell kompetanse. Vi finner, ikke overraskende, at kommuner med kompetanseplan er mer enige i at kompetanseplanene er et viktig verktøy for arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen, enn de som ikke har slike planer. Vi finner kun helt små forskjeller mellom kommunegruppene når det gjelder påstandene om at kompetanseutvikling har ført til innovasjon/utvikling i tjenestene, og at størrelse på fagmiljø har betydning for kvaliteten i tjenestene.

Tabell 7.4 I hvor stor grad er kommuner med hhv. stort og lite kompetansebehov enige i påstander om kompetansearbeidet deres? I prosent.

	Har overordnet kompetanseplan (n = 85)	Delplaner for deler av kommunen (n = 57)	Har per i dag ikke kompetanseplaner (n = 35)	Sig.
Vi jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling	2,09 (±0,88)	2,73 (±0,91)	3 (±1,03)	0,000
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet på tjenestene	1,96 (±0,92)	2,23 (±0,95)	2,62 (±1,34)	0,007
Vi jobber systematisk med å øke andelen ansatte med formell kompetanse	1,91 (±0,70)	2,17 (±0,80)	2,31 (±0,96)	0,020
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til innovasjon og/eller utvikling av tjenestene	2,42 (±1,14)	2,51 (±0,74)	2,91 (±1,31)	0,077
Størrelsen på fagmiljø er viktig for kvaliteten i tjenestene	1,96 (±1,14)	1,77 (±0,76)	1,94 (±0,80)	0,486
Kompetanseplanen(e) er et viktig verktøy for arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen	1,76 (±0,82)	2,39 (±0,91)	2,14 (±1,26)	0,001

Enveis Anova-analyse. 1= helt enig, 5= helt uenig. N = 177. Standardavvik i parentes.

Kommuner med kompetanseplaner er altså i større grad enige i at de jobber systematisk med kompetanseutvikling, enn det kommuner uten planer er. Fører dette til utslag i kompetansesituasjonen? Vi har analysert om kommuner med kompetanseplaner skiller seg fra kommuner uten planer når det gjelder behov for mer formell kompetanse, basert på surveymaterialet (se vedleggstabell 22). Vi finner ikke systematiske forskjeller mellom kommuner med og uten planer. Vi har også gjort samme analyse med data fra PAI-registeret (andel høyere utdannede i kommunene) og finner heller ikke her systematiske forskjeller. Analysene gir ikke grunnlag for å konkludere. Dette utelukker ikke at det kan være slike sammenhenger, men peker i retning av at også kommuner uten planer kan jobbe godt med kompetanseutvikling. For eksempel kan det i mindre kommuner være enklere å løse kompetansebehov på en direkte måte ettersom det er kort avstand fra sektorene inn til sentraladministrasjonen. Det kan i mange kommuner rett og slett være mindre behov for kompetanseplaner ved at kompetansearbeidet foregår på mer uformelle måter. Når man ser et behov, så prøver man å løse det enkelt, uten for mye byråkrati. Det er også ofte kortere vei fra dem som kjenner på behovet, til ordfører og kommunestyre.

Vi finner også noen forskjeller knyttet til i hvor stor grad kommuner med og uten kompetanseplaner bruker ulike kompetanseutviklingstiltak, se tabell 7.5. Dette gjelder særlig lederutvikling, bruk av coaching/mentorordninger og når det gjelder praksiskandidatordningen. Det er få forskjeller knyttet til i hvor stor grad tiltak som formell videreutdanning (i utdanningssystemet), interne kurs i kommunen, hospitering og lærlingordninger brukes. Sistnevnte brukes i stor grad i kommuner både med og uten kompetanseplaner.

Videre finner vi en systematisk og positiv sammenheng mellom å si seg enig i at kompetanseplaner er viktige, og å ha slike planer. Kommuner som var enige i at kompetanseplaner er viktige for kompetanseutvikling i kommunen, har ikke mer rekrutteringsproblemer enn kommuner som mener slike planer er mindre viktige.

Tabell 7.5 I hvor stor grad kommuner benytter ulike kompetanseutviklingstiltak, fordelt etter om de har kompetanseplaner eller ikke.

	Har overordnet kompetanseplan (n = 85)	Delplaner for deler av kommunen (n = 57)	Har per i dag ikke kompetanseplaner (n = 35)	Sig.
Formell videreutdanning	1,9	2,04	2,18	0,115
Interne kurs	1,9	2	2,12	0,240
Lederutvikling	1,87	2,13	2,35	0,005
Coaching/mentorordninger	2,83	2,98	3,94	0,002
Hospitering	3,04	2,96	3,24	0,118
Praksiskandidatordningen	2,71	3,02	3,26	0,004
Lærlingordning	1,73	1,84	1,83	0,487
Samarbeid om kompetanseutvikling med andre kommuner	2,25	2,23	2,21	0,956

Enveis Anova-analyse. 1 = benytter kompetansetiltaket i stor grad,

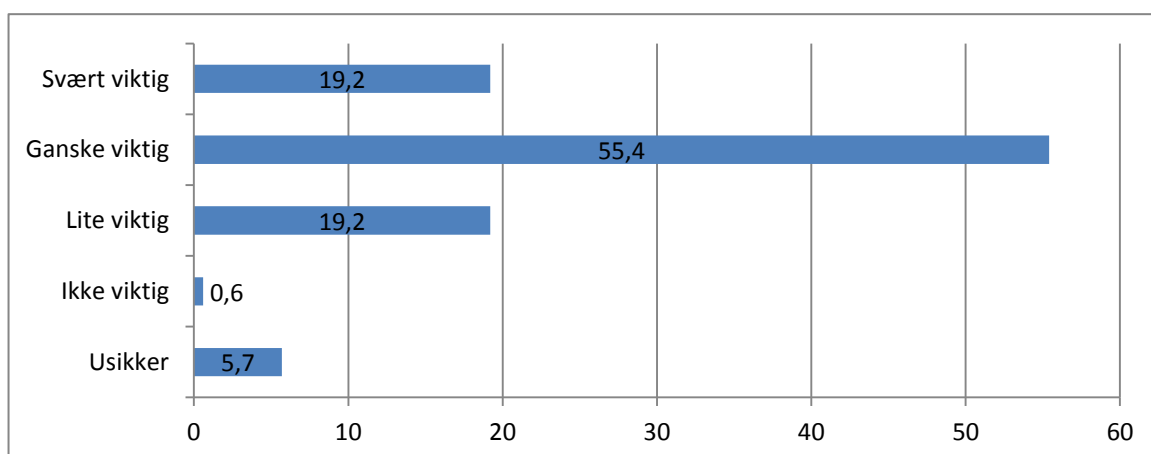
4 = benytter ikke kompetansetiltaket i det hele tatt. N = 177.

7.3 Samarbeid med andre kommuner

Tidligere forskning har vist at et flertall av kommunene mener at interkommunalt samarbeid i vesentlig grad bidrar til bedre utnyttelse av fagkompetanse (Leknes et al. 2013). Vi har sett nærmere på betydningen av interkommunalt samarbeid for kompetansesituasjonen i kommunene. I vår undersøkelse svarer 19 prosent av kommunene at samarbeid med andre kommuner er svært viktig for kompetanseutvikling, mens rundt 55 prosent svarer at det er ganske viktig (se figur 7.3).

Mindre kommuner mener i større grad enn store kommuner at dette er svært viktig, og forskjellen mellom gruppene er signifikant (se tabell 7.6). Blant kommuner med under 2000 innbyggere svarer nær 38 prosent at dette er svært viktig, mens bare rundt 9 prosent av kommuner med over 10 000 innbyggere mener det samme. Særlig kommuner med over 20 000 mener interkommunalt samarbeid er mindre viktig. Tidligere forskning peker i samme retning. Leknes et al. (2013) fant blant annet at små kommuner i større grad enn store kommuner mener at interkommunalt samarbeid muliggjør et bedre tjenestetilbud, bedre muligheter for oppgavespesialisering, mer konsentrert kompetanse og bedre muligheter for rekruttering. Når det gjelder forskjeller mellom perifere og sentrale kommuner, finner vi at de minst sentrale kommunene i større grad mener interkommunalt samarbeid er viktig for kompetanseutvikling (tabell 7.7). Både mer og mindre sentrale kommuner mener imidlertid at det er ganske viktig, slik at forskjellene synes mindre klare her.

Figur 7.3 Andel kommuner som mener samarbeid med andre kommuner er svært, ganske, lite eller ikke viktig for kompetanseutvikling. Prosent.



Tabell 7.6 Andel kommuner som mener samarbeid med andre kommuner er svært, ganske eller lite viktig for kompetanseutvikling, fordelt på kommunestørrelse. I prosent.

	Kommunestørrelse				
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10 000-19 999	20 000 eller flere
Svært viktig	37,5 %	20 %	12,1 %	8,7 %	7,7 %
Ganske viktig	47,5 %	58,2 %	63,6 %	69,6 %	38,5 %
Lite viktig	10 %	16,4 %	24,2 %	13 %	38,5 %

Tabellen er statistisk signifikant på 0,05-nivå (kvikvadrattest).

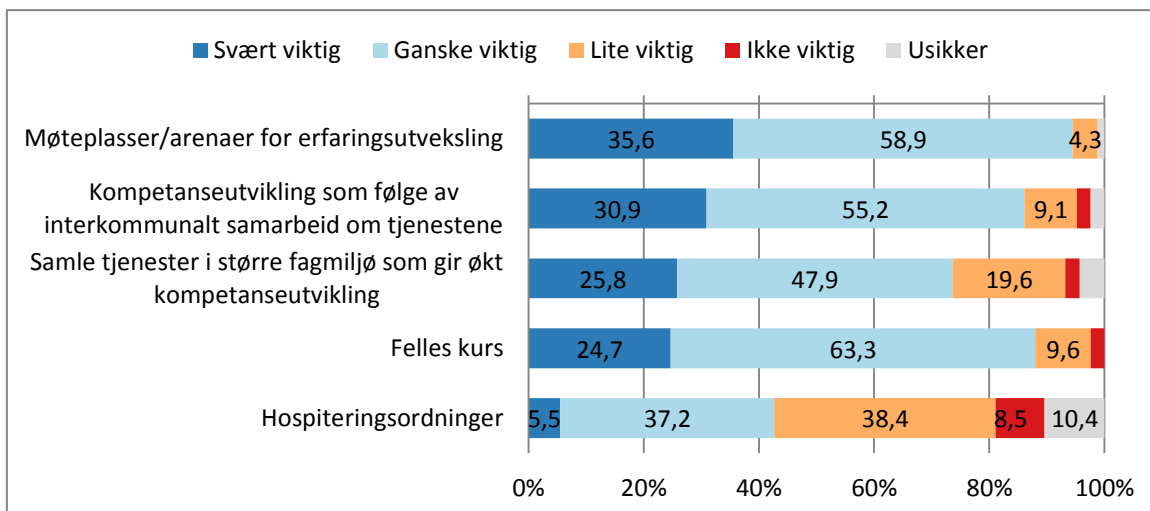
Tabell 7.7 Andel kommuner som mener samarbeid med andre kommuner er svært, ganske eller lite viktig for kompetanseutvikling, fordelt på kommunestørrelse. I prosent.

	Sentralitet		
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale
Svært viktig	30,2 %	10,4 %	15,2 %
Ganske viktig	55,6 %	62,5 %	50 %
Lite viktig	11,1 %	20,8 %	25,8 %

Tabellen er statistisk signifikant på 0,05-nivå (kvikvadrattest).

Vi stilte videre spørsmål om hvor viktige ulike samarbeidsformer på tvers av kommunene er for kompetanseutvikling i kommunen (se figur 7.4). Kommunene er særlig enige i at møteplasser/arenaer for erfaringsutveksling med andre kommuner spiller en viktig rolle, ettersom 36 prosent anser dette som «svært viktig» for kompetanseutvikling. Nær 31 prosent av kommunene mener kompetanseutvikling gjennom interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon (kan for eksempel være felles barnevern eller brannvesen) er svært viktig. Nær 26 prosent mener det å samle tjenester i et større fagmiljø er svært viktig. Felles kurs fremtrer også som en viktig måte å skape kompetanseutvikling på. Flest kommuner er uenige i at hospiteringsordninger betyr mye for kompetanseutvikling. I intervjuene vi har gjort, nevnes noe av det samme særlig i de små kommunene: Å få større miljøer og dele erfaringer fremheves som viktig for kompetanseutviklingen.

Figur 7.4 Andel kommuner som mener forskjellige samarbeidstiltak med andre kommuner er viktig for kompetanseutvikling. Prosent.



Små kommuner vurderer gjennomgående de ulike formene for samarbeid som noe viktigere for kompetanseutvikling enn det større kommuner gjør (se tabell 7.8). På en skala fra 1 til 4 hvor 1 er svært viktig og 4 er ikke viktig, svarer kommuner med under 2000 innbyggere i gjennomsnitt 1,76, mens kommuner med over 20 000 svarer 2,23. Det er interessant at små kommuner i større grad mener at møteplasser og arenaer for erfaringsutveksling er svært viktig. De er også i større grad enige i at interkommunalt samarbeid om konkrete tjenester fører til kompetanseutvikling i tjenestene.

Vi finner imidlertid lite systematiske forskjeller mellom mer og mindre sentrale kommuner, utenom når det gjelder betydningen av størrelse på fagmiljø (se vedleggstabell 23). De minst sentrale kommunene sier seg i større grad helt enige i at dette er svært viktig, enn det de sentrale kommunene gjør. Samlet tyder analysene på at det er forskjeller når det gjelder hvordan mindre og større kommuner vurderer ulike former for interkommunalt samarbeid og betydningen disse har for kompetanseutvikling. Det er naturlig å se dette i sammenheng med tabell 7.6, hvor det kom frem at betydelig flere mindre enn større kommuner mener interkommunalt samarbeid er svært viktig for kompetanseutvikling i kommunen. Interkommunalt samarbeid synes totalt sett å være en viktig strategi for kommune for å forbedre kompetansesituasjonen.

Tabell 7.8 Vurderinger av betydningen av ulike former for interkommunalt samarbeid for kompetanseutvikling, etter kommunestørrelse. Enveis Anova-analyse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000-4999	5000-9999	10 000-19 999	20 000 eller flere	
Felles kurs	1,76	1,77	1,97	2	2,23	0,038
Hospiteringsordninger	2,74	2,84	2,72	2,76	3,04	0,797
Møteplasser/arenaer for erfaringsutveksling	1,62	1,73	1,71	1,52	2,10	0,045
Samle tjenester i større fagmiljø som gir økt kompetanseutvikling	2,32	1,92	2,19	1,76	2,45	0,047
Kompetanseutvikling som følge av interkommunalt samarbeid om tjenestene	1,68	1,77	2,19	1,62	2,45	0,001

1 = svært viktig, 4 = ikke viktig. N = 177.

7.3.1 Å Lærings- og innovasjonsnettverk

Det finnes en rekke læringsarenaer der kommunene går sammen om å utvikle ny kompetanse og bedre tjenester. Nettverkene kan deles i to hovedgrupper: For det første har vi de sentralt initierte nettverksprogrammene som kan være et styringsredskap for myndighetene (f.eks. Kvalitetskommuneprogrammet¹⁴), og lokalt initierte driftsnettverk med utspring i lokale behov (f.eks. 12k i Vestfold og Løkta¹⁵ i Troms). Nettverksprogrammene tilbyr en midlertidig arena for læring og samarbeid mellom kommuner og parallelt løpende utviklingsarbeid i deltakerkommunene.

¹⁴ Andre sentralt initierte nettverk er Etisk refleksjon, Flink med folk, Flink med folk i første rekke, Kvalitetskommuneprogrammet, Saman om ein betre kommune, Ufrivillig deltid, 3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø. Disse har hatt omkring 1500 deltakerkommuner.

¹⁵ Løkta er omtalt her: <http://www.midt-troms.no/lokta.108910.no.html>

12k er omtalt her: <http://www.12k.no/>

Noen kommuner er med i flere nettverk. Årlig deltar 200–300 kommuner i slike sentrale nettverksprogrammer. I de fleste nettverkene står erfaringsdeling og samarbeid på tvers av kommunene sentralt, noe som ifølge deltakerne er et av tiltakenes største aktivum (Moland 2007).¹⁶ Deltagelsen i de sentralt initierte nettverksprogrammene har vanligvis en varighet på ett til tre år. Evalueringer av nettverkene har vist at de bidrar til lærings- og utviklingstiltak som mange av deltakerkommunene ikke ville ha gjennomført uten initiativ fra sentralt hold. Dermed fungerer de godt som styrt kompetanseutvikling fra myndighetenes og de sentrale partenes side. Gjennom nettverksdeltagelsen stimuleres kommunene til å bearbeide ny kunnskap til organisatorisk forbedringsarbeid.

For det andre finnes det en rekke lokalt initierte driftsnettverk. Disse er formelle og varige arenaer for lærings- og utviklingsarbeid. Her vil ordførerne eller rådmannsgruppen fungere som styre. I disse nettverkene etableres prosjekter for kompetansedeling og kompetanseutvikling med sikte på å dekke lokale behov for innovasjon. Mellom disse ytterpunktene finner vi aktiviteter knyttet til lærings- og utviklingsmiljøer, som utviklingssentrene og omsorgssentrene, effektiviseringsnettverkene og Kompetansehjulet i Follo.

Felles for de fleste kompetanseprosjekter som gjøres i nettverk, er et siktemål om lokal innovasjon basert på utvikling av realkompetansen. Prosjekter for økt formalkompetanse forekommer også, men sjeldnere. En del prosjekter har høy grad av fagorientering og brukerrelevans, med temaer som palliasjon, demens og etisk refleksjon. Andre er mer rettet inn mot å kunne yte bedre tjenester gjennom mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften. Her kan temaer være redusert sykefravær, utvikling av heltidskultur, rekrutterings- og seniortiltak og utvikling av bedre omdømme som arbeidsgiver, bosteds- og næringskommune.

7.4 Å Ulike kompetansesituasjoner, ulike strategier?

For å avdekke om kommuner som befinner seg i ulike kompetansesituasjoner, også har ulike strategier når det gjelder kompetanseutvikling, undersøker vi om det er noen sammenhenger mellom kompetansesituasjonen og i hvor stor grad de benytter ulike kompetanseutviklingstiltak. For å definere kompetansesituasjonen har vi konstruert to grupper av kommuner med henholdsvis stort og lite behov for flere ansatte med formell kompetanse. Gruppene er basert på behovet for førskolelærere i barnehage og sykepleiere i pleie og omsorg.¹⁷ Disse to yrkesgruppene er valgt siden tidligere forskning har vist at

¹⁶ Fafo vil i samarbeid med RO (Ressurssenter for omstilling i kommunene) og Brelanta Analyse legge frem en forskningsrapport for Helse- og omsorgsdepartementet i desember 2013 der en rekke kompetanse- og utviklingsprogrammer er beskrevet og evaluert.

¹⁷ Gruppen med stort behov består av kommuner som har svart at de har stort behov for begge yrkesgruppene eller stort behov for den ene yrkesgruppen og noe behov for den andre. Gruppen med lite behov består av kommuner som har svart at de i liten eller ingen grad har hatt behov for førskolelærere og sykepleiere.

det er et tallmessig stort rekrutteringsbehov for førskolelærere og sykepleiere i kommunene. Ved å ta utgangspunkt i disse fikk vi én gruppe med kommuner med stort behov, som består av 59 kommuner, og som utgjør i underkant av en tredel av utvalget. Gruppen med lite behov utgjør 32 kommuner. Vi har sammenlignet disse to gruppene med utgangspunkt i en rekke andre variabler, blant annet om behov i de ulike kommunesektorene. Analysene viser at kommunene med stort behov for førskolelærere og sykepleiere gjennomgående også har stort behov for mange andre typer kompetanse, mens kommunene med lite behov har mindre behov også for annen kompetanse. Samlet sett representerer derfor gruppene ytterpunkter i Kommune-Norge. Det er ikke signifikante forskjeller mellom disse to gruppene når det gjelder kommunestørrelse og sentralitet. Det er som tidligere vist, betydelig variasjon innenfor størrelses- og sentralitetskategoriene når det gjelder kompetansesituasjonen.

Vi sammenligner kommunegruppene med stort og lite kompetansebehov etter faktorene rekrutteringsutfordringer, hvordan de arbeider med kompetanseutvikling, hvorvidt de har kompetanseplaner, i hvor stor grad de benytter ulike utviklingstiltak, og hvor viktig de mener interkommunalt samarbeid er for kompetanseutvikling. Det kan tenkes at kommunene med størst behov for flere sykepleiere og førskolelærere enten er svake på tiltak og blir straffet for dette, eller at de nettopp på grunn av en vanskelig kompetansesituasjon har iverksatt tiltak for å utbedre situasjonen.

7.4.1Å Generelt om kompetanseutviklingsarbeidet

Det er på mange måter rimelig å forvente at behov for kompetanse også henger sammen med problemer med rekruttering. Kommuner med stort kompetansebehov har betydelige større utfordringer med rekruttering i alle sektorene enn det kommuner med lite behov har (se tabell 7.9). Som tabell 7.9 viser, har 51 prosent av kommuner med stort kompetansebehov i grunnskolen stor grad av rekrutteringsutfordringer i denne sektoren, mens blant kommuner med lite kompetansebehov er det ingen med stor grad av rekrutteringsutfordringer.

Tabell 7.9 I hvor stor grad har kommuner med henholdsvis stort og lite kompetansebehov opplevd utfordringer med rekruttering i de ulike sektorene de siste to årene? I prosent.

	Kommuner med stort kompetansebehov (n = 59)		Kommuner med lite kompetansebehov (n = 32)		Sig.
	Stor grad	Noen grad	Stor grad	Noen grad	
Barnehage	42,4 %	39 %	0 %	9,4 %	0,000
Pleie og omsorg	13,6 %	50,9 %	0 %	9,4 %	0,000
Grunnskole	50,9 %	35,6 %	0 %	12,5 %	0,000
Administrasjon / teknisk sektor	30,5 %	47,5 %	9,4 %	31,3 %	0,001

Vi har også sett på om det er forskjeller mellom kommuner med ulik kompetansesituasjon når det gjelder hvordan de mener det er mest realistisk å møte rekrutteringsutfordringene i de ulike sektorene. Utfordringene kan grunnleggende sett løses gjennom nyansettelser, intern kvalifisering eller begge deler. For barnehage, grunnskole, pleie og omsorg finner vi ikke systematiske forskjeller mellom gruppene. For administrasjon og teknisk sektor finner vi at gruppen med stort behov i vesentlig større grad enn gruppen

med lite behov mener det er mer realistisk å ansette nye folk enn å drive intern kvalifisering. Dette er kommuner som samtidig sier de har betydelige rekrutteringsutfordringer i disse sektorene. En viktig faktor i dette er nok det store behovet for ingeniører i mange kommuner. Dette er kompetanse det er vanskelig eller for ressurskrevende å oppkvalifisere internt.

Er det forskjeller når det gjelder hvordan respondentene vurderer kompetanseutviklingsarbeidet i kommunen på et generelt nivå? I tabell 7.10 vises en rekke påstander om kompetansearbeidet i kommunen. Kommuner med stort og lite kompetansebehov svarer relativt likt når det gjelder den første påstanden om systematisk kompetanseutvikling. På spørsmål om de jobber systematisk for å øke andelen ansatte med formell kompetanse, kommer det frem noen små, men interessante forskjeller. Flere kommuner med stort behov for kompetanse er helt enige i at de jobber systematisk med dette. Dette kan tyde på at de i større grad er bevisst at de har et problem, og ønsker å løse dette gjennom systematisk arbeid. Signifikant flere i denne gruppen svarer også at de er helt enige i at størrelsen på fagmiljøet er viktig for kvaliteten i tjenestene. Vi finner ikke betydelige eller systematiske forskjeller når det gjelder hvorvidt kompetanseplaner er et viktig verktøy for kompetanseutvikling i kommunen.

Tabell 7.10 I hvor stor grad er kommuner med henholdsvis stort og lite kompetansebehov enige i påstander om kompetansearbeidet deres? I prosent.

	Kommuner med stort kompetansebehov (n = 59)		Kommuner med lite kompetansebehov (n = 32)		Sig.
	Helt enig	Ganske enig	Helt enig	Ganske enig	
Vi jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling	12,1 %	43,1 %	15,6 %	50 %	0,841
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet på tjenestene	18,6 %	54,2 %	18,8 %	65,6 %	0,810
Vi jobber systematisk med å øke andelen ansatte med formell kompetanse	24,4 %	54,2 %	15,6 %	53,1 %	0,024
Størrelsen på fagmiljøet er viktig for kvaliteten i tjenestene	42,4 %	47,5 %	25 %	37,5 %	0,016
Kompetanseplanen(e) er et viktig verktøy for arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen	29,3 %	48,3 %	25 %	53,1 %	0,889

7.4.2ÅKompetanseplan eller ei

Vi fant i avsnitt 7.1 at små kommuner og mindre sentrale kommuner i mindre grad har kompetanseplaner. Når vi sammenligner gruppene med stort og lite kompetansebehov og ser på hvorvidt de har kompetanseplaner, finner vi interessante forskjeller. Tabell 7.11 viser at det blant kommunene med lite kompetansebehov er betydelig og signifikant flere som har kompetanseplaner som dekker hele kommunen, sammenlignet med blant kommunene som har stort kompetansebehov. Dette funnet står tilsynelatende i motsetning til tidligere analyser under avsnitt 7.2, hvor vi ikke fant forskjeller i kompetansebehov/situasjon mellom kommuner med og uten kompetanseplaner. En forklaring er ulik operasjonalisering, idet vi tidligere kun så på behov for formell kompetanse in-

nenfor hver sektor, mens vi i denne analysen har konstruert grupper basert på behov i flere sektorer samtidig. Disse kommunene har derfor mer omfattende kompetanseutfordringer i flere sektorer, noe som gir en annen sammensetning av kommuner i disse analysene.

Funnene tyder på at kommuner som er i en mer utfordrende situasjon, i mindre grad har overordnede kompetanseplaner og jobber med planlegging på denne måten. Ut fra denne analysen kan det se ut som at det å ha en kompetanseplan kan bidra i en positiv retning for å få til en god kompetansesituasjon, og at kommuner som har store kompetansebehov i flere sektorer samtidig, i mindre grad har kompetanseplaner. Det er imidlertid viktig å understreke at vi bare har funnet en korrelasjon, og det kan være andre bakenforliggende forklaringer, for eksempel andre faktorer ved kommunen.

At kommuner med store kompetansebehov i liten grad har kompetanseplaner, kan sies å stå i motsetning til at kommuner både med og uten planer sier seg enige i at de jobber systematisk med kompetanseutvikling. Kommuner med stort behov svarer også i større grad enn de med lite behov at de jobber systematisk med å øke andelen med formell kompetanse. Funnene kan tyde på at disse kommunene har en annen forståelse av hva som ligger i systematisk, og at de prioriterer andre tiltak/arbeidsmåter enn mer formelle opplegg som kompetanseplaner for å løse utfordringer. Som vi tidligere har nevnt, kan det for eksempel i mindre kommuner fungere å løse kompetanseutfordringer på mer uformelle måter.

Tabell 7.11 Har kommunen kompetanseplan? Sammenligning av kommuner med stort og lite kompetansebehov.

	Kommuner med stort kompetansebehov (n = 59)	Kommuner med lite kompetansebehov (n = 32)
Har overordnet kompetanseplan for hele kommunen	37,3 %	71,9 %
Har delplaner for deler av kommunen	39 %	18,8 %
Ingen kompetanseplan	23,7 %	9,4 %

Tabellen er statistisk signifikant på 0,05-nivå (kjkvdrattest).

7.4.3Å Kompetanseutviklingstiltak

Har de kommunene som mener de i større grad benytter ulike kompetanseutviklingstiltak, en bedre kompetansesituasjon enn de som i mindre grad benytter disse? Vi har sammenlignet bruken av ulike typer kompetanseutviklingstiltak, som formell videreutdanning, bruk av interne kurs, lederutvikling, interkommunalt samarbeid med mer. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom kommuner med stort og lite kompetansebehov når det gjelder bruk av kompetanseutviklingstiltak, som vist i tabell 7.12. Samtidig var det noe usikkerhet blant respondentene om i hvor stor grad disse tiltakene brukes, slik at det er vanskelig å si noe om den faktiske bruken av ulike kompetanseutviklende tiltak. Ut fra våre surveydata er det derfor vanskelig å få tak på om kommuner som har en god kompetansesituasjon når det gjelder formell kompetanse, har det på grunn av sine tiltak eller på grunn av andre faktorer (for eksempel god tilgang på arbeidskraft).

Tabell 7.12 I hvor stor grad bruker kommuner med henholdsvis stort og lite kompetansebehov ulike kompetanseutviklingstiltak? I prosent.

	Kommuner med stort kompetansebehov (n = 59)		Kommuner med lite kompetansebehov (n = 32)		Sig.
	Stor grad	Noen grad	Stor grad	Noen grad	
Formell videreutdanning	17,5 %	70,2 %	12,5 %	65,6 %	0,430
Interne kurs	25,4 %	57,6 %	31,3 %	50 %	0,595
Lederutvikling	32,8 %	39,7 %	18,8 %	62,5 %	0,185
Coaching/mentorordninger	1,8 %	19,6 %	3,3 %	26,7 %	0,839
Hospitering	21,8 %	63,6 %	9,7 %	61,3 %	0,150
Praksiskandidatordningen	2 %	34,7 %	6,5 %	19,4 %	0,177
Lærlingordning	32,1 %	62,5 %	31,3 %	56,3 %	0,499
Samarbeid om kompetanseutvikling med andre kommuner	8,6 %	69 %	12,5 %	59,4 %	0,812

7.4.4 Å Interkommunalt samarbeid

Er det forskjeller mellom gruppene når det gjelder betydningen av interkommunalt samarbeid for kompetanseutvikling? Tabell 7.13 viser at det er små forskjeller i vurderingene av hvor viktig interkommunalt samarbeid generelt er. Det er også lite systematiske forskjeller mellom gruppene når vi spør om konkrete interkommunale samarbeidsformer og deres betydning for kompetanseutvikling. For eksempel er det små forskjeller knyttet til betydningen av felles kurs og det å ha møteplasser for erfaringsutveksling. Et unntak gjelder betydningen av felles fagmiljø. Her svarer betydelig flere av kommunene med stort kompetansebehov at det å samle tjenester i større fagmiljø er svært viktig for å få økt kompetanseutvikling. Dette stemmer godt med vektleggingen disse kommunene har av størrelsen på fagmiljøet (se tabell 7.10).

Tabell 7.13 Betydningen av interkommunalt samarbeid og interkommunale samarbeidsformer for kompetanseutvikling for kommuner med hhv. stort og lite kompetansebehov. I prosent.

	Kommuner med stort kompetansebehov (n = 59)		Kommuner med lite kompetansebehov (n = 32)		Sig.
	Svært viktig	Ganske viktig	Svært viktig	Ganske viktig	
Hvor viktig er samarbeid med andre kommuner for kompetanseutvikling i kommunen?	18,6 %	54,2 %	18,8 %	43,8 %	0,176
Felles kurs	23,6 %	67,3 %	18,8 %	65,6 %	0,806
Hospiteringsordninger	9,3 %	31,5 %	0 %	25 %	0,276
Møteplasser/arenaer for erfaringsutveksling	38,5 %	55,8 %	34,4 %	59,4 %	0,804
Samle tjenester i større fagmiljø som gir økt kompetanseutvikling	30,8 %	30,8 %	9,4 %	75 %	0,003
Kompetanseutvikling som følge av interkommunalt samarbeid om tjenestene	35,2 %	48,2 %	15,6 %	68,8 %	0,343

7.4.5 Å Oppsummering

I avsnitt 7.4 har vi undersøkt om kommuner i forskjellige kompetansesituasjoner har ulike strategier for kompetanseutvikling- og kompetansearbeid. Vi fant innledningsvis at

kommuner med stort behov også har vesentlig større utfordringer med rekruttering enn kommuner med lite behov. Sentrale strategier for å løse kompetansebehov er nyrekruttering eller intern kvalifisering. Innenfor barnehage, grunnskole og pleie og omsorg fant vi kun små forskjeller mellom de to gruppene når det gjelder valg av strategier. Innen administrasjon / teknisk sektor mente gruppen med stort behov i vesentlig større grad at det er mest realistisk å løse utfordringene gjennom å ansette nye folk.

Kommuner fra begge grupper sier seg i samme grad enige i at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling. Kommuner med stort behov mener i større grad enn de med lite behov at de arbeider systematisk for å øke andelen ansatte med formell kompetanse. Dette tyder på at de er bevisst problemer knyttet til kompetansebehov og arbeider for å løse dette. Disse kommunene er også i større grad opptatt av størrelsen på fagmiljøet og mener dette er viktig for kvaliteten på tjenestene. Dette kan også henge sammen med utvidet kapasitet for å legge til rette for større fagmiljøer i kommuner med stort behov for kompetanse.

Vi finner en systematisk forskjell mellom gruppene knyttet til om de har kompetanseplan eller ikke. Av kommunene med stort kompetansebehov har vesentlig færre kompetanseplaner enn kommunene med lite behov. Kommuner som har kompetanseplaner, enten det er på overordnet nivå eller delplaner, synes altså å ha en bedre kompetansesituasjon, men vi kan si lite om årsakssammenhenger knyttet til dette. Det kan indikere at kommuner med kompetanseplaner faktisk jobber bedre med kompetanseutvikling, men vi har tidligere ikke funnet noen sammenheng mellom det å ha kompetanseplaner og ha en god kompetansesituasjon.

Vi finner ikke systematiske forskjeller mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad de bruker ulike kompetanseutviklingstiltak. Vi finner heller ikke store forskjeller når det gjelder hvor viktig de mener interkommunalt samarbeid er for kompetanseutvikling. Rundt 19 prosent i begge grupper mener dette er svært viktig. Vi finner kun en systematisk forskjell mellom gruppene når det gjelder viktigheten av større fagmiljø. Mens 31 prosent av kommuner med stort kompetansebehov mener at dette er svært viktig, er det bare rundt 9 prosent av kommuner med lite behov som mener det samme.

7.5 Casekommunene om strategier

Alle casekommunene oppgir at de har kompetanseplaner for deler av eller hele kommunen. Et par av ordførerne er usikre på om de har slike planer, noe som antageligvis er et uttrykk for at det varierer noe på hvilket nivå arbeidet med kompetanseutvikling er forankret. De minste casekommunene viser til at det å ha kompetanseplaner og kartlegge de ansattes kompetanse ikke er noe de prioriterer veldig høyt, rett og slett fordi de kjenner de ansattes kompetanse: «Vi bruker ikke mye ressurser på dette med kompetanseplaner, dette vet vi. Som en liten kommune vet vi hvilken kompetanse de ansatte har.» (Rådmann, usentral kommune med færre enn 2500 innbyggere) De større casekommunene gir i større grad uttrykk for at de opplever arbeidet med kompetansekartlegging og kompetanseplaner som viktig, både for å vite hvordan kompetansesituasjonen ser ut i

dag, og hvilke behov som vil komme. Dette er kommuner som er forholdsvis store arbeidsgivere, og det er den største av kommunene som klart sier at kompetanseplaner og kompetanseutvikling er et arbeid de prioriterer. Kommunen viser også til at de har en relativt stor personalavdeling, og at de derfor har ressurser til å gjøre dette arbeidet:

«Vi har jobbet ganske mye med dette, gjelder å være litt forut, se fremover og analysere sammensetningen av arbeidstokken [...]. Det er en av fordelene med å være en stor kommune. Vi har en relativt stor personalavdeling som jobber systematisk med personalpolitikk, arbeidsmiljøutfordringer og rekruttering.» (Ordfører, sentral kommune med over 20 000 innbyggere)

Et par av kommunene peker på at det oppleves som lite meningsfylt å lage planer når man i liten grad har nødvendige virkemidler eller ressurser til å følge opp planene. En ordfører formulerte det på denne måten:

«Generelt så har jeg en bekymring knyttet til det som handler om etter- og videreutdanning. De ansatte er vår viktigste ressurs, vi betaler dem lønn, men vi videreutvikler dem ikke. Jeg skulle gjerne sett at vi hadde hatt mer penger å bruke til oppdatering av de ansattes kompetanse. Kommunen har dårlig råd. Samtidig er det dyrt å ikke gjøre det. Vi forsømmer vedlikehold både når det gjelder mennesker og infrastruktur. Jeg skulle gjerne brukt mer penger på dette.» (Ordfører, usentral kommune med mellom 2000 og 10 000 innbyggere)

Kommuneøkonomi fremholdes generelt som et hinder for å satse på kompetanseutviklingstiltak som videre- og etterutdanning. Den kommunen som tydelig uttrykker at de satser på kompetanseutvikling i form av tilbud om etter- og videreutdanning, blant annet ved å tilby sjenerøse permisjonsordninger og innkjøp av pensumlitteratur, sier også at dette er mulig fordi de har relativt god økonomi:

«Det er viktig å ha med at vi er en relativt rik kommune. Vi dekker litteratur, reiser og er rause med permisjoner med lønn. Videreutdanning betyr også at man går automatisk opp i lønn.» (Rådmann, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

Vi så i kapittel 5 at et kjennetegn ved kommunen er at de har en stabil arbeidskraft, flere av kommunene peker også på at det å utvikle de ansattes kompetanse derfor er en kontinuerlig oppgave:

«Jeg vil si at faglig påfyll er veldig viktig. Den nødvendige kompetansen er ikke noe man har en gang for alle, kompetansearbeid er noe som må drives kontinuerlig. Innenfor helse- og omsorgssektoren har vi en stabil arbeidskraft, med mange som har jobbet her lenge. De har alle en felles interesse for faglig utvikling. Det er viktig.» (Leder, usentral kommune med mellom 2500 og 5000 innbyggere)

Når det gjelder konkrete tiltak for kompetanseutvikling, har rådmennene og ordføreren i kommunene noe begrenset kunnskap, særlig når det gjelder videre- og etterutdanningsordninger. De nevner imidlertid tiltak som lærlingordning og praksis for studenter. Lærlingordningen fremheves som nyttig for å gjøre ungdommer kjent med hva slags arbeid som finnes i kommunesektoren. I tillegg er lærlingene også en viktig arbeidskraft, særlig i de mindre kommunene.

Alle kommunene i utvalget fremhever nærheten til utdanningsinstitusjoner som svært viktig for å ha tilgang på nødvendig kompetanse. Enten gjennom at det er en høyskole lokalisert i kommunen, eller gjennom et desentralisert høyskolesystem, og det gjelder både for nyrekruttering og etter- og videreutdanning:

«Regionen har et høyt aktivitetsnivå når det gjelder videreutdanning og etterutdanning. Desentraliserte utdanningstilbud er viktig.» (Rådmann, sentral kommune med færre enn 2500 innbyggere) «Det desentraliserte høyskolesystemet gir kommunen tilgang på kompetanse, uten hadde vi ikke vært i nærheten av å ha så mange kompetente søkere.» (Rådmann, usentral kommune med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere).

8 Samfunnsutvikling og kompetanse i kommunene

Kommunenes arbeid med samfunnsutvikling favner et bredt sett av aktiviteter og dimensjoner. Norut definerer samfunnsutviklingsrollen som samfunns- og arealplanlegging, næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging samt det å gjøre nye og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet (Norut 2009: 5). Kommunene har et betydelig handlingsrom lokalt for hvordan samfunnsutviklerrollen skal utformes, i hvor stor grad målene skal konkretiseres, og hvordan den følges opp i praksis gjennom konkrete prosjekter. I dette kapitlet ser vi nærmere på kompetansesituasjonen i kommunene innenfor samfunnsutviklingsarbeidet.

8.1 Kommuneplanens samfunnsdel og konkret prosjektarbeid

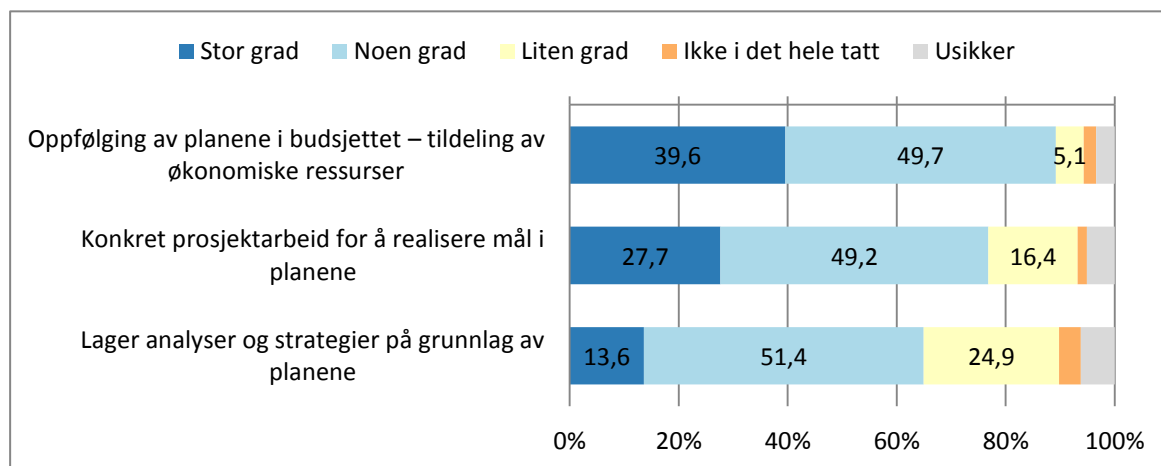
Etter plan- og bygningsloven (2008) skal alle kommuner utarbeide en kommuneplan med en samfunnsdel. Denne skal konkretisere kommunens mål og visjoner og gi en retning som kommunen arbeider etter i samfunnsutviklingsarbeidet. I vår survey oppgir nesten alle kommuner, 87 prosent, at de har en slik plan. Kommunene gir også uttrykk for at kommuneplanens samfunnsdel brukes i det praktiske arbeidet med samfunnsutvikling. Når det gjelder i hvor stor grad samfunnsdelen brukes i det praktiske arbeidet med samfunnsutvikling, svarer 44 prosent at den i stor grad brukes, 44 i noen grad og kun 8,5 prosent i liten grad eller ikke i det hele tatt. Kommuner som oppgir at de har god kompetanse på samfunnsutvikling og/eller næringsutvikling, bruker samfunnsdelen av kommuneplanen oftere. Her oppgir cirka 65 prosent at den brukes i stor grad. Vi finner ikke betydelige forskjeller mellom små og store kommuner, men det kan nevnes at kommuner med mellom 10 000–19 999 innbyggere oppgir å bruke den noe mer enn andre (se vedleggstabell 24). Sentrale kommuner oppgir også at de bruker samfunnsdelen i noe større grad sammenlignet med det de minst sentrale kommunene gjør (vedleggstabell).

Kommunene velger i stor grad selv hvordan de organiserer og følger opp samfunnsutviklingsarbeidet. Det dreier seg både om hva slags temaer, prosesser og prosjekter de prioriterer, og om hvem de velger å samarbeide med. Et sentralt spørsmål er i hvor stor grad mer eller mindre abstrakte mål i planene følges opp gjennom konkrete prosjekter som tildeles økonomiske midler. Surveyen viser at dette gjøres i stor grad (se figur 8.1). På spørsmålet om planene følges opp i budsjett og tildeles økonomiske ressurser, svarer

40 prosent av kommunene at dette skjer i stor grad, og 50 prosent at det skjer i noen grad. Dette tyder på at samfunnsutviklingsarbeidet også konkretiseres og prioriteres økonomisk. Dette er interessant i lys av at samfunnsutviklingsrelaterte oppgaver som oftest ikke er lovpålagte og dermed lett kan nedprioriteres i forhold til løpende driftsoppgaver. Nesten 28 prosent svarer at man i stor grad jobber med konkret prosjektarbeid for å realisere mål i planene.

Sammenligner vi svarene fra kommuner av ulik størrelse, finner vi at det er signifikante forskjeller mellom kommunene. De mellomstore kommunene svarer gjennomsnittlig at de i stor grad følger opp planene med økonomiske ressurser, mens de helt små og de helt store i noe mindre grad gjør dette (se vedleggstabell 26). Vi finner ikke systematiske forskjeller mellom mer og mindre sentrale kommuner (se vedleggstabell 27).

Figur 8.1 I hvor stor grad jobber kommunen med strategisk samfunnsutvikling på de følgende måtene? Prosent.



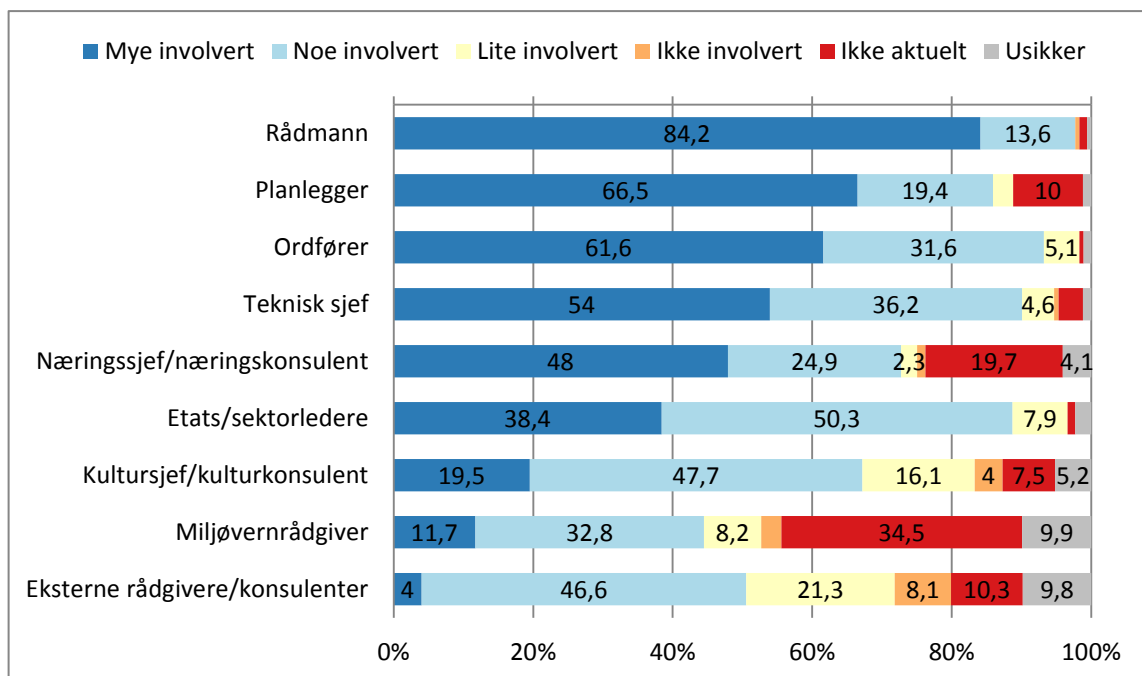
N = 177.

8.2 Hvem jobber med samfunnsutvikling i kommunene?

Kommunene avgjør i stor grad selv hvordan de organiserer samfunnsutviklingsarbeidet, hvor mange som jobber med det, og hva slags kompetanse de må ha. Samfunnsutviklingsarbeidet er ikke en lovpålagt oppgave. Det kan derfor i mange kommuner være knappe ressurser og lite kapasitet tilgjengelig for dette arbeidet. I spørreundersøkelsen har vi spurt hvem som er mest involvert i arbeidet med strategisk samfunnsutvikling. Figur 8.2 viser at det er særlig rådmennene (84 prosent) som er mye involvert i arbeidet. Men vi ser også at dette er et arbeid som politisk ledelse (ordfører) er involvert i. Personer med formell planleggingskompetanse er også mye involvert: 67 prosent av kommunene svarer at disse er mye involvert. Disse funnene stemmer godt overens med funn i Norut-rapporten fra 2009. Vi ser også at svært få kommuner oppgir at eksterne konsu-

lenter er mye involvert i arbeidet med samfunnsutvikling, men 47 prosent svarer at de er noe involvert. Tidligere forskning har avdekket at kommunene har hatt blandede erfaringer med bruk av eksterne konsulenter, en forklaring er at det er vanskelig å følge opp konsulentenes arbeid hvis man selv har lite kompetanse innen samfunnsutvikling (Skjeggedal & Harvold 2008). Det er også interessant at miljøvernrådgivere i liten grad er involvert i arbeid med samfunnsutvikling, og at 35 prosent av kommunene oppgir at de ikke er aktuelle samarbeidspartnere. Dette kan tyde på at mange kommuner nedprioriterer miljøtematikk i samfunnsutviklingsarbeidet.

Figur 8.2 I hvor stor grad er de følgende involvert i arbeidet med strategisk samfunnsutvikling i kommunen? Prosent.



8.3 Kompetansesituasjonen innen samfunnsutvikling

Strategisk samfunnsutvikling handler på en side om å legge planer (blant annet i form av kommuneplanens samfunnsdel), nedfelle visjoner i konkrete prosjektmål, og jobbe kunnskapsbasert. Men det handler også om å begeistre, få aktører innenfor og utenfor kommunen til å samarbeide, og skape synergieffekter i lokalsamfunnet. Samfunnsutviklingsarbeidet krever derfor mangfoldig og sammensatt kompetanse. Dette kommer klart frem både gjennom tidligere forskning, gjennom intervjuer vi har gjort med kommuner og fylkeskommuner, og i spørreundersøkelsen. Det er derfor ikke helt enkelt å definere kompetanse innen samfunnsutvikling på en entydig måte. Tidligere forskning (se kapittel

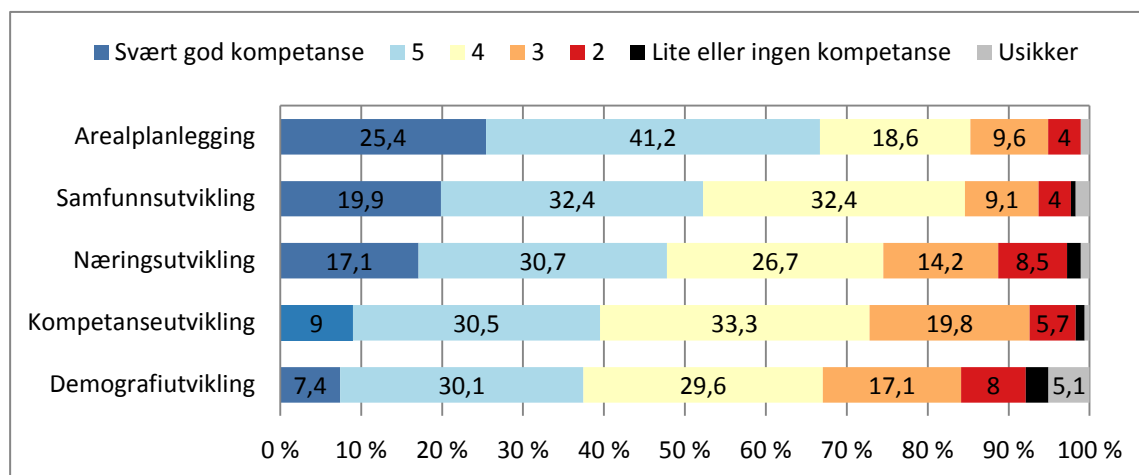
tre) har vist at det er et mangfold av egenskaper og kompetanseformer som er relevante for samfunnsutviklingsarbeidet, for eksempel prosesskompetanse, planleggingskompetanse og erfaringsbasert kompetanse (Risan & Zeiner 2012; Skjeggedal & Harvold 2008), prosjektkompetanse, evne til å mobilisere aktører, kunnskap om planlegging, m.m. (Norut 2009). Dette var også tydelig i intervjuene vi gjorde i casekommunene. Informantene hadde ulike innganger og synspunkter på hva slags kompetanseformer som er viktige. Noen vektla planlegging i stor grad, andre kjennskap til politiske beslutningsprosesser, og andre igjen vektla relasjonsbygging og samspill med næringsliv og lokale aktører.

I surveyundersøkelsen bygger vi på kompetansedefinisjonene som Norut brukte i sin rapport om samfunnsutvikling (2009). Vi har videre skilt mellom kompetanse innen samfunnsutvikling og kompetanse som tiltak/arbeidsmåter i mer praktisk forstand. Sistnevnte innebærer kompetanse på blant annet innovasjonsprosesser, prosjektarbeid, økonomistyring, kompetanse på politiske beslutningsprosesser, strategisk forståelse med mer. Vi har spurt respondentene om hvordan de vurderer kommunens kompetanse på utvalgte områder knyttet til strategisk samfunnsutvikling.

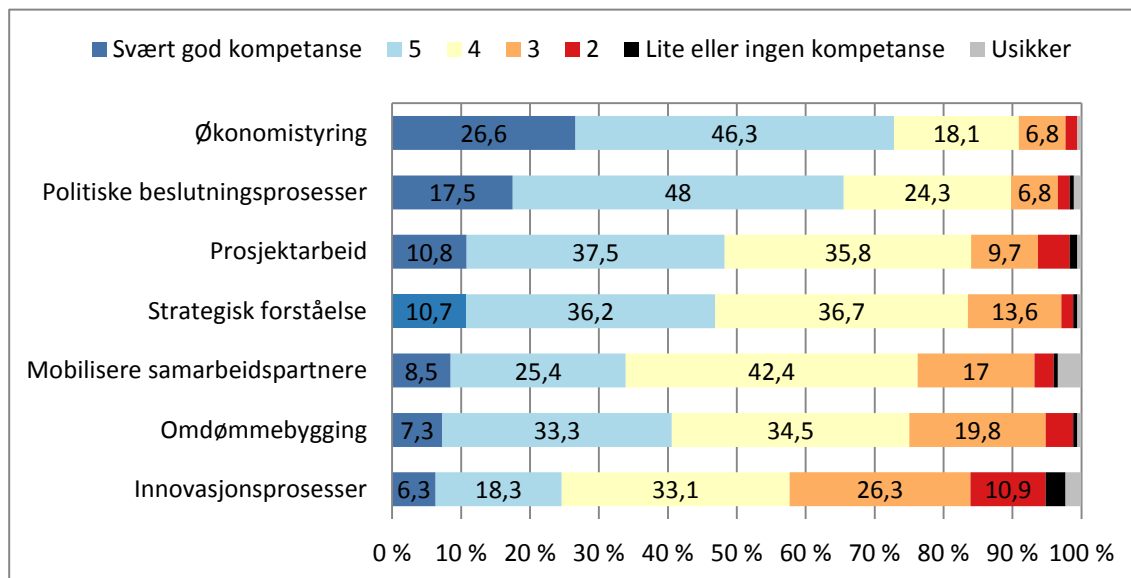
Flertallet av kommunene vurderer sin kompetanse som å være generelt god, som vist i figur 8.3. Nær 20 prosent av kommunene mener at de har svært god kompetanse på samfunnsutvikling, og 32 nært svært god. Innenfor næringsutvikling plasserer også rundt halvparten seg på fem og seks på skalaen, det vil si at de har til dels svært god kompetanse på næringsutvikling. Kommunene mener at de har særlig god kompetanse innen arealplanlegging.

I figur 8.4 vurderes kompetanse på en rekke sentrale tiltak eller arbeidsmåter knyttet til samfunnsutviklingsarbeid. Kommunene vurderer at de har best kompetanse på økonomistyring og politiske beslutningsprosesser, mens det er jevnt over lavere kompetanse særlig på innovasjonsprosesser, omdømmebygging og det å mobilisere samarbeidspartnere.

Figur 8.3 Hvordan vurderer du kommunens kompetanse på de følgende områdene relatert til strategisk samfunnsutvikling? Prosent.



Figur 8.4 Hvordan vurderer du kommunens kompetanse på de følgende virkemidler/arbeidsmåter relatert til strategisk samfunnsutvikling? Prosent.



Som nevnt i kapittel 3 har flere rapporter funnet at andre aktører som kommunene samarbeider med, som fylkeskommunene, fylkesmenn og bedrifter, gjennomgående mener at kommunene overvurderer sin egen kompetanse innenfor samfunnsutviklingsarbeidet (Moen 2011; Norut 2009). Det er derfor viktig å tolke svarene i lys av at kommunene har en tendens til å overvurdere egen kompetanse. Samtidig indikerer svarene også hvilke områder kommunene selv mener de er svakere på.

Fylkeskommunene vi har intervjuet, gir uttrykk for at særlig små kommuner mangler kompetanse på planlegging og samfunnsutvikling, mens større kommuner har mer kompetanse i administrasjonen. Fylkeskommunene mener de spiller en viktigere rolle overfor de små kommunene, både for å gi bistand og for å utvikle kompetansen der.

Vi finner systematiske forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder vurdering av egen kompetanse, både på samfunnsutvikling generelt og på arealplanlegging, kompetanseutvikling og demografiutvikling (se vedleggstabell 28). Store kommuner vurderer gjennomgående at de har bedre kompetanse, spesielt gjelder dette mellomstore kommuner. Analysen viser også at det er betydelig spredning i svarene, slik at det i alle kommunestørrelsesgruppene er stor variasjon når det gjelder hvor god kompetanse de vurderer at de har på de ulike områdene. Det er imidlertid små forskjeller når det gjelder virkemidler og arbeidsmåter knyttet til samfunnsutviklingsarbeid. Vi finner også mindre signifikante forskjeller mellom mer og mindre sentrale kommuner, men hovedtendensen er at mer sentrale kommuner vurderer at de har bedre kompetanse enn mindre sentrale, noe som ikke er overraskende (se vedleggstabell 29). Norut (2009) gjorde tilsvarende funn, ved at større og mer sentrale kommuner vurderte egen kompetanse innen samfunnsutviklingsarbeidet som bedre enn mindre og usentrale kommuner gjorde.

8.3.1 Å Kompetanse og prosjektarbeid

Vi har også sett på om kommunene som mener de har god kompetanse på samfunnsutvikling, skiller seg fra kommuner som mener de har mindre god kompetanse. For å skille tydelig mellom kommuner med god og dårlig kompetanse har vi laget to grupper – en med kommuner som har svart at de har svært god kompetanse på samfunnsutvikling, og en gruppe som har svart at de har lite eller ingen kompetanse på samme spørsmål.¹⁸ Gruppen med god kompetanse utgjør 35 kommuner, og gruppen med dårlig kompetanse 24 kommuner.

Når vi ser på spørsmål om hvordan kommunene jobber med strategisk samfunnsutvikling i praksis, finner vi forskjeller mellom gruppene (se tabell 8.1). Kommuner med god kompetanse mener i vesentlig større grad at de følger opp budsjettplaner med økonomiske ressurser, enn det kommuner med dårlig kompetanse mener (henholdsvis 1,4 vs. 2,7 på en skala der 1 er i stor grad og 4 i liten grad). Kommuner med god kompetanse mener også i større grad at de driver konkret prosjektarbeid for å realisere mål i planene (1,8 vs. 2,8). Kommuner med god kompetanse mener også i større grad at de lager analyser og strategier ut fra planene.

Tabell 8.1 I hvor stor grad følger kommunen opp planer med konkrete prosjekter og økonomiske ressurser, etter kompetansesituasjon.

	Kompetanse på samfunnsutvikling		Sig.
	God kompetanse	Dårlig kompetanse	
Lager analyser og strategier på grunnlag av planene	2,03	2,88	0,048
Oppfølging av planene i budsjettet – tildeling av økonomiske ressurser	1,4	2,7	0,000
Konkret prosjektarbeid for å realisere mål i planene	1,8	2,8	0,001
N	35	24	

N = 59. 1 = stor grad, 4 = liten grad.

Videre har vi undersøkt sammenhenger mellom kompetanse og rekruttering. Vi finner ikke forskjeller mellom kommuner med god og dårlig kompetanse når det gjelder hvorvidt de har problemer med å rekruttere folk og kompetanse til samfunnsutviklingsarbeidet. Vi finner heller ikke forskjeller knyttet til hvor viktig de mener interkommunalt samarbeid er for kompetanseutvikling.

8.3.2 Å Rekruttering av kompetanse

Under intervjuene stilte vi spørsmål om hvilken type kompetanse som er viktig for å drive samfunnsutviklingsarbeid, og som en informant svarte: «Det er et godt spørsmål. Det kan egentlig være veldig mye.» Men alle kommunene, uavhengig av størrelse og beliggenhet, peker på at det å ha kjennskap til planarbeid og det å kjenne kommunen og det lokale næringslivet godt anses som viktig kompetanse. «Innenfor dette arbeidet er

¹⁸ Gruppen med lite eller ingen kompetanse tilsvarer de som har svart 3, 2 og 1 på dette spørsmålet.

formell kompetanse bra, men her er det mye erfaring. Det gjør at det er litt vanskelig å rekruttere til denne type stillinger.»

I surveyen spurte vi om det er vanskelig å rekruttere ansatte med relevant kompetanse. Nær 42 prosent svarte at dette er vanskelig, mens 26 prosent svarte at det ikke er vanskelig, og rundt 30 prosent var usikre. Det er små forskjeller mellom små og store kommuner, og de er ikke signifikante. På oppfølgingsspørsmålet i fritekstformat spurte vi om hva slags kompetanse det er vanskelig å skaffe. Gjennomgående svarte respondentene at det er vanskelig å rekruttere samfunnsplanleggere, folk med plankompetanse, prosjektledere som både kan jobbe strategisk, politisk og med å mobilisere, samt å rekruttere folk til yrker som ingeniør og økonom. Noen nevnte også behov for arkitekter og arealplanleggere.

8.4 Interkommunalt samarbeid og kompetanse

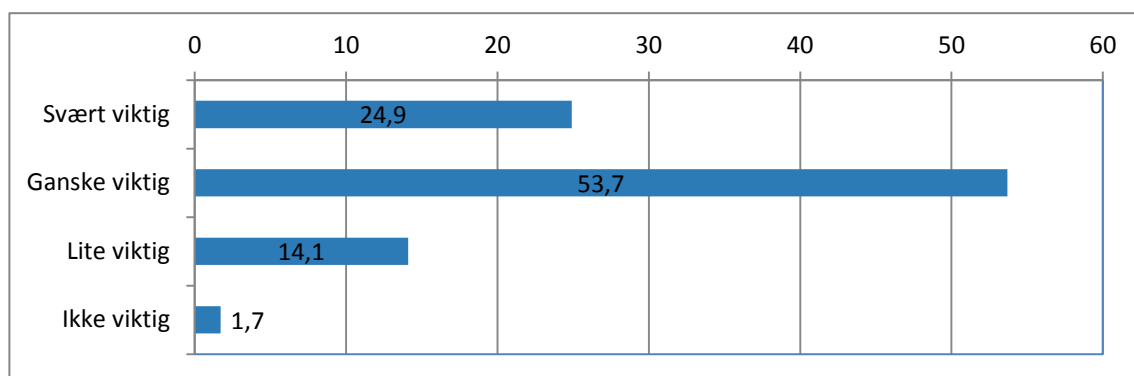
Samarbeid med andre kommuner er en viktig del av samfunnsutviklingsarbeidet for kommunene. Vi vil her se nærmere på hva slags betydning interkommunalt samarbeid har for kommunenes kompetanse innen dette arbeidet. Norut (2009) så nærmere på samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og andre aktører innenfor samfunnsutviklingsarbeidet. Kommunene samarbeidet mest om nye løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur, næringsrettet utviklingsarbeid og i kommuneplanarbeidet. I Noruts undersøkelse svarte kommunene at andre kommuner var de mest betydningsfulle samarbeidspartnerne i arbeidet med samfunnsutvikling (Norut 2009:66). Deretter fulgte fylkeskommunen og statlige organer på regionalt nivå (eks. Fylkesmannen, Statens vegvesen, Husbanken) og statlige utviklingsselskaper. Disse var særlig aktuelle innenfor næringsutvikling, med aktører som SIVA og Innovasjon Norge. Harvold & Skjeggedal (2008) har sett nærmere på interkommunalt samarbeid og betydningen det har for kompetanse, basert på en spørreundersøkelse blant planveiledere i fylkeskommuner og plankoordinatorer hos fylkesmennene. Hovedfunnet er at det foregår en del interkommunalt samarbeid, men i liten grad innenfor samfunnsutvikling og arbeid med kommuneplanens samfunnsdel.

I spørreundersøkelsen vår spurte vi om hvilken betydning samarbeid med andre kommuner har for kommunens samfunnsutviklingskompetanse, svarte nær 25 prosent av kommunene at dette er svært viktig, og 54 ganske viktig. En stor andel av kommunene vurderer altså interkommunalt samarbeid som viktig for kompetansesituasjonen innen samfunnsutviklingsarbeidet.

Vi finner ikke systematiske forskjeller mellom små og store kommuner i hvor viktig interkommunalt samarbeid er for kompetanse (se vedleggstabell 30). Vi finner heller ikke betydelige forskjeller mellom mer og mindre sentrale kommuner (se vedleggstabell 31). Dette er noe overraskende. Det er nærliggende å forvente at små kommuner, som har mindre kapasitet og kompetanse innen samfunnsutvikling, har mer nytte av interkommunalt samarbeid enn større kommuner, og derfor vurderer det som viktigere. Våre data viser at mindre kommuner vurderer egen kompetanse som dårligere enn større, et

funn som også støttes av Norut (2009). Norut fant også, som nevnt, at kommunene mente at andre kommuner er de viktigste samarbeidspartnere utenfor kommunen (Norut 2009:65-66). Norut fant ikke at små kommuner vurderte samarbeid med andre kommuner som viktigere enn større kommuner. De fant imidlertid forskjeller knyttet til sentralitet, ved at de minst sentrale og de mest sentrale vurderte samarbeid innenfor kommuneplanarbeid som viktigere enn middels sentrale kommuner.

Figur 8.5 Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunenes kompetanse på strategisk samfunnsutvikling? Prosent.



N = 177.

I tabell 8.2 ser vi på i hvor stor grad kommunene mener ulike måter å samarbeide på bidrar til kompetanseutvikling. Deltagelse i regionråd skiller seg ut som en viktig samarbeidsform, idet 37 prosent svarer at det i stor grad bidrar til kompetanseutvikling. Felles kurs, workshoper og konferanser vurderes som noe mindre viktig. Det er 21 prosent som mener at erfaringsutveksling på et mer uformelt nivå i stor grad spiller en viktig rolle. Det tyder på at mer uformelle samarbeidsformer som ikke trenger å avtales som formelle interkommunale samarbeid, også er viktige for kommunene.

Tabell 8.2 I hvor stor grad bidrar ulike samarbeidsformer med andre kommuner til kompetanseutvikling innenfor strategisk samfunnsutvikling?

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker	N
Deltagelse i regionråd	37,4 %	49,1 %	9,4 %	1,8 %	2,3 %	171
Arrangerer felles kurs/workshops/konferanser	6 %	54,5 %	28,1 %	7,2 %	4,2 %	167
Konkret samarbeid om samfunnsutviklingsprosjekter	17,8 %	50,3 %	21,9 %	5,9 %	4,1 %	169
Utveksler erfaringer på et mer uformelt nivå	20,6 %	62,4 %	13,5 %	0 %	3,5 %	170

Her hadde vi også et fritekstalternativ hvor kommunene selv kunne fylle inn alternative samarbeidsformer. Det var få som gjorde dette, men en kommune nevnte at tverrfaglige, interkommunale arbeidsgrupper er en viktig samarbeidsform. Denne kommunen nevnte også interkommunale politiske arbeidsverksteder som en viktig arena for kompetanseutvikling. En annen kommune nevnte at de har en felles kommuneplanlegger med to andre kommuner.

8.4.1 Å Barrierer for interkommunalt samarbeid?

I spørreundersøkelsen var det 31 kommuner, tilsvarende 17,5 prosent, som svarte at samarbeid med andre kommuner er lite eller ikke viktig for kompetanse på strategisk samfunnsutvikling, eller at de ikke samarbeider med andre kommuner. Vi spurte disse kommunene om hvorfor samarbeid med andre kommuner er lite viktig for kompetanseutvikling, for å få tak i eventuelle barrierer for samarbeid. Her kunne respondentene kun krysse av for ja/nei på de ulike faktorene, og det var mulig å sette flere kryss. Rundt halvparten av kommunene som mener samarbeid er lite viktig for kompetanseutvikling, sier at manglende økonomiske ressurser og lite kapasitet i kommunen er viktige årsaker til dette. Manglende kompetanse hos andre kommuner er også en grunn samt lite interesse hos andre kommuner. Ressurssituasjon synes altså å være en viktig barriere samt lite kapasitet til samarbeid.

Tabell 8.3 Årsaker til at samarbeid med andre kommuner er lite viktig for kompetanseutvikling innenfor samfunnsutviklingsarbeidet. N = 31.

Barrierer for kompetanseutvikling i samarbeid med andre kommuner	Kommuner som mener samarbeid er lite eller ikke viktig for kompetanseutvikling. (N = 31)
Lite interesse hos andre kommuner i å samarbeide	32,3 %
Manglende kompetanse i andre kommuner	41,9 %
Manglende økonomiske ressurser for samarbeidet	48,4 %
Lite kapasitet hos oss til å samarbeide med andre kommuner om kompetanseutvikling	48,4 %

8.5 Casekommunene om samfunnsutvikling og kompetanse

Surveyen viser at nesten alle kommunene (87 prosent) har en kommuneplan med samfunnsdel, og at denne brukes i kommunenes praktiske arbeid med samfunnsutvikling. I dette arbeidet finner vi også at både øverste politiske (ordfører) og administrative ledelse (rådmann) i kommunen er involvert. Også gjennom de kvalitative intervjuene gir ordfører og rådmenn uttrykk for at dette er et arbeid de anser som viktig, og som de er engasjert i. Ut fra intervjuene dekker samfunnsutvikling en rekke områder, som næringsutvikling, omdømmearbeid, arealplanlegging, tettstedsutvikling, levekår, helse og likestilling. «Samfunnsutvikling handler om å heve blikket og se for seg hva slags samfunn man ønsker i kommunen, og hvordan man kommer dit.» (Ordfører, usentral kommune med færre enn 2500 innbyggere).

Det ser ut til å være et lite skille mellom casekommunene som vektlegger det mer formelle planarbeidet, og dem som vurderer samfunnsutvikling som først og fremst å være næringsutvikling. Kommunene som vektlegger det strategiske planarbeidet, peker blant annet på viktigheten av å konkretisere kommuneplanens samfunnsdel:

«Hovedmålet er å få flere innbyggere i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel er sentral for dette arbeidet. Her konkretiseres visjonene i form av mål og tiltak som

skal følges opp. Det handler om å prioritere mål.» (Rådmann, sentral kommune med færre enn 2500 innbyggere)

På spørsmål om hva slags kompetanse som er viktigst for samfunnsutviklingsarbeidet, vektla en rådmann planleggingskompetanse og betydningen av gode planer som sentralt:

«Det viktigste er å vite hvordan planer skal lages. Å ha et forhold hva som er et godt mål og et godt tiltak. At det faktisk er evaluerbart, at det er målbart. Ellers blir det fort at du er i tvil om når du har begynt, og når du har slutt. For å si det litt flåsete. Poenget er at det skal være konkrete mål om hvor man skal, og at man vet når man er der. Planleggingskompetansen er kjempeviktig.» (Rådmann, usentral kommune med under 2500 innbyggere)

Dette står i litt kontrast til kommunene som tydeligere definerer arbeidet med samfunnsutvikling først og fremst som næringsutvikling. I disse ser det ut som om det er noe mindre oppmerksomhet rettet mot planarbeid og at man er mer opptatt av hvordan skape vekst i næringslivet og kommunen:

«Vi er ekstremt gode på å drive samfunnsutvikling. Det er en kultur og et politisk klima for det. Vi har hatt stor suksess med trekantsamarbeid mellom det frivillige, det offentlige og privat næringsliv. Vi har et næringsliv som går så det suser og vi har en god dialog og en tett kontakt med næringslivet. Vi besøker alle bedriftene i kommunen jevnlig. Det lokale eierskapet er viktig for å forstå dette, det er en felles interesse mellom næringsliv og kommunale myndigheter i å utvikle dette til en attraktiv kommune. Det er bare å se til nabokommunene så ser man en helt annen situasjon, jeg tror ikke de har mye kontakt med de internasjonale eierne.» (Rådmann, sentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

Og en annen:

«Jeg vil si at kommunen er et lokomotiv i arbeidet med samfunnsutvikling. Ordfører og jeg som rådmann er aktive i næringsutviklingsarbeidet. Jeg mener at det er det viktigste kommunen arbeider med.» (Rådmann, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

I det samme intervjuet ble det vist til at samfunnsutviklingsarbeid skiller seg litt fra det tradisjonelle arbeidet i kommunen:

«Det er en litt annen måte å tenke på enn innenfor tjenesteområdene. Det er en forskjell på likhet og rettferdighet som preger det meste av det vi jobber med, og så tenke sjanser og risiko. Innenfor dette arbeidet må en kanskje ta noen tøffe avgjørelser, alle kan ikke få likt, da blir det ikke utvikling, vi må tørre å ta sjanser og satse på noen prosjekter.» (Ordfører, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

Når det gjelder kapasitet, har de tre større kommunene i caseundersøkelsen egne planavdelinger og flere personer og ressurser til å arbeide med samfunnsutvikling og planarbeid generelt, men også de ønsker at det kunne vært mer ressurser:

«Vi har en egen planavdeling. Vi har ganske god kompetanse på samfunnsplaner. Vi har en egen byplanlegger blant annet. Det å lage selve planverket, det formelle, hva vi må ta hensyn til, utforming og prosesser rundt. Men vi kunne kanskje ønsket oss flere folk, sånn at vi kunne vært enda mer foroverlent, tatt mer initiativ og kontakt med relevante medspillere i samfunns- og byutvikling.» (Ordfører, kommune med flere enn 20 000 innbyggere)

Det er grunn til å anta at kontaktene med relevante medspillere kan være enklere å få til i mindre kommuner hvor (som vist over) nærheten mellom ulike samfunnsaktører kan være ganske stor.

Samtidig som arbeidet med samfunnsutvikling oppleves som viktig, peker kommunene i intervjuene på at sammenlignet med lovpålagte oppgaver innenfor sentrale tjenesteområder blir arbeidet med samfunnsutvikling mindre prioritert. I intervjuer med fire fylkeskommuner sies noe av det samme. De peker på at særlig de små kommunene sliter med å ha ressurser og stillinger nok til å drive dette arbeidet.

Kommunene i caseundersøkelsen som ser planarbeid som en sentral del av arbeidet med samfunnsutvikling, etterspør særlig samfunnsplanleggere, prosjektledere og folk med plankompetanse. Og flere av dem sier at de mangler noe kompetanse når det gjelder planarbeid, knyttet blant annet til reguleringsplaner, og flere sier at de ønsker å ansette en planlegger eller en plankoordinator:

«Vi deler på en samfunnsplanlegger med to andre kommuner. Denne personen har formell kompetanse innenfor planlegging. Viktig å ha et forhold til hvordan planer lages, hva som er gode konkrete mål og tiltak. Og at måloppnåelse er evaluerbart eller målbart.» (Rådmann, sentral kommune med under 2500 innbyggere)

Flere av kommunene er også innom at arbeidet med samfunnsutvikling handler om å drive prosesser fremover, få ting til å skje, skape nye forbindelser, få frem de gode ideene og realisere dem: «Prosesskompetanse er kanskje noe av de aller viktigste og det mest undervurderte.» (Ordfører, usentral kommune med mellom 5000 og 10 000 innbyggere)

Men samfunnsutviklingsarbeidet er, som skrevet, variert og går på tvers av kunnskapsfelter og sektorer. Og kommunene som ser samfunnsutvikling først og fremst som næringsutvikling, ser ut til å etterspørre en noe annen kompetanse. De vektlegger for eksempel at erfaringsbasert kompetanse er viktig i dette feltet:

«Nærhet og god kjennskap til kommunen, både næringsliv og folk, er viktig. Litt formal kompetanse er bra, men her er det mye erfaring. Det gjør at det er vanskelig å rekruttere til denne type stillinger. Det er koblingen mellom offentlig og privat sektor som kan være utfordrende. Det er mange måter å organisere denne funksjonen på.

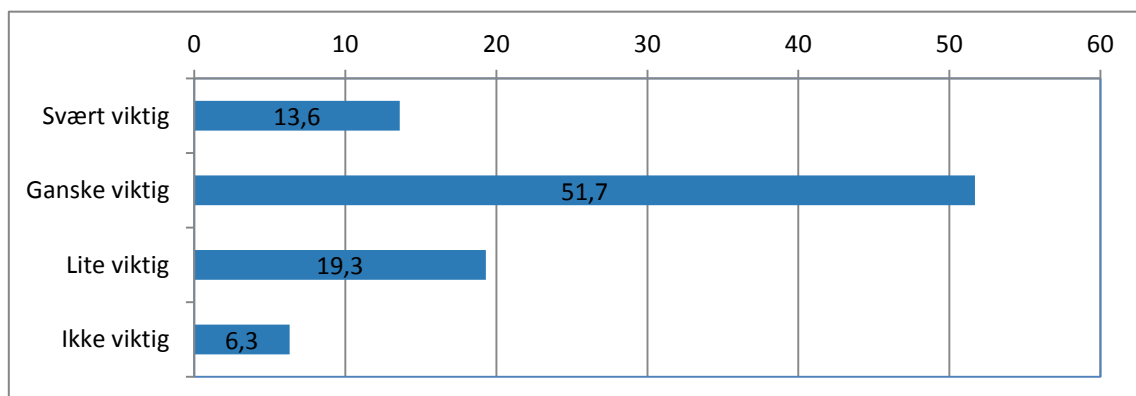
Hva som passer den enkelte kommune, må velges lokalt.» (Ordfører, usentral kommune med mellom 2500 og 5000 innbyggere)

8.6 Fylkeskommunen og kompetanse

Samarbeid med aktører utenfor kommunen er en sentral del av samfunnsutviklingsarbeidet i kommunene. Norut fant i 2009 at kommunene mener fylkeskommunen er nest viktigste eksterne samarbeidspartner i samfunnsutviklingsarbeidet, etter andre kommuner (Norut 2009:65). Vi har spurt kommunene om hvor viktig samarbeid med fylkeskommunen er for kompetansesituasjon- og utvikling i kommunen. Vi ser i figur 8.6 at rundt 14 prosent mener dette samarbeidet er svært viktig, mens nær 52 prosent mener det er ganske viktig.

Når vi ser på forskjeller mellom kommuner, finner vi at små kommuner i større grad mener samarbeid med fylkeskommunen er viktig for kompetanseutvikling, enn store kommuner (se vedleggstabell 32). Dette er et interessant funn, og kan tyde på at små kommuner i større grad enn store har utbytte av fylkeskommunen som kompetanseresurs. Norut fant i 2009, til sammenligning, ikke systematiske forskjeller mellom små og store kommuner knyttet til hvor viktig kommunene mente fylkeskommunen var som samarbeidspartner (Norut 2009:67). Norut fant heller ikke systematiske forskjeller mellom mer og mindre sentrale kommuner. Det gjør heller ikke vi (se vedleggstabell 33).

Figur 8.6 Hvor stor betydning har samarbeid med fylkeskommunen for kompetanseutvikling innenfor strategisk samfunnsutvikling? Prosent.

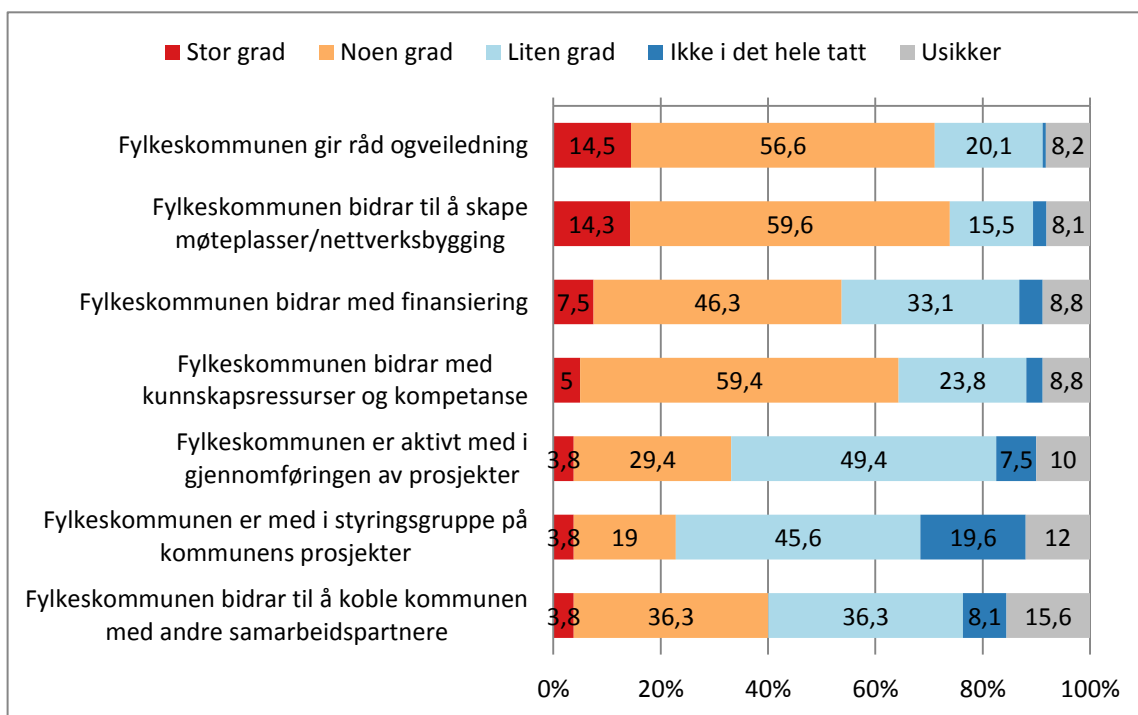


Alle kommunene i vår caseundersøkelse, med ett unntak, gir uttrykk for at de har gode relasjoner med fylkeskommunen og ser på den som en viktig utviklingsaktør. Rådmannen i en kommune mente samarbeidet med fylkeskommunen var mindre viktig: «Fylkeskommunen er ikke en viktig regional aktør, tror de har vært på besøk her tre ganger de siste fem årene.» (Rådmann, usentral kommune med mellom 2500 og 5000 innbyggere).

8.6.1 Å Samarbeidsformer med fylkeskommunen

Vi spurte også kommunene om i hvor stor grad ulike konkrete samarbeidsformer med fylkeskommunen bidro til kompetanseutvikling. Kommunene svarer «i noen grad» på mange spørsmål, noe som tyder på at fylkeskommunen spiller en rolle, men i noe begrenset grad. Vi fant at kommunene mener fylkeskommunen særlig bidrar når det gjelder å skape møteplasser og nettverksbygging, og med å gi råd og veiledning. I noen grad bidrar fylkeskommunen også med finansiering. Relativt få, 5 prosent, mener at fylkeskommunen i stor grad bidrar med kunnskapsressurser og kompetanse, men 59 prosent svarer i noen grad. Fylkeskommunen er i mindre grad aktivt med i gjennomføringen av prosjekter.

Figur 8.7 I hvor stor grad bidrar ulike samarbeidsformer med fylkeskommunen til kompetanseutvikling når det gjelder kommunens arbeid med samfunnsutvikling?



N = 160.

For å få kunnskap om hvordan fylkeskommunen vurderer sin rolle, gjennomførte vi kvalitative intervjuer i fire fylkeskommuner, da med leder eller fagperson innfor samfunnsutvikling/næringsutvikling. Fylkeskommunen har et ansvar for å veilede og støtte kommunene i deres arbeid med strategisk og praktisk samfunnsutvikling.

Fylkeskommunene vi intervjuet mener gjennomgående at arbeidet med samfunnsutvikling i kommunene er varierende, og de opplever at det i en del kommuner ikke har så veldig høy prioritet. Mange mindre kommuner sliter med å ha ressurser og stillinger nok til å klare å arbeide med samfunnsutvikling, og det er et arbeid som nedprioriteres noe i forhold til andre kommunale oppgaver:

«Det er anstrengt økonomi i flere av kommunene og mye av kapasiteten går til lovpålagt driftsoppgave. Der må man prioritere. Det gjør noe med samfunnsutviklingsperspektiver som må vike litt.» (Fylkeskommune, Sør-Norge)

Ifølge fylkeskommunene er arbeidet med samfunnsutvikling i de mindre kommunene ofte avhengig av enkeltpersoners engasjement:

«Personfaktoren er viktig, engasjement hos den enkelte betyr mye for hvordan arbeidet i kommunen drives. Små forhold, små kommuner gjør at den enkeltes engasjement blir veldig viktig.» (Fylkeskommune, Midt-Norge).

Fylkeskommunene vi har intervjuet, gir klart uttrykk for at deres veiledningsrolle særlig er knyttet til kommunenes planarbeid – å få kommunene til å lage planer. Fylkeskommunene fremhever også at de sitter med en plankompetanse som særlig de mindre kommunene ikke har:

«De mindre kommunene har begrenset med plankompetanseressurser hos seg. Sånn sett blir vi en kompetansebank som de benytter seg av for planlegging, kanskje spesielt i forhold til arealplanlegging.» (Fylkeskommune, Sør-Norge)

Ved siden av plankompetanse vektlegger fylkeskommunene også at næringskompetanse er en viktig del av samfunnsutviklingsarbeidet. En av fylkeskommunene fremhever at den har en særlig rolle som en utviklingsaktør, og prøver å få til samarbeid mellom kommuner: «Vi prøver å oppmuntre til samarbeid, men manglende ressurser gjør at utviklingsarbeidet blir mindre viktig. Og så er man opptatt av egen kommune, det er ikke så viktig hvordan det går i andre.» (Fylkeskommune, Midt-Norge)

Mens det er tydelig at fylkeskommunene opplever at de har en rolle i de mindre kommunenes arbeid med samfunnsutvikling, ser det ut til at de større kommunene er mer selvdrevne og har den kompetansen de trenger for å drive utviklingsarbeidet, selv. En fylkeskommune sier:

«Kompetansen i kommunene er veldig variabel etter kommunens størrelse, de største kommunene i fylket har vel så stor bredde i kompetansen som vi har.» (Fylkeskommune, Sør-Norge). Og en annen: «De store byene har vi liten kontakt med, de er selvgående.» (Fylkeskommune, Vest-Norge).

Det fylkeskommunene peker på som en hovedutfordring for de mindre kommunenes arbeid med samfunnsutvikling, handler i større grad om mangel på kapasitet enn manglende kompetanse:

«Det er krevende for de mindre kommunene å arbeide med samfunnsutvikling, og det handler like mye om kapasitet som kompetanse. Veldig ofte kan du ha kompetanse selv i en liten kommune. Men utfordringen er at man er så kort på arbeidskraft.» (Fylkeskommune, Midt-Norge)

Intervjuene med fylkeskommunene gir i større grad enn intervjuene med kommunene inntrykk av at arbeidet med samfunnsutvikling nedprioriteres noe i kommunene, og da særlig i små kommuner. Norut gjorde tilsvarende funn i intervjuer med informanter fra fylkeskommuner. Informantene mente det var store variasjoner mellom ulike kommuner når det gjaldt kompetanse og innsats i samfunnsutviklingsarbeidet (Norut 2009:57). Samtidig påpekte Norut at det var en tendens til økende oppmerksomhet rundt samfunnsutviklingsarbeidet i kommunene. Både Norut og Moen (2011) fant at aktører som kommunene samarbeider med, vurderte kommunenes kompetanse mer negativt enn kommunene selv gjorde (Norut 2009, Moen 2011).

9 Oppsummering

I sin kunnskapsoversikt om kompetansesituasjonen i kommunene skriver Saga (2011) at kompetansen i hovedsak blir belyst ut fra nasjonale mål, standarder og føringer og i mindre grad ut fra behov i kommunene. De fremhever videre at det innebærer at variasjoner i kompetanse kommunene imellom i liten grad blir forstått ut fra lokale behov og vurderinger. I denne rapporten har vi lagt vekt på å belyse kommunenes egne vurderinger av kompetansesituasjonen og hvilke kompetansebehov de har. Kommunene bestemmer i stor grad selv hvordan de løser sine velferdsoppgaver innenfor rammene av nasjonale mål, med hensyn til hvordan arbeidet organiseres og bemannes. Lokale hensyn og lokale vurderinger blir da viktige faktorer som påvirker organisering og tjenesteproduksjon. Samtidig er kommunene ansvarlige for å levere kvalitativt gode, effektive og likeverdige tjenester til befolkningen, og ivareta krav om faglighet og rettsikkerhet. Det å rekruttere, utvikle og bevare kompetanse for å ivareta disse oppgavene er derfor et sentralt og viktig tema.

Denne rapporten har hovedfokus på kommunenes egne opplevelser og erfaringer rundt kompetansesituasjon, utfordringer og strategier. Det er kommunene selv som kjenner egen situasjon best, og hva slags behov og utfordringer de har. Vi har undersøkt kommunenes kompetansesituasjon ved å se på kompetansebehov, rekrutteringsutfordringer og strategier for kompetanseutvikling. Vi har også sett på hvordan kommunene vurderer sammenhenger mellom kompetansesituasjon og kvaliteten på de kommunale tjenestene. I rapporten har vi dessuten undersøkt kommunenes rolle som samfunnsutvikler i et kompetanseperspektiv. Det betyr at vi har sett på hvordan kommunene arbeider med samfunnsutvikling, hvilke typer kompetanse som er viktige for dette arbeidet, og hva slags betydning interkommunalt samarbeid og samarbeid med fylkeskommunen har for kompetanseutvikling innen samfunnsutvikling.

•Å Kompetansesituasjon og kompetansebehov

Med utgangspunkt i registerdata viser vi at det er variasjoner mellom kommuner etter størrelse, beliggenhet og region når det gjelder hvilken kompetanse de ansatte i kommunen har. Samlet sett har andelen ansatte med høyere utdanning i kommunene gått noe ned i senere år, fra 42 prosent i 2005 (Agenda 2006) til 38,3 prosent i 2012. Andelen med høyskole- eller universitetsutdanning er noe høyere i større enn i mindre kommuner og noe høyere i mer sentralt beliggende kommuner. Dette er i tråd med hva som har vært vist i andre studier. Det er også betydelige variasjoner mellom kommuner innenfor samme størrelseskategori. En forklaring kan være at kommuner innenfor samme størrelseskategori har ulike økonomiske handlingsrom. En av de mindre kommunene i vår caseundersøkelse peker på at de som en kraftkommune har en økonomi som gjør det mulig å være forholdsvis sjenerøse med å gi lønnet permisjon i forbindelse med etter- og

videreutdanning og automatisk lønnsopprykk når etterutdanning er fullført. En annen av casekommunene opplevde at flere av sykepleierne i kommunen sluttet for å begynne å jobbe i nabokommunen. Dette ble blant annet knyttet til muligheter for heltidsstillinger for sykepleierne. Disse to eksemplene viser nettopp at kommuner på samme størrelse (og tilnærmet lik beliggenhet) kan velge ulike strategier, det være seg på grunn av ulikt økonomisk handlingsrom eller andre forhold internt i kommunene.

I denne studien har et av målene vært å se på hvordan kommunene selv vurderer kompetansesituasjonen ut fra kommunens behov og mål. Det norske kommunesystemet hviler på det kommunale selvstyre, som innebærer at kommunene innenfor nasjonalt gitte rammer har ansvaret for å legge til rette for at kommunale tjenester tilpasses lokale behov. Det betyr at det er aksept for en viss variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner. Men dette kommunesystemets legitimitet er avhengig av at de lokale oppgaveløsningene ivaretar kravene til faglighet, likeverdighet i befolkningens tilgang på tjenester og grunnleggende rettssikkerhet.

Vi finner variasjoner når det gjelder kommunenes vurderinger av sitt generelle kompetansebehov. Andelene varierer fra sektor til sektor, men mellom 30–50 prosent av kommunene svarer at de har lite behov for flere ansatte med formell kompetanse i form av fagbrev eller høyere utdanning. Rundt en firedel av kommunene har et stort behov for flere ansatte med høyere utdanning i barnehage, pleie og omsorg og administrasjon / teknisk sektor. Behovet for flere med høyere utdanning er noe mindre i grunnskolen. Når det gjelder behov for ansatte med fagbrev, har rundt en firedel av kommunene stort behov innenfor pleie og omsorg, mens behovet er noe lavere i de andre sektorene. Både gjennom surveymaterialet og de kvalitative intervjuene er inntrykket at kommunene på et generelt nivå vurderer egen kompetansesituasjon som god.

Når vi går mer detaljert inn og ser på behovet for flere ansatte med formell kompetanse på stillings-/yrkesnivå, er det generelle bildet at en firedel av kommunene oppgir å ha et stort behov for førskolelærere i barnehagene, 31 prosent for sykepleiere i pleie og omsorg, og at hele 40 prosent har et stort behov for ingeniører innen administrasjon og teknisk sektor. Også i den kvalitative caseundersøkelsen kom det frem et tilsvarende sterkt behov for kompetansen disse yrkene gir, spesielt mangelen på ingeniører trekkes frem av alle kommunene vi har intervjuet. Det store behovet for ingeniører er antagelig et resultat av at konkurransen fra privat sektor gjør seg gjeldende. Når næringslivet går så godt som det gjør (særlig innenfor oljerelatert virksomhet), er det generelt vanskelig for kommunesektoren å konkurrere. Når det gjelder behov for sykepleiere, er det mulig at samhandlingsreformen har betydning i den forstand at det kreves mer spesialkompetanse innenfor pleie- og omsorgssektoren. Behovet for førskolelærere er antageligvis et resultat av at det har vært en vekst i antallet barnehageplasser i alle kommuner knyttet til målet om full barnehagedekning.

Vi har gjennomført en rekke analyser for å belyse forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse, beliggenhet og nærings sammensetning når det gjelder kompetansebehov. Hovedbildet er at det er store variasjoner i Kommune-Norge, men at de går på tvers av disse dimensjonene. Når vi ser på kommunestørrelse, finner vi lite systematiske forskjeller mellom kommuner i ulike størrelseskategorier. Det er store variasjoner mellom små så vel som mellom store kommuner. Vi finner imidlertid forskjellige behov for flere

ansatte med fagbrev innen barnehage og pleie og omsorg. Det er større behov for disse i kommuner med over 20 000 innbyggere og mindre behov i små kommuner med under 5000 innbyggere. Vi finner lite systematiske forskjeller når vi sammenligner mer og mindre sentrale kommuner, bortsett fra innen administrasjon / teknisk sektor. Noe sentrale kommuner har større behov for flere ansatte med høyere utdanning i administrasjon / teknisk sektor enn det de minst og mest sentrale kommunene har. Når det gjelder behov for ingeniører, finner vi størst behov i noe sentrale og sentrale kommuner. Det er også behov for flere ansatte med formell kompetanse innen ledelse, strategi og organisasjonsutvikling i de minst sentrale kommunene. I intervjuene peker distriktskommuner på at det å ligge usentralt til gir utfordringer med å få tak i ansatte med formell kompetanse, og at jo høyere eller mer spesialisert kompetanse det er behov for, jo vanskeligere er det. Dette knytter de til at det er små fagmiljøer i kommunene, og dermed at kommunen muligens ikke er et så interessant arbeidssted. Dette samsvarer med funnene i Agenda (2006) som peker på at når det gjelder å rekruttere faggrupper med få personer, så vil størrelse på fagmiljø være en barriere for å rekruttere til mindre kommuner. Vi finner også noen systematiske regionale forskjeller, spesielt når det gjelder barnehagesektoren, hvor det er et særlig stort behov for førskolelærere i barnehagene i Oslo og Akershus samt i Agder og Rogaland.

•Å Kompetansesituasjon og kvalitet på tjenester

Generelt vurderer kommunene både i surveyundersøkelsen og i caseundersøkelsen at kvaliteten på tjenestene de tilbyr, er god. På spørsmål om det er en sammenheng mellom kvaliteten på tjenestene og kompetanse, svarer også de fleste positivt: at det å ha formell kompetanse og å arbeide med kompetanseutvikling bidrar til at kvaliteten på tjenestene blir bedre. Vi finner en signifikant forskjell små og store kommuner knyttet til sammenhengen mellom kompetanseutviklingsarbeid og kvalitet i tjenestene. De minste og største kommunene er betydelig mer enige enn mellomstore kommuner i at arbeid med kompetanseutvikling har ført til kvalitativt bedre tjenester.

I de kvalitative intervjuene kommer det tydelig frem at realkompetanse, eller erfaringsbasert kompetanse, vurderes som viktig for kvaliteten på tjenestene, særlig i barnehagesektoren og innen omsorg og pleie. Her vises det også til betydningen av mer personlige egenskaper, som evne til empati og å være god til å bygge relasjoner, og at disse ikke nødvendigvis følger med formell kompetanse. Når det gjelder veiledning, utvikling og innovasjon innenfor tjenesteområdene, er det en entydig oppfatning i casekommunene at formell kompetanse er nødvendig. Også når det gjelder økt saksbehandling av individuelle rettigheter, ble det fremhevet at det forutsetter at kommunene har formell kompetanse på lovverk og på dokumentasjon av prosesser, resultatet og vedtak.

Vi finner i caseundersøkelsen små forskjeller mellom kommunene i hvordan de vurderer betydningen av kompetanse for kvaliteten på de kommunale tjenestene. Kommunene vurderer generelt at kvaliteten på tjenestene de tilbyr, er god. Det er subjektive vurderinger av kommunenes kompetansesituasjon vi har fått, og det er ikke usannsynlig at slike vurderinger vil ha en tendens til å være positive. Samtidig er det kommunene som kjenner den lokale situasjonen best, derfor er disse vurderingene viktige. Objektive

mål som andelen ansatte med formell utdanning sier heller ikke nødvendigvis noe om kvaliteten på tilbudet. Den kompetansen som oppfattes som tilstrekkelig i en kommune, kan oppfattes som utilstrekkelig i en annen. Det kan skyldes forskjeller i lokale utfordringer, at omfanget av oppgaver varierer, eller det kan være ulike lokale vurderinger av hvordan oppgaver best løses. Innbyggerundersøkelsen viser også at innbyggerne generelt er tilfredse med det lokale tjenestetilbudet. (DIFI 2013b).

•Å Rekruttere og beholde kompetanse

Vi finner at flere av kommunene har hatt rekrutteringsutfordringer innenfor sentrale tjenesteområder de siste to årene. Dette gjelder særlig innenfor pleie og omsorg og administrasjon / teknisk sektor, hvor 23 prosent av kommunene svarer at de i *stor grad* har hatt problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse de siste to årene.

Ut fra det kommunene har svart om kompetansebehov, virker det rimelig å anta at dette i stor grad handler om utfordringer med å rekruttere sykepleiere og ingeniører. Det er antagelig litt ulike mekanismer bak rekrutteringsutfordringene knyttet til disse to gruppene: For det første er det langt flere sykepleierstillinger enn ingeniørstillinger i kommunene og et større behov for sykepleiere enn for ingeniører. For det andre er det, som tidligere nevnt, særlig konkurranse fra privat sektor som er en utfordring når det gjelder å rekruttere ingeniører, mens det for sykepleiere antagelig er konkurransen fra sykehus som er utfordringen. I de kvalitative intervjuene pekes det også på at det å kunne tilby hele og faste stillinger er viktig for å få nok sykepleiere.

Vi finner, noe overraskende, ikke systematiske forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder rekrutteringsutfordringer, heller ikke mellom mindre og mer sentrale. Årsakene til dette er nok sammensatt. Store og mer sentrale kommuner opererer ofte i strammere arbeidsmarked i konkurranse med statlige og private arbeidsgivere. Selv om tilgangen til søkere er større, skal de ofte også være fyller flere stillinger ettersom de er større organisasjoner. Små kommuner har andre typer utfordringer, for eksempel knyttet til fraflytting og mangel på relevante søkere, men befinner seg ofte også i mindre stramme arbeidsmarked og er lokalt en attraktiv og trygg arbeidsgiver. Vi finner noen regionale forskjeller, med større utfordringer i Oslo og Akershus særlig innen barnehage.

Videre har vi sett på i hvor stor grad turnover og det å beholde ansatte er en utfordring for kommunene. Vi finner både i surveymaterialet og gjennom intervjuene at det er lite turnover eller gjennomtrekk av ansatte i kommunene. Hovedinntrykket er at kommunene har en stabil arbeidskraft, noe som oppleves som et gode, men i et par intervjuer blir det sagt at «det er så stabilt at det nesten er problematisk». Noen kommuner pekte altså i intervjuene på at det kan ligge noen utfordringer her knyttet til at man får litt lite nye impulser inn, og at man kan stå foran en utfordring dersom det er mange som når pensjonsalder samtidig.

Vi har ikke funnet systematiske forskjeller mellom små og store og sentrale/usentrale kommuner når det gjelder kompetansebehov. Det er ikke signifikante forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse og sentralitet når det gjelder utfordringer som har med rekruttering og turnover å gjøre.

•Å Strategier for å løse kompetanseutfordringer

Videre har vi sett nærmere på hva slags strategier kommunene har for å løse kompetanseutfordringene. Vi begynner med å se på kompetansestrategier generelt i kommunene. Kompetanseplaner er et sentralt virkemiddel i kommunenes kompetansearbeid (Asplan Viak & Fafo 2010). Totalt oppgir nesten halvparten av kommunene at de har en overordnet kompetanseplan for hele kommunen, eller at de har både en overordnet kompetanseplan og delplaner for sektorene, mens 28 prosent oppgir å ha delplaner for noen av sektorene. Det er 20 prosent som svarer at de ikke har noen kompetanseplan. Store kommuner har i større grad kompetanseplaner enn små (men flere små kommuner har kompetanseplaner enn tidligere, sammenligner vi med funn i tidligere undersøkelser), og mer sentrale kommuner har i større grad planer enn mindre sentrale kommuner. Vi finner ikke systematiske forskjeller mellom kommuner med og uten kompetanseplaner når det gjelder hva slags kompetansebehov de har. Flertallet av kommunene har kompetanseplaner, men kommunene uten slike planer har ikke skilt seg ut i negativ retning når vi har sett på kompetansebehovet innen de enkelte sektorene.

Vi har spurt kommunene i hvor stor grad de bruker ulike kompetanseutviklingstiltak. Når vi ser på dette for alle kommunene under ett, er formell videreutdanning, interne kurs og lederutvikling de tiltakene som flest kommuner oppgir å bruke i stor grad. Store og mer sentrale kommuner oppgir at de i større grad bruker disse tiltakene enn mindre sentrale kommuner med færre innbyggere. Flere små kommunene enn store kommuner svarer at de i stor grad samarbeider med andre kommuner om kompetanseutvikling. I de kvalitative intervjuene ga også kommunene uttrykk for at de vurderer det å vedlikeholde og utvikle de ansattes kompetanse som viktig. Men samtidig kom det tydelig frem at dette er et økonomisk spørsmål der kommuneøkonomien avgjør hvilke ordninger/tiltak man kan tilby for eksempel når det gjelder etter- og videreutdanning. Vi finner systematiske forskjeller mellom kommuner med og uten kompetanseplaner når det gjelder i hvor stor grad de benytter ulike kompetanseutviklingstiltak. Kommuner med overordnede kompetanseplaner svarer at de i større grad benytter lederutvikling, coaching/mentorordninger og praksiskandidatordningen, enn det kommuner uten kompetanseplaner gjør. Det er ikke signifikante forskjeller knyttet til i hvor stor grad kommunene bruker formell videreutdanning, interne kurs eller grad av interkommunalt samarbeid.

Når vi sammenligner kommuner med større og mindre kompetanseutfordringer, finner vi noen forskjeller mellom hvordan kommunene arbeider med kompetanseutvikling. Det er for det første en klar sammenheng mellom kompetansebehov og rekrutteringsutfordringer. Kommuner som har stort behov har også store rekrutteringsutfordringer. Både kommuner med stort og lite kompetansebehov mener selv at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling. Kommuner med stort kompetansebehov synes å være mer opptatt av betydningen det har å øke andelen med formell kompetanse. De mener også i større grad at størrelse på fagmiljø er viktig for kvaliteten i tjenestene. Dette tyder på at de har engasjert seg i kompetanseutfordringene, særlig knyttet til mangel på formell kompetanse, og arbeider for å løse dette. Vi finner forskjeller mellom gruppene når det gjelder om de har kompetanseplaner eller ikke. Kommuner med stort be-

hov for mer formell kompetanse i flere sektorer har i mindre grad kompetanseplaner enn kommuner med lite behov. Dette antyder altså at det blant kommuner uten kompetanseplaner kan være større kompetanseutfordringer enn i kommuner med slike planer. Det er også interessant at kommunene med stort kompetansebehov i like stor grad sier seg enige med de med lite behov i at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling, til tross for at mange i denne gruppen ikke har kompetanseplaner. At kommuner både med og uten kompetanseplaner mener de jobber systematisk med kompetanse, kan indikere at det i kommunene er ulike forståelser av hva det vil si å jobbe systematisk med kompetanseutvikling. Vi finner mindre forskjeller knyttet til i hvor stor grad ulike kompetanseutviklingstiltak som formell videreutdanning, interne kurs, lederutvikling og praksiskandidatordning med mer brukes. Det er også ikke systematiske forskjeller mellom gruppene når det gjelder hvor viktig de mener interkommunalt samarbeid er for kompetanseutvikling.

•Å Samfunnsutvikling og kompetanse

Samfunnsutvikling i kommunene handler både om å utvikle lokalsamfunn, bygge næringsliv, sørge for gode lokale tjenester og følge opp samfunnsmessige endringer gjennom lokale prosjekter. Kommunene har stort rom for selv å utforme hvordan de arbeider med samfunnsutvikling, hvilke temaer de fokuserer på, hva slags prosjekter de iverksetter, og hvem de samarbeider med internt og eksternt. Eksempler på temaer som våre casekommuner satser på, er næringsutvikling, arealplanlegging, tettstedsutvikling, levekår, helse og likestilling.

Sentralt i arbeidet er kommuneplanens samfunnsdel, hvor visjoner og mål for arbeidet med samfunnsutvikling konkretiseres. Spørreundersøkelsen viser at nesten alle kommunene (87 prosent) har en kommuneplan med en samfunnsdel, og at denne brukes i kommunenes praktiske arbeid med samfunnsutvikling. Et klart flertall av kommunene svarer at man i stor grad følger opp mål i planen i konkret prosjektarbeid. 40 prosent av kommunene svarer at planene følges opp gjennom at det tildeles økonomiske ressurser, og 28 prosent svarer at mål i planene realiseres gjennom konkret prosjektarbeid.

Både øverste politiske (ordfører) og administrative ledelse (rådmann) i kommunen er sentrale aktører og mye involvert i arbeidet med samfunnsutvikling. Andre som er mye involvert, er næringssjef/næringskonsulent, planlegger og teknisk sjef. Også gjennom caseundersøkelsen gir ordførere og rådmenn uttrykk for at dette er et arbeid de anser som viktig, og som de er engasjert i. Samtidig som arbeidet med samfunnsutvikling oppleves som viktig, peker kommunene i intervjuene på at arbeidet med samfunnsutvikling blir mindre prioritert enn lovpålagte oppgaver på sentrale tjenestoområder. Intervjuer med fire fylkeskommuner forteller noe av det samme. Fylkeskommunene peker på at særlig de små kommunene sliter med å ha ressurser og stillinger nok til å kunne drive dette arbeidet.

Kommunene vurderer selv at de har ganske god kompetanse på samfunnsutvikling. Nær 20 prosent av kommunene mener at de har svært god kompetanse. Store og mer sentrale kommuner mener gjennomgående at de har bedre kompetanse på dette enn

mindre kommuner føler de har. Fylkeskommunen er noe mer avdempet i sine vurderinger av kommunenes kompetanse og mener at særlig små kommuner både har problemer med kapasitet og kompetanse innenfor samfunnsutviklingsarbeidet. Vi finner at kommuner som mener de har god kompetanse på samfunnsutvikling, i større grad svarer at de følger opp mål i planer gjennom konkret prosjektarbeid. De mener også i større grad enn de med lavere kompetanse at de tildeler økonomiske ressurser til dette, og at mål i planene realiseres gjennom konkret prosjektarbeid.

Det virker å være noe utfordrende for kommunene å rekruttere kompetanse på samfunnsutvikling, 42 prosent svarer at dette er vanskelig. Man etterspør særlig samfunnsplanleggere, prosjektledere og folk med plankompetanse. Men samfunnsutviklingsarbeidet er variert og går på tvers av kunnskapsfelter og sektorer. Kommunene vi har intervjuet, vektlegger derfor også at erfaringsbasert kompetanse er viktig i dette arbeidet. Dette er da erfaring med beslutningsprosesser, prosjekt- og prosessstyring, praktisk arbeid med planlegging og evne til å mobilisere aktører og få «ting til å skje».

Basert på intervjuer med casekommunene mener vi å se konturene av to ulike måter å forholde seg til samfunnsutviklingsarbeidet på. På den ene siden har vi den planleggingsorienterte kommunen, på den andre siden den mer spontane og praksisorienterte næringsutviklingskommunen. Planleggeren er opptatt av å følge planer og i størst mulig grad konkretisere arbeidet i form av mål. Kommunene i denne gruppen ønsker seg i stor grad planleggingskompetanse. Næringsutvikleren er i noe mindre grad opptatt av planer, men vektlegger det daglige samarbeidet med andre aktører i kommunen, kanskje særlig næringslivet, og betydningen av direkte, lokale relasjoner for å få ting til å skje. Kommunene i denne kategorien er mer opptatt av erfaringsbasert kompetanse samt prosesskompetanse.

•Å Interkommunalt samarbeid og kompetanse på samfunnsutvikling

Kommunene mener generelt at interkommunalt samarbeid er viktig for kompetanseutvikling innen samfunnsutvikling, 25 prosent svarer svært viktig og 54 prosent ganske viktig. Vi finner noen forskjeller mellom små og store kommuner, samt mellom mer og mindre sentrale kommuner. Særlig deltagelse i regionråd fremheves å i stor grad bidra til kompetanseutvikling, det samme gjelder erfaringsutveksling på et mer uformelt nivå og konkret samarbeid om samfunnsutviklingsprosjekter. I intervjuene ga både casekommuner og fylkeskommuner uttrykk for at særlig små kommuner i liten grad har kapasitet til å ha nødvendig kompetanse, særlig på planlegging, tilgjengelig lokalt. Det er derfor fornuftig å for eksempel dele på en planleggerstilling mellom flere kommuner. I tråd med dette finner vi både at kommunene generelt vurderer at interkommunalt samarbeid er viktig for kompetanseutvikling innen samfunnsutvikling, og at det kan være med på å løse kompetanseutfordringer innen samfunnsutviklingsarbeid, kanskje særlig i små kommuner.

Vi så også nærmere på hva slags hindringer kommunene mener eksisterer for å løse problemer knyttet til kompetanse gjennom interkommunalt samarbeid. 31 kommuner, det vil si 18 prosent av utvalget, mente at samarbeid med andre kommuner er lite eller ikke viktig for kompetanseutvikling. Vi ba disse ta stilling til hva slags faktorer som bi-

drar i negativ retning. Halvparten mente at manglende kapasitet/ressurser til å samarbeide med andre kommuner er en viktig begrensende faktor, og halvparten påpekte at manglende økonomiske ressurser for samarbeidet er en barriere. 42 prosent mente også at manglende kompetanse hos andre kommuner gjør at det er lite å hente ved interkommunalt samarbeid. 32 svarte også at det er lite interesse hos andre kommuner for et samarbeid. Samlet peker dette mot at de fleste kommunene mener at interkommunalt samarbeid er viktig for å styrke og utvikle kompetansen innen samfunnsutvikling.

•Å Relasjonen mellom kommune og fylkeskommune

I kommunenes arbeid med samfunnsutvikling har fylkeskommunen et ansvar for å veilede og støtte kommunene. Fylkeskommunene støtter også prosjekter økonomisk og deltar mer eller mindre aktivt i regionråd og på andre samarbeidsarenaer. Vi har også her sett på fylkeskommunens betydning for kompetansesituasjonen i kommunene. I spørreundersøkelsen svarte 14 prosent av kommunene at relasjonen til fylkeskommunen er svært viktig for kompetanseutvikling innen samfunnsutvikling, 52 prosent at den er ganske viktig, og 26 prosent at fylkeskommunen er lite eller ikke viktig. Vi fant at kommunene mener fylkeskommunen særlig bidrar når det gjelder å skape møteplasser og nettverksbygging, og med å gi råd og veiledning. I noen grad bidrar fylkeskommunen også med finansiering. Casekommunene vi intervjuet, mente gjennomgående at de har gode relasjoner til fylkeskommunen, og at den bidrar på en god måte. Det var én casekommune som mente fylkeskommunen spiller en for passiv rolle og er til liten nytte.

Fylkeskommunene vektla at de særlig spiller en viktig rolle for å hjelpe de mindre kommunene. De mente at de særlig kan tilby planleggingskompetanse, men også spesialisert kompetanse innen områder som kulturvern og demografi. Fylkeskommunene mente at mange småkommuner generelt har betydelige utfordringer knyttet til kompetanse innen samfunnsutvikling. De fremhevet videre at lite ressurser og mangel på kapasitet i de små kommunene er et stort problem. Arbeidet med samfunnsutvikling er ikke en lovpålagt oppgave og blir derfor lett nedprioritert. De store kommunene har i større grad egen kompetanse og kapasitet til å gjøre samfunnsutviklingsarbeidet på en god måte.

Avslutningsvis

Vi finner, både i surveyen og caseundersøkelsen, at kommunene generelt vurderer egen kompetansesituasjonen som god. Vi finner i liten grad systematiske forskjeller knyttet til kommunestørrelse og beliggenhet. En grunn til det er at det er variasjoner når det gjelder både kompetansebehov og kompetanseutfordringer i kommuner på samme størrelse. Vi har også pekt på at kommuner på samme størrelse kan ha ulike økonomiske handlingsrom, og at de også har ulike arbeidsgiverstrategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft.

I de kvalitative intervjuene vektlegges beliggenhet, det å være en distriktskommune, som en utfordring når det gjelder å rekruttere og beholde spesialisert kompetanse. Her fremheves små fagmiljøer som en hindring. Men det er ikke slik at små og usentrale kommuner har et sterkere behov for kompetansearbeidskraft enn store og sentrale be-

liggende kommuner, også de store kommunene sier at de har behov for kompetanse. Dett skyldes flere forhold, blant annet at store kommuner har større brukergrupper og dermed flere stillinger som skal fylles, særlig innenfor de sentrale tjenesteområdene. Arbeidstagerne i store kommuner vil ofte også ha flere jobbmuligheter, og konkurransen om arbeidskraften vil være større. I caseundersøkelsen var det da også kommuner som pekte på at nettopp beliggenheten var med på å gjøre dem til den viktigste kompetansearbeidsplassen lokalt, og at de hadde liten konkurranse fra øvrig næringsliv. Dette ga god tilgang på ønsket arbeidskraft, i hver fall på kort sikt. Kommunene forsto imidlertid også at dette ville kunne bli en utfordrende situasjon på lengre sikt. Dersom ungdom flytter ut og det er liten tilflytting til kommunen, vil kompetansesituasjonen bli utfordrende. I større og mer mangfoldige arbeidsmarkeder er, som nevnt, konkurransen om arbeidskraften større. Det betyr at kommunen som arbeidsgiver kan ha utfordringer med å konkurrere om ønsket arbeidskraft, både med privat næringsliv og statlige arbeidsplasser. Det denne studien viser, er nettopp at kommunenes kompetansesituasjon ikke bare kan forstås ut fra generelle mål og kommunestatistikk, men også må forklares ut fra de kontekster og interne prosesser kommunen står i.

Referanser

- Aamodt, P. O., Høst, H., Arnesen, C. Å. og Næss, T. (2011). *Evaluering av Kompetanseløftet 2015. Undervisningsrapport 3*. Nifu Step. Hentet fra <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2011-1.pdf>
- Aamodt, P. O. og Tjerbo, T. (2012). *Får vi nok personell til omsorgstjenestene?: sammendrag av Evalueringen av Kompetanseløftet 2015*. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. Hentet fra http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2012-f%C3%A5r_vi_nok_personell.pdf
- Agenda (2006). *Kompetansetfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2006/0023/ddd/pdfv/290420-rapport_kompetansetfordringer_kommunene_agenda.pdf
- Andersen, B., Hagen, A. og Skule, S. (2000). *Dokumentasjon av realkompetanse. Kommunesektoren som arbeidsgiver og skoleeier*.
- Asplan Viak og Fafo (2010). *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*. Hentet fra <http://www.ks.no/Global/Verkt%C3%B8y%20for%20strategisk%20kompetanseplanlegging/FOUStrategiskkompetanseutviklingikommunene.pdf>
- Asplan Viak og Fafo (2011). *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren*. Sluttrapport til Kunnskapsdepartementet
- Aspøy, T. M., Nicolaisen, H. og Nyen, T. (2013). *Vilkår for læring i kommunene. En kartlegging av fire arbeidsfelt*. Fafo-rapport 2013:35. Hentet fra <http://www.faf.no/pub/rapp/20325/20325.pdf>
- Aure, M. A., Nilsen, H. R., Eva, J. og Ringholm, T. (2011). *Med håp og engasjement. En kunnskapsstatus om utfordringer og strategier i rekruttering av arbeidskraft til distriktskommuner*. Rapport 6/2011. Hentet fra http://www.norut.no/content/download/4570003/9291992/version/1/file/Norut_Rapport_6-2011.pdf
- Baldersheim, H., Pettersen, P. A. og Rose, L. E. (2011). *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. Dokumentasjonsrapport november 2011*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hentet fra http://www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/krevende-borger/Den%20krevende%20borger_m_omslag.pdf
- Bjørnstad, R. (2008). *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025* (bind 2008/29). Oslo: SSB. Hentet fra http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200829/rapp_200829.pdf

- Christensen, D. A. (2011). *Kommunenes betydning for tilfredsheit med utvalgte kommunale velferdstjenester?* Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Uni Research Bergen
- DIFI (2013a). *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener brukerne?* Rapport 2013:7: Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013-7-innbyggerundersokelsen-hva-mener-brukerne.pdf>
- DIFI (2013b). *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne?* Rapport 2013:6: Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra <http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen/hva-er-innbyggerunders%C3%B8kelsen>
- Dæhlen, M. og Nyen, T. (2009). *Livslang læring i norske arbeidsliv: resultater fra læreavkårsmonitoren 2003-2008* (bind 2009:01). Oslo: Fafo. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20091/20091.pdf>
- Econ Pöyry (2008). *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene: en kunnskapsstatus*. Oslo: Pöyry Management Consulting. Hentet fra http://www.econ.no/stream_file.aspx?iEntityId=4058
- Falch, T. og Naper, L. R. (2008). *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen* (bind nr. 01/08). Trondheim: Senter for økonomisk forskning. Hentet fra http://www.sof.ntnu.no/SOFRapport01_08.pdf
- Fevang, E., Strøm, S. og Sæther, E. M. (2008). *Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende?: en sammenlikning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor* (bind 1/2008). Oslo: Frischsenteret. Hentet fra http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp08_01.pdf
- Hagen, A. og Nyen, T. (2009). *Kompetanse – for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008»*. Fafo-rapport 2009:21
- Hermansen, Å. (2011). *Personell og yrkesfordeling innen pleie- og omsorgssektoren*. . Fafo-notat 2011:13. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/10134/10134.pdf>
- Hilsen, A. I. og Tønder, A. (2013). *«Saman om» kompetanse og rekruttering – en kunnskapsstatus. Notat for programmet «Saman om ein betre kommune»*. . Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/10169/10169.pdf>
- Jakobsen, R. E. (2012). *Smått er godt, den store har det flott og mellomstort kommer til kort. Hvordan påvirker demokratisk nærhet og lokal tilknytning innbyggernes tilfredsheit med kommunalt tjenestetilbud og lokaldemokrati?* Norsk senter for bygdeforskning. Hentet fra <http://www.bygdeforskning.no/nyheter/ny-rapport-smaatt-er-godt-den-store-har-det-flott-og-mellomstort-kommer-til-kort>
- KS (2013a). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2012*. Kommunesektorens organisasjon (KS). Hentet fra <http://www.ks.no/PageFiles/32404/Kommunesektorens%20arbeidsgivermonitor%202012.pdf?epslanguage=no>

- KS (2013b). *Rekrutteringsbehov i kommunesektoren fram mot 2022*. Kommunesektorens organisasjon. Hentet fra <http://www.ks.no/PageFiles/20007/Rekrutteringsbehov%20i%20kommunesektor%202012%20-%202022.pdf?epslanguage=no>
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. m. fl. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/38292139/IRISrapp.pdf>
- Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune - styring og samspel* (bind 12(2011-2012)). Oslo: Regjeringen. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/36950538/PDFS/STM201120120012000DDD.PDFS.pdf>
- Moen, S. E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid*. Fafo-rapport 2011: 30. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20221/20221.pdf>
- Moland, L. E. (2007). *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006*. Fafo-rapport 2007:17. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20017/20017.pdf>
- Moland, L. E. og Lien, L. (2013). *Heltid i nord– hvorfor lykkes Finnmark?* Fafo-rapport 2013:37. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20327/index.html>
- Monkerud, L. C. og Sørensen, R. J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 4, s. 265-296.
- Nordhaug, O. (1998). *Kompetansestyling i arbeidslivet. Utvalgte emner*. Oslo: Tan Aschehoug.
- Norut (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Rapport nr 8/2009. Hentet fra http://www.norut.no/tromso/content/download/4406954/8958352/version/2/file/Norut_rapport_8_2009.pdf
- NOU (2011:11). *Innovasjon i omsorg*. Hagen-utvalget Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/16597652/PDFS/NOU201120110011000DDD.PDFS.pdf>
- Risan, L. C. og Zeiner, H. H. (2012). *Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner*. Oslo: NIBR. Hentet fra <http://www.nibr.no/filer/2012-6.pdf>
- Saga Corporate Advisors (2011). *Kompetansesituasjonen i kommunene. En litteraturoversikt*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Datert_rapport_kompetanse_i_kommunene.pdf
- Skjeggedal, T. og Harvold, K. A. (2008). *Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker*. NIBR notat 2008:121. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Forskning,%20utredninger%20og%20evalueringer%20fom%202008/NIBR%20-%20Planleggings-%20og%20stedsutviklingskompetanse%20i%20kommuner%20og%20fylker.pdf>

- Skog, O. J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Gyldendal Akademisk.
- SSB (2012). *Samfunnspeilet 2012/3*. SSB. Hentet fra <http://www.ssb.no/a/samfunnspeilet/utg/201203/ssp.pdf>
- Utdanningsdirektoratet (2013). *Hvor mange barnehager oppfyller pedagognormen?* Statistikknotat 04/2013: Utdanningsdirektoratet. Hentet fra http://www.udir.no/Upload/Statistikk/Statistikknotater/Statistikknotat_13_4.pdf?epslanguage=no
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research – Design and Methods*. Sage Publications.

Vedlegg 1 Definisjon av sentralitet

SSBs standard for sentralitet defineres ut fra reisetid fra kommunen til tettsteder av ulik størrelse.¹ Tettstedene er inndelt i tre nivåer, hvor nivå 3 er landsdelssentre eller har et folketall på minst 50 000, nivå 2 har et folketall mellom 15 000 og 50 000, og nivå 1 er tettsteder med et folketall mellom 5 000 og 15 000. Sentralitet inndeles i fire nivåer:

- **Á**Minst sentrale: Kommune som ikke omfatter tettsteder av type 1-3, og heller ikke ligger innenfor 75 minutters (for Oslo: 90 minutter) reisetid til et landsdelssenter, eller 60 minutter til et nivå 2 tettsted, eller 45 minutters reisetid til et nivå 1 tettsted.
- **Á**Mindre sentrale: Kommune som har et nivå 1 tettsted, eller som ligger innen 45 minutters reise til et nivå 1 tettsted.
- **Á**Noe sentrale: Kommune som har et nivå 2 tettsted, eller ligger innen 60 minutters reise til et nivå 2 tettsted.
- **Á**Sentrale: Kommune med et nivå 3 tettsted, eller som ligger innenfor 75 minutters reisetid fra et nivå 3 tettsted.

I analysen av surveymaterialet har vi slått sammen kategori 2 og 3 (mindre sentrale og noe sentrale) for å få mer likeverdig størrelse på kommunegruppene.

¹ Se <http://www4.ssb.no/ItemsFrames.asp?ID=5285601&Language=nb>

Vedlegg 2 Vedleggstabeller

De fleste tabellene i vedlegget viser gjennomsnittsverdi av den avhengige variabelen, innenfor de ulike kategoriene på uavhengig variabel (kommunestørrelse, sentralitet, region). Det oppgis under tabellene hva skalaen betyr. For eksempel kan 1 bety "helt enig" og 5 "helt uenig". I noen tabeller er også standardavviket oppgitt i grå skrift. Høyt standardavvik forteller at det er store variasjoner innen gruppen, mens lavt standardavvik viser at gruppen er mer ensartet. Signifikante resultater er merket med fet skrift i tabellene, ut fra et signifikansnivå på 0,05. Det er også noen krystabeller hvor prosentuerte svar oppgis.

Vedleggstabell 1 Andel ansatte med ulik utdanningsnivå i kommunene, etter sentralitet.	116
Vedleggstabell 2 Andel ansatte med ulik utdanningsnivå i kommunene, etter region.	116
Vedleggstabell 3 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter kommunestørrelse.	117
Vedleggstabell 4 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter sentralitet.	117
Vedleggstabell 5 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter regioner.	118
Vedleggstabell 6 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter kommunestørrelse.	119
Vedleggstabell 7 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter sentralitet.	120
Vedleggstabell 8 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter regioner.	121
Vedleggstabell 9 Kommuners svar på påstander om forholdet mellom kompetansesituasjon og kvaliteten på tjenestene, etter kommunestørrelse.	122
Vedleggstabell 10 Kommuners svar på påstander om forholdet mellom kompetansesituasjon og kvaliteten på tjenestene, etter sentralitet.	122
Vedleggstabell 11 Kvalitetsranking fra HOD-prosjektet, sammenligning størrelse og kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene.	122
Vedleggstabell 12 Problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i løpet av de to siste årene, etter kommunestørrelse.	122
Vedleggstabell 13 Problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i løpet av de to siste årene, etter sentralitet.	123
Vedleggstabell 14 Problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i løpet av de to siste årene, etter region.	123
Vedleggstabell 15 Sammenheng mellom rekrutteringsproblemer og kommuners behov for flere ansatte med høyere utdanning i fire sektorer. I prosent.	123

Vedleggstabell 16 Andel kommuner hvor høy turnover gjør det vanskelig å beholde kvalifisert personell i de ulike sektorene, etter kommunestørrelse.....	124
Vedleggstabell 17 Andel kommuner hvor høy turnover gjør det vanskelig å beholde kvalifisert personell i de ulike sektorene, etter sentralitet.	124
Vedleggstabell 18 Mest aktuelle tiltak for å dekke behovet for mer formell kompetanse i de ulike sektorene, etter kommunestørrelse. Prosent.....	124
Vedleggstabell 19 Enighet i påstander om arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen, etter sentralitet.	125
Vedleggstabell 20 Kommunenes vurdering av i hvor stor grad tiltak for kompetanseutvikling brukes, etter kommunestørrelse.....	125
Vedleggstabell 21 Kommunenes vurdering av i hvor stor grad tiltak for kompetanseutvikling brukes, etter sentralitet.	125
Vedleggstabell 22 Behov i fire sektorer ut fra om kommunen har kompetanseplan eller ikke.....	126
Vedleggstabell 23 Kommunenes vurdering av betydningen av ulike former for interkommunalt samarbeid for kompetanseutvikling, etter sentralitet.....	126
Vedleggstabell 24 Vurderinger av i hvor stor grad kommuneplanens samfunnsdel brukes i kommunens praktiske arbeid med strategisk samfunnsutvikling, etter kommunestørrelse.	126
Vedleggstabell 25 Vurderinger av i hvor stor grad kommuneplanens samfunnsdel brukes i kommunens praktiske arbeid med strategisk samfunnsutvikling, etter sentralitet.	126
Vedleggstabell 26 Forskjeller i vurderinger av forholdet mellom planer og konkret prosjektarbeid, etter kommunestørrelse.	127
Vedleggstabell 27 Forskjeller i vurderinger av forholdet mellom planer og konkret prosjektarbeid, etter sentralitet.....	127
Vedleggstabell 28 Forskjeller i vurdering av kommunens kompetanse på samfunnsutvikling, etter kommunestørrelse.	127
Vedleggstabell 29 Forskjeller i vurdering av kommunens kompetanse på samfunnsutvikling, etter sentralitet.	128
Vedleggstabell 30 Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling? Etter kommunestørrelse.	128
Vedleggstabell 31 Betydning av å samarbeide med andre kommuner for kompetanseutvikling, etter sentralitet.	128
Vedleggstabell 32 Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling? Etter kommunestørrelse.	128
Vedleggstabell 33 Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling? Etter sentralitet.	129

Vedleggstabell 1 Andel ansatte med ulik utdanningsnivå i kommunene, etter sentralitet.

	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale
Barnehage			
Andel ansatte i barnehagene med førskolelærerutdanning	29,2 %	30,4 %	31,7 %
Grunnskole			
Lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning	58,9 %	58,5 %	56,6 %
Lærere med kun videregående skole eller lavere	6,8 %	4,6 %	5 %
Pleie og omsorg			
Andel sykepleiere	15,5 %	16,9 %	15,6 %
Andel hjelpepleiere/helsefagarbeidere	26,3 %	24,5 %	23,2 %

Enveis Anova-analyse. Gjennomsnitt for hver størrelseskategori i prosent. 2012-tall fra Kostra / SSB. N=428.

Vedleggstabell 2 Andel ansatte med ulik utdanningsnivå i kommunene, etter region.

	Oslo og Akershus	Hedmark og Oppland	Sør-Østlandet	Agder og Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Barnehage							
Andel ansatte i barnehagene med førskolelærerutdanning	27,5 %	31,7 %	33,6 %	29,2 %	29,5 %	34,4 %	27,5 %
Grunnskole							
Lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning	51,2 %	56,8 %	57,5 %	57,9 %	58,7 %	62,5 %	57,4 %
Lærere med kun videregående skole eller lavere	6,8 %	4,9 %	5,4 %	4 %	5,1 %	4,6 %	7,6 %
Pleie og omsorg							
Andel sykepleiere	13,3 %	15 %	14,5 %	18,3 %	16,9 %	18 %	14,8 %
Andel hjelpepleiere/helsefagarbeidere	22,7 %	25,9 %	25,7 %	20,6 %	23,7 %	26,9 %	26,1 %

Enveis Anova-analyse. Gjennomsnitt for hver størrelseskategori i prosent. 2012-tall fra Kostra / SSB. N=428.

Vedleggstabell 3 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter kommunistørrelse.

	Kommunistørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
I barnehage						
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,80 (±0.99)	2,49 (±0.81)	2,42 (±0.75)	2,22 (±0.80)	2,19 (±0.85)	0,030
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,48 (±1.01)	2,47 (±0.98)	1,97 (±0.88)	2,39 (±0.94)	2,19 (±1.09)	0,138
I grunnskole/SFO						
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,75 (±1.03)	2,62 (±0.83)	2,59 (±0.71)	2,65 (±1.03)	2,46 (±0.76)	0,777
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,58 (±1.03)	2,58 (±0.96)	2,47 (±0.67)	2,52 (±0.90)	2,46 (±1.03)	0,970
I pleie og omsorg						
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,50 (±0.96)	2,02 (±0.80)	1,97 (±0.64)	1,91 (±0.90)	1,77 (±0.76)	0,004
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,23 (±0.89)	2 (±0.75)	2 (±0.71)	1,74 (±0.81)	2,12 (±0.91)	0,225
I administrasjon/teknisk sektor						
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,63 (±1.03)	2,55 (±0.83)	2,50 (±0.88)	2,96 (±0.88)	2,77 (±0.99)	0,338
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,15 (±0.98)	2,02 (±0.80)	1,75 (±0.72)	2,09 (±1.00)	2,31 (±1.04)	0,181

Enveis Anova-analyse. 1= Stort behov, 4= Ikke behov. Grått tall i parentes er standardavviket. N=177.

Vedleggstabell 4 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
I barnehage				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,56 (±0,86)	2,46 (±0,90)	2,39 (±0,86)	0,151
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,32 (±0,86)	2,35 (±1,00)	2,32 (±1,1)	0,977
I grunnskole/SFO				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,62 (±0,87)	2,60 (±0,85)	2,65 (±0,)	0,944
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,41 (±0,89)	2,47 (±1,00)	2,70 (±0,89)	0,186
I pleie og omsorg				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,13 (±0,89)	2,04 (±0,80)	2,03 (±0,86)	0,789
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	1,98 (±0,79)	2 (±0,77)	2,11 (±0,86)	0,66
I administrasjon/teknisk sektor				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,49 (±0,93)	2,57 (±0,77)	2,83 (±0,96)	0,091
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,03 (±0,88)	1,677 (±0,67)	2,27 (±1,02)	0,012

Enveis Anova-analyse. 1= Stort behov, 4= Ikke behov. Grått tall i parentes er standardavviket. N=177.

Vedleggstabell 5 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter regioner.

	Regioner							Sig.
	Oslo og Akershus	Hedmark og Oppland	Sør-Østlandet	Agder og Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
I barnehage								
Behov for flere ansatte med fagbrev	1,91 (±0.70)	2,54 (±0.78)	2,70 (±0.91)	2,57 (±0.90)	2,26 (±0.90)	2,5 (±0.76)	2,51 (±0.89)	0,164
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	1.82 (±0.75)	2.42 (±0.78)	2.93 (±1.11)	2.07 (±1,01)	2.15 (±1,02)	2,25 (±0.85)	2,42 (±0.96)	0,009
I grunnskole/SFO								
Behov for flere ansatte med fagbrev	2.36 (±0.92)	2.74 (±0.92)	2.74 (±0.81)	2.7 (±0.92)	2.44 (±0.89)	2.9 (±0.85)	2.48 (±0.81)	0.385
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2.36 (±0.92)	2.65 (±0.83)	2.78 (±1.09)	2.43 (±0.73)	2.59 (±0.99)	2.45 (±0.83)	2.39 (±1.02)	0,677
I pleie og omsorg								
Behov for flere ansatte med fagbrev	2 (±0.89)	2 (±0.83)	2.19 (±0.68)	2.13 (±0.94)	2 (±0.82)	1.95 (±0.83)	2.13 (±0.99)	0,949
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	1.90 (±0.54)	1.92 (±0.72)	2.19 (±1.00)	1.97 (±0.89)	2.06 (±0.74)	2.1 (±0.91)	2,03 (±0.75)	0,916
I administrasjon/teknisk sektor								
Behov for flere ansatte med fagbrev	2.82 (±0.98)	2.70 (±0.70)	3.04 (±1.09)	2,8 (±0.76)	2.53 (±0.86)	2,5 (±0.95)	2,26 (±0.96)	0,045
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,72 (±1.01)	1.96 (±0.88)	2.07 (±1.14)	1.9 (±0.80)	1.97 (±0.67)	2.15 (±0.88)	2.03 (±0.95)	0,253

Enveis Anova-analyse. 1= Stort behov, 4= Ikke behov. Grått tall i parentes er standardavviket. N=177.

Vedleggstabell 6 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter kommunistørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
I barnehage						
Førskolelærere	2,68	2,52	1,94	2,18	1,88	0,002
Barne- og ungdomsarbeidere	2,7	2,75	2,48	2,57	2,33	0,213
I skole						
Allmennlærere	2,83	2,63	2,63	2,70	2,46	0,622
Faglærere	2,68	2,62	2,56	2,67	2,61	0,987
Spesialpedagoger	2,51	2,47	2,61	2,35	2,63	0,762
Førskolelærere	3,175	2,91	2,97	2,64	2,83	0,269
Rektor	2,95	2,91	2,70	2,67	2,46	0,348
Pleie og omsorg						
Sykepleiere	2,25	2,11	2,03	1,77	1,96	0,344
Helsefagarbeidere/hjelpepleiere	2,5	2,33	2,27	2,30	2,16	0,536
Leger	3,18	2,76	2,67	2,55	2,71	0,109
Ergoterapeuter	2,94	2,98	2,91	2,86	3,05	0,962
Vernepleiere	2,84	2,57	2,30	2,3	2,41	0,097
Administrasjon/teknisk sektor						
Økonomer/merkantilt	2,77	2,72	2,79	2,78	2,52	0,825
Jurister	3,29	3,02	3,19	3	2,79	0,278
Samfunnsvitere	3,4	3,39	3,34	3,09	2,96	0,119
Arkitekter, arealplanleggere	2,77	2,58	2,38	2,22	2,08	0,070
IT	3,03	2,94	2,58	2,63	2,68	0,180
Ingeniører	2,15	1,94	1,85	1,57	1,84	0,180
Ledelse, strategi, organisasjonsutvikling	2,69	2,57	2,76	2,39	2,75	0,666
Naturvitere (biologer, geologer, osv)	3,64	3,44	3,56	3,18	3,24	0,038
Bibliotek/arkiv	2,92	3,11	3,25	3,17	3,12	0,582
Vaktmestre	3,3	3,37	3,39	3,22	3,26	0,811
Driftsingeniør/driftstekniker	2,92	2,76	2,42	2,35	2,48	0,080

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad av behov for flere ansatte med aktuell formell kompetanse.
4=Ingen grad av behov for flere ansatte med aktuell formell kompetanse. N=177.

Vedleggstabell 7 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
I barnehage				
Førskolelærere	2,5	2,30	2,14	0,147
Barne- og ungdomsarbeidere	2,56	2,65	2,63	0,833
I skole				
Allmennlærere	2,59	2,69	2,71	0,750
Faglærere	2,59	2,54	2,73	0,484
Spesialpedagoger	2,38	2,5	2,65	0,217
Førskolelærere	2,98	3,08	2,78	0,212
Rektor	2,80	2,66	2,86	0,616
Pleie og omsorg				
Sykepleiere	2,05	1,96	2,16	0,500
Helsefagarbeidere/hjelpepleiere	2,32	2,38	2,31	0,900
Leger	2,89	2,70	2,79	0,640
Ergoterapeuter	2,92	3	2,95	0,891
Vernepleiere	2,68	2,33	2,51	0,164
Administrasjon/teknisk sektor				
Økonomer/merkantil	2,73	2,66	2,77	0,839
Jurister	3,09	3,02	3,10	0,920
Samfunnsvitere	3,35	3,21	3,26	0,651
Arkitekter, arealplanleggere	2,61	2,22	2,5	0,160
IT	2,87	2,74	2,81	0,792
Ingeniører	2,13	1,72	1,83	0,052
Ledelse, strategi, organisasjonsutvikling	2,42	2,54	2,91	0,023
Naturvitere (biologer, geologer, osv)	3,47	3,48	3,41	0,844
Bibliotek/arkiv	3,08	3,06	3,16	0,821
Vaktmestre	3,27	3,40	3,31	0,570
Driftsingeniør/driftstekniker	2,8	2,65	2,48	0,181

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad av behov for flere ansatte med aktuell formell kompetanse.
4=Ingen grad av behov for flere ansatte med aktuell formell kompetanse. N=177.

Vedleggstabell 8 Behov i kommunen for flere ansatte med formell kompetanse, etter regioner.

	Regioner							Sig.
	Oslo og Akershus	Hedmark og Oppland	Sør-Østlandet	Agder og Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
I barnehage								
Førskolelærere	1,72	2.30	2.63	2.13	2.03	2.35	2.68	0.037
Barne- og ungdomsarbeidere	2.54	2.54	2.92	2.73	2.48	2.55	2.45	0.338
I skole								
Allmennlærere	2.45	2.61	2.78	2.64	2.82	2.6	2.55	0.844
Faglærere	2.7	2.61	2.65	2.70	2.70	2.78	2.34	0.676
Spesialpedagoger	2.5	2.35	2.59	2.55	2.56	2.78	2.31	0.568
Førskolelærere	2.44	2.91	3.33	2.63	3.03	2.84	3	0.083
Rektor	3.3	2.70	2.70	2.68	2.79	2.75	2.87	0.789
Pleie og omsorg								
Sykepleiere	1.82	1.92	2.16	2.21	2.15	2.05	1.97	0,798
Helsefagarbeidere/hjelpepleiere	2.27	2.38	2.15	2.6	2.24	2.35	2.29	0.488
Leger	3.3	2.54	2.54	2.8	3.16	2.75	2.74	0,142
Ergoterapeuter	3.11	2.83	3.08	2.78	3.03	3.05	2.9	0.817
Vernepleiere	2.22	2.17	2.42	2.52	2.59	2.7	2.79	0.258
Administrasjon/teknisk sektor								
Økonomer/merkantilt	2.91	2.75	2.89	2.79	2.64	2.68	2.55	0.830
Jurister	3	3.14	2.96	3.07	3.25	3.11	2.97	0,915
Samfunnsvitere	3.2	3.14	3.27	3.37	3.39	3.32	3.19	0.902
Arkitekter, arealplanleggere	2.45	2.27	2.63	2.45	2.42	2.74	2.33	0.795
IT	2.72	2.83	2.88	2.87	2.88	3.05	2.5	0,556
Ingeniører	1.91	1.96	1.8	1.67	1.97	2.25	1.90	0,504
Ledelse, strategi, organisasjonsutvikling	2.91	2.52	2.89	2.57	2.78	2.75	2.23	0.198
Naturvitere (biologer, geologer, osv)	3.5	3.27	3.38	3.45	3.69	3.37	3.43	0.400
Bibliotek/arkiv	3.09	3	3,19	3,03	3,21	3,2	3	0,920
Vaktmestre	3,54	3,30	3,5	3,33	3,30	3,2	3,2	0,515
Driftsingeniør/driftstekniker	2,54	2,65	2,81	2.4	2.52	2.55	2.90	0,462

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad av behov for flere ansatte med aktuell formell kompetanse.
4=Ingen grad av behov for flere ansatte med aktuell formell kompetanse. N=177.

Vedleggstabell 9 Kommuners svar på påstander om forholdet mellom kompetansesituasjon og kvaliteten på tjenestene, etter kommunestørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
Mangel på formell kompetanse fører til lavere kvalitet på tjenestene	2,71	2,46	2,78	2,5	2,65	0,772
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet på tjenestene	2,18	2,22	2,70	1,83	1,73	0,003

Enveis Anova-analyse. 1 = helt enig, 5 = helt uenig.

Vedleggstabell 10 Kommuners svar på påstander om forholdet mellom kompetansesituasjon og kvaliteten på tjenestene, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Mangel på formell kompetanse fører til lavere kvalitet på tjenestene	2,48	2,64	2,7	0,610
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet på tjenestene	2,24	2,40	1,95	0,069

Enveis Anova-analyse. 1 = helt enig, 5 = helt uenig.

Vedleggstabell 11 Kvalitetsranking fra HOD-prosjektet, sammenligning størrelse og kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene

Størrelse	Mean	N	Std. Deviation	Minimum	Maximum
Under 2000 innbyggere	43,69	40	10,1	15,80	65,80
2000 - 4999 innbyggere	39,81	55	8,8	21,60	57,60
5000 - 9999 innbyggere	41,16	33	8	26,50	57,90
10 000 - 19 999 innbyggere	40,05	23	11,4	16,70	57,70
20 000 eller flere innbyggere	43,83	26	6,5	27,90	54,50
Total	41,56	177	9,1	15,80	65,80

Vedleggstabell 12 Problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i løpet av de to siste årene, etter kommunestørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
Barnehage	2,63	2,80	2,48	2,48	2,54	0,630
Grunnskole	2,73	2,87	2,97	2,74	2,88	0,806
Pleie- og omsorg	2,18	2,24	2,42	2,04	2,50	0,359
Administrasjon/teknisk sektor	2,18	2,20	2,36	2,26	2,46	0,772

Enveis Anova-analyse. 1 = Stor grad problemer med å rekruttere, 4 = Ikke problemer med å rekruttere. N = 177.

Vedleggstabell 13 Problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i løpet av de to siste årene, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Barnehage	2,68	2,60	2,58	0,847
Grunnskole	2,70	2,98	2,88	0,270
Pleie- og omsorg	2,19	2,27	2,35	0,628
Administrasjon/teknisk sektor	2,22	2,19	2,38	0,547

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad problemer med å rekruttere, 4= Ikke problemer med å rekruttere. N=177.

Vedleggstabell 14 Problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse i løpet av de to siste årene, etter region.

	Regioner							Sig
	Oslo og Akershus	Hedmark og Oppland	Sør-Østlandet	Agder og Rogaland	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
Barnehage	2,09	2,88	2,96	2,23	2,47	2,75	2,77	0,05
Grunnskole	2,73	2,96	3	2,63	3	2,85	2,68	0,583
Pleie- og omsorg	2,55	2,25	2,04	2,2	2,36	2,6	2,29	0,491
Administrasjon/teknisk sektor	2,82	2,17	2,37	2,1	2,26	2,3	2,23	0,596

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad problemer med å rekruttere, 4= Ikke problemer med å rekruttere. N=177.

Vedleggstabell 15 Sammenheng mellom rekrutteringsproblemer og kommuners behov for flere ansatte med høyere utdanning i fire sektorer. I prosent.

	Stor grad av rekrutteringsproblemer	Liten grad av rekrutteringsproblemer	N	Sig.
Barnehage				0,000
Stort behov for flere ansatte med høyere utdanning	83,9 %	5,7 %	39	
Lite behov for flere ansatte med høyere utdanning	0 %	41,5 %	50	
Grunnskole				0,000
Stort behov for flere ansatte med høyere utdanning	81,8 %	1,6 %	23	
Lite behov for flere ansatte med høyere utdanning	0 %	42,9 %	66	
Pleie og omsorg				0,000
Stort behov for flere ansatte med høyere utdanning	75 %	5,2 %	47	
Lite behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,5 %	43,1 %	40	
Administrasjon/teknisk sektor				0,000
Stort behov for flere ansatte med høyere utdanning	75,6 %	8 %	51	
Lite behov for flere ansatte med høyere utdanning	0 %	32,35	31	

Sammenstilling av fire krysstabeller. Kjikvadrattest. N=177.

Vedleggstabell 16 Andel kommuner hvor høy turnover gjør det vanskelig å beholde kvalifisert personell i de ulike sektorene, etter kommunestørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
Barnehage	3,28	3,24	3,39	3,22	3,23	0,889
Grunnskole	3,13	3,18	3,27	3,30	3,19	0,882
Pleie- og omsorg	2,83	3,02	3,12	2,91	3,00	0,677
Administrasjon/teknisk sektor	2,79	3,00	3,06	2,74	2,72	0,497

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad, 4= Ikke i det hele tatt. N=177.

Vedleggstabell 17 Andel kommuner hvor høy turnover gjør det vanskelig å beholde kvalifisert personell i de ulike sektorene, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Barnehage	3,23	3,31	3,29	0,826
Grunnskole	3,08	3,27	3,27	0,263
Pleie- og omsorg	2,90	2,96	3,06	0,596
Administrasjon/teknisk sektor	3,02	2,81	2,83	0,455

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad, 4= Ikke i det hele tatt. N=177.

Vedleggstabell 18 Mest aktuelle tiltak for å dekke behovet for mer formell kompetanse i de ulike sektorene, etter kommunestørrelse. Prosent.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
Barnehage						0,038
Nyansettelser	30,8 %	42,6 %	39,4 %	30,4 %	26,9 %	
Intern kvalifisering	38,5 %	20,4 %	12,1 %	17,4 %	3,85 %	
Like mye av begge deler	28,2 %	31,5 %	48,5 %	47,8 %	61,5 %	
Grunnskole						0,470
Nyansettelser	56,4 %	54,7 %	51,5 %	60,9 %	46,2 %	
Intern kvalifisering	12,8 %	17 %	9,1 %	0 %	7,7 %	
Like mye av begge deler	25,7 %	22,7 %	39,4 %	34,8 %	34,6 %	
Pleie og omsorg						0,281
Nyansettelser	41 %	38,9 %	27,3 %	47,8 %	26,9 %	
Intern kvalifisering	28,2 %	18,5 %	18,2 %	8,7 %	7,7 %	
Like mye av begge deler	28,2 %	40,7 %	54,6 %	43,5 %	61,5 %	
Administrasjon/teknisk sektor						0,548
Nyansettelser	65,8 %	62,3 %	69,7 %	60,9 %	57,7 %	
Intern kvalifisering	13,2 %	11,3 %	0 %	8,7 %	0 %	
Like mye av begge deler	18,4 %	20,8 %	27,3 %	26,1 %	34,6 %	

Krysstabell med kjkvadrattest. N=177.

Vedleggstabell 19 Enighet i påstander om arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Vi jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling	2,60	2,75	2,15	0,003
Vi jobber systematisk med å øke andelen ansatte med formell kompetanse	2,16	2,23	1,88	0,041
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til innovasjon og/eller utvikling av tjenestetilbudet	2,65	2,77	2,29	0,039
Størrelsen på fagmiljø er viktig for kvaliteten i tjenestene	2	1,88	1,82	0,557
Kompetanseplanen(e) er et viktig verktøy for arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen	2,02	2,23	1,92	0,251

Enveis Anova-analyse. 1= Helt enig, 4= Helt uenig. N=177.

Vedleggstabell 20 Kommunenes vurdering av i hvor stor grad tiltak for kompetanseutvikling brukes, etter kommunistørrelse.

	Kommunistørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
Formell videreutdanning	2	2,07	2,12	1,91	1,88	0,416
Interne kurs	2,18	2,11	2,06	1,61	1,54	0,000
Lederutvikling	2,18	2,32	1,97	1,82	1,58	0,000
Coaching/mentorordninger	3,08	3,23	3,07	2,81	2,46	0,001
Hospitering	2,97	3,29	2,93	2,95	2,91	0,023
Praksiskandidatordningen	3,26	3,1	2,8	2,59	2,45	0,000
Lærlingeordning	1,87	1,93	1,84	1,57	1,44	0,002
Samarbeid om kompetanseutvikling med andre kommuner	2,13	2,24	2,15	2,30	2,46	0,422

Enveis Anova-analyse. 1=Tiltaket brukes i stor grad, 4=Tiltaket brukes ikke i det hele tatt. N=177.

Vedleggstabell 21 Kommunenes vurdering av i hvor stor grad tiltak for kompetanseutvikling brukes, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Formell videreutdanning	2,02	2,04	2	0,929
Interne kurs	2,11	2,11	1,72	0,002
Lederutvikling	2,25	2,23	1,72	0,000
Coaching/mentorordninger	3,22	3,11	2,69	0,000
Hospitering	3,13	3,23	2,85	0,004
Praksiskandidatordningen	3,13	2,93	2,72	0,026
Lærlingeordning	1,84	1,92	1,63	0,025
Samarbeid om kompetanseutvikling med andre kommuner	2,10	2,38	2,27	0,106

Enveis Anova-analyse. 1=Tiltaket brukes i stor grad, 4=Tiltaket brukes ikke i det hele tatt. N=177.

Vedleggstabell 22 Behov i fire sektorer ut fra om kommunen har kompetanseplan eller ikke.

	Har overordnet kompetanseplan (n=85)	Delplaner for deler av kommunen (n=57)	Har per i dag ikke kompetanseplaner (n=35)	Sig.
I barnehage				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,47	2,58	2,29	0,29
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,38	2,35	2,17	0,578
I grunnskole/SFO				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,58	2,74	2,56	0,5
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,64	2,46	2,41	0,367
I pleie og omsorg				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,08	2,18	1,86	0,214
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,1	1,96	1,97	0,528
I administrasjon/teknisk sektor				
Behov for flere ansatte med fagbrev	2,73	2,61	2,47	0,371
Behov for flere ansatte med høyere utdanning	2,13	2,07	1,82	0,244

Enveis Anova-analyse. 1= Stort behov. 4= Ikke behov. N=177.

Vedleggstabell 23 Kommunenes vurdering av betydningen av ulike former for interkommunalt samarbeid for kompetanseutvikling, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Felles kurs	1,79	1,93	1,98	0,237
Hospiteringsordninger	2,7	3,09	2,71	0,108
Møteplasser/arenaer for erfaringsutveksling	1,72	1,73	1,72	0,992
Samle tjenester i større fagmiljø som gir økt kompetanseutvikling	1,74	1,82	2,14	0,026
Kompetanseutvikling som følge av interkommunalt samarbeid om tjenestene	2,05	2,13	2,17	0,783

Enveis Anova-analyse. 1= Svært viktig, 4=ikke viktig. N=177.

Vedleggstabell 24 Vurderinger av i hvor stor grad kommuneplanens samfunnsdel brukes i kommunens praktiske arbeid med strategisk samfunnsutvikling, etter kommunestørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
I hvor stor grad brukes kommuneplanens samfunnsdel i kommunens praktiske arbeid med strategisk samfunnsutvikling	1,73	1,85	1,66	1,59	2	0,541

Enveis Anova-analyse. Gjennomsnitt. 1=Stor grad, 4=Ikke i det hele tatt. N=177.

Vedleggstabell 25 Vurderinger av i hvor stor grad kommuneplanens samfunnsdel brukes i kommunens praktiske arbeid med strategisk samfunnsutvikling, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
I hvor stor grad brukes kommuneplanens samfunnsdel i kommunens praktiske arbeid med strategisk samfunnsutvikling	2,02	1,78	1,59	0,058

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad, 4=Ikke i det hele tatt. N=177.

Vedleggstabell 26 Forskjeller i vurderinger av forholdet mellom planer og konkret prosjektarbeid, etter kommunestørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
Lager analyser og strategier på grunnlag av planene	2,35	2,69	2,06	2,22	2,30	0,047
Oppfølging av planene i budsjettet – tildeling av økonomiske ressurser	2,03	1,85	1,42	1,65	1,96	0,039
Konkret prosjektarbeid for å realisere mål i planene	2,18	2,27	1,78	1,74	2,15	0,079

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad, 4=Ikke i det hele tatt.

Vedleggstabell 27 Forskjeller i vurderinger av forholdet mellom planer og konkret prosjektarbeid, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Lager analyser og strategier på grunnlag av planene	2,59	2,33	2,21	0,088
Oppfølging av planene i budsjettet – tildeling av økonomiske ressurser	1,97	1,65	1,76	0,152
Konkret prosjektarbeid for å realisere mål i planene	2,27	2,02	1,92	0,124

Enveis Anova-analyse. 1=Stor grad, 4=Ikke i det hele tatt. N=177.

Vedleggstabell 28 Forskjeller i vurdering av kommunens kompetanse på samfunnsutvikling, etter kommunestørrelse.

	Kommunestørrelse					Sig.
	Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	
Kompetanseområder						
Samfunnsutvikling	3 (1,15)	2,52 (1,22)	2,12 (0,86)	2,26 (0,69)	2,62 (1,77)	0,026
Næringsutvikling	2,7 (1,18)	3,04 (1,48)	2,52 (0,97)	2,74 (1,39)	2,6 (1,53)	0,414
Arealplanlegging	2,78 (1,23)	2,38 (1,27)	2,06 (0,90)	1,96 (0,64)	2 (1,36)	0,017
Kompetanseutvikling	3,125 (1,09)	3,09 (1,06)	2,76 (1,03)	2,52 (1,08)	2,54 (1,36)	0,062
Demografiutvikling	3,55 (1,28)	3,42 (1,44)	2,72 (1,35)	2,57 (1,12)	3,15 (1,91)	0,022
Virkemidler/arbeidsmåter						
Innovasjonsprosesser	3,35 (1,08)	3,48 (1,19)	3,31 (1,18)	2,96 (1,33)	3,46 (1,77)	0,569
Prosjektarbeid	2,5 (1,04)	2,80 (1,02)	2,61 (1,00)	2,57 (1,08)	2,73 (1,37)	0,721
Økonomistyring	2,16 (0,82)	2,22 (1,05)	2 (0,79)	2 (1,04)	2,23 (1,34)	0,806
Politiske beslutningsprosesser	2,4 (1,28)	2,47 (1,00)	2,18 (0,92)	2,17 (0,83)	2,27 (1,37)	0,662
Strategisk forståelse	2,78 (1,05)	2,71 (0,98)	2,52 (1,12)	2,52 (0,79)	2,5 (1,03)	0,683
Omdømmebygging	2,75 (1,13)	3 (0,96)	2,91 (1,16)	2,57 (0,90)	2,77 (1,11)	0,497
Mobilisere samarbeidspartnere	2,73 (0,96)	3,25 (1,21)	2,94 (1,32)	2,74 (0,86)	2,88 (1,61)	0,232

Enveis Anova-analyse. 1=svært god kompetanse, 6=Lite eller ingen kompetanse. Grått tall i parentes er standardavviket.

Vedleggstabell 29 Forskjeller i vurdering av kommunens kompetanse på samfunnsutvikling, etter sentralitet.

	Sentralitet			Sig.
	Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
Kompetanseområder				
Samfunnsutvikling	2,79 (1,21)	2,47 (1,27)	2,33 (1,17)	0,091
Næringsutvikling	2,67 (1,30)	2,65 (1,25)	2,94 (1,41)	0,400
Arealplanlegging	2,56 (1,30)	2,31 (1,13)	2,05 (1,03)	0,047
Kompetanseutvikling	3,06 (1,14)	2,94 (1,00)	2,71 (1,20)	0,289
Demografiutvikling	3,43 (1,44)	3,19 (1,51)	2,91 (1,42)	0,131
Virkemidler/arbeidsmåter				
Innovasjonsprosesser	3,37 (1,18)	3,58 (1,27)	3,15 (1,37)	0,210
Prosjektarbeid	2,58 (1,08)	2,69 (1,17)	2,70 (1,02)	0,805
Økonomistyring	2,25 (0,97)	1,98 (0,84)	2,12 (1,13)	0,358
Politiske beslutningsprosesser	2,35 (1,09)	2,35 (1,1)	2,30 (0,99)	0,958
Strategisk forståelse	2,71 (1,07)	2,73 (1,1)	2,48 (0,85)	0,320
Omdømmebygging	2,75 (1,12)	2,97 (1,08)	2,82 (0,96)	0,506
Mobilisere samarbeidspartnere	3 (1,22)	2,90 (1,02)	2,95 (1,35)	0,906

Enveis Anova-analyse. 1=svært god kompetanse, 6=Lite eller ingen kompetanse. Grått tall i parentes er standardavviket.

Vedleggstabell 30 Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling? Etter kommunestørrelse.

Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	Sig.
2,05	2,09	2,15	2	2,46	0,576

Enveis Anova-analyse. 1= Svært viktig, 4=Ikke viktig.

Vedleggstabell 31 Betydning av å samarbeide med andre kommuner for kompetanseutvikling, etter sentralitet.

Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	Sig.
2,11	2,29	2,05	0,495

Enveis Anova-analyse 1= Svært viktig, 4=Ikke viktig.

Vedleggstabell 32 Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling? Etter kommunestørrelse.

Under 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 eller flere	Sig.
2,25	2,67	2,39	2,48	2,88	0,298

Enveis Anova-analyse. 1= Svært viktig, 4=Ikke viktig.

Vedleggstabell 33 Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling? Etter sentralitet.

Sentralitet			Sig.
Minst sentrale	Noe sentrale	Sentrale	
2,43	2,63	2,54	0,740

Enveis Anova-analyse. 1=Svært viktig, 4=Ikke viktig.

Xgf rgi i '5'Ur ätt gundgo c''

I hg f]ZiUj `Xb`]bMfbYHMUMfHYgb»ffYi bXYfg»_YgYb'gca `VYgYbXhi h]`_ca a i bYbY'I hg f]ZiMbg'cddgMhic[´
Zcfa UhiUj]_Yf`ZUi bXYfg»_YgYbg'Zcfa UidebYHMf'

Á
Á
X^[\[{ { ^ } ÁÁ] os!^` } á!•os^|^Á{ Á[{] ^æ } •^ÁÁ[{ { ~ } ^ } ^ÉÁ
Oæf Á b } [{ -os^!Á } á!•os^|^Á } Á èÁ]] áæ Á áæS[{ { ~ } æÉÁ * Á * á } æá^] æc\ ^ } c`ÉÁ[{ { è|^Á!ÁéÁéÁá!^
~ } } •\æ Á { Á[{] ^æ } •^•æ æ æ } ^ } /Á[{ { ~ } ^ } ^ÉÁÁ!Áö | |á Á]] ææÁæ Á of |á!á * ^!Á ^áÁÁ!i` c!^Á * Á^@ |á^
[{] ^æ } •^ÁÁÁ |á^Á^d | ^ } ^ÉÁ * Á[{] ^æ } •^Á { Á dæ * á Á æ ~ } } • çá |á * È
Wj á!•os^|^Á } Á!Á^!^* } ^cÁÁá } áoÁÁ á ~ c!ÁÁ b } [{ -os^ÉU{ ÁÁ Á \ ^Áæ } Á çæ^Á èÁÁ^Á] os• { è|^ } ^ÉÁáá
|á^ç^!Á b! } ^ÁÁÁ Á çæ^!Á èÁ^•cÁ ~ |á ÉWj á!•os^|^Á } Áæ Á * •èÁæ !^•Á } á!ç^á ÉÁ |á ÁÁÁ Á æ Á^ ||-os^Á^ } Á^ } ^!^
} è!ÁÁcÁ æ •^!ÁÁ!^ÉÁ

Á
Òç^} c^|^Á] os• { è|Áæ Á^c^ÁÁ! | [•b\ d ^áæ à^á!ÁáæÁÓæ \ |ÉÁ] [•cÁáO æf È [ÉÁ | ^-] } ÁGÁi Áí ÁÉJÈ

S 3<J xkmp'uklpi 'j ct'f wA

- Ordfører Rådmann Annet, spesifiser:

If you have chosen "other", please specify:

S[{] ^æ } •^•æ æ æ } ^ } Á * Á b } ^•c } ^
Á
"
"

S 4<Gt'f w'gpli 'gngt'wgpli 'kf g'hāni g't° ucpf gpg'qo 'hno r gvc pugi swcul qpgp'kf lp'hno o wpgA

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Usikker
Det er vanskelig å rekruttere nok ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi klarer å rekruttere nok ansatte, men får ikke tak i riktig kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi mangler både ansatte og kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mangel på formell kompetanse fører til lavere kvalitet på tjenestene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

''

S 5 <Gt 'f gv'bgj qx'ht 'hgt g'cpucwg'b gf 'lci dt gx'r'° f g'lāni gpf g'bt dglf uqo t° f gt 'Kf lp'hqo o wpgA

	Stort behov	Noe behov	Lite behov	Ikke behov	Usikker
I barnehage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I grunnskole/SFO	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I pleie og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I administrasjon/teknisk sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

''

S 6 <Gt 'f gv'bgj qx'ht 'hgt g'cpucwg'b gf 'j ā{gt'wfwf cpplpi 'r'° f g'lāni gpf g'bt dglf uqo t° f gt 'Kf lp'hqo o wpgA

	Stort behov	Noe behov	Lite behov	Ikke i det hele tatt	Usikker
I barnehage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I grunnskole/SFO	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I pleie og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I administrasjon/teknisk sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I hvilken grad har kommunen behov for flere ansatte med formell kompetanse i de ulike sektorene?

''

S 7 <Kāct pgj ci gt

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Førskolelærere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barne- og ungdomsarbeidere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

''

S 8 < Kl t vppunngp

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Allmennlærere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faglærere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Spesialpedagoger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Førskolelærere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skoleleder (rektor)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

''

S 9 < Kl rlg'qi 'ho uqi

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Sykepleiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Helsefagarbeidere/hjelpeleiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ergoterapeuter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vernepleiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

''

S : < Kl f o lpm tcul qp lgnplmitgnvt

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Økonomer/merkantilt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jurister	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samfunnsvitere (statsviter, sosiologer osv.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arkitekter, arealplanleggere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
IT	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ingeniører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ledelse, strategi, organisasjonsutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Naturvitere (biologer, geologer, osv.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bibliotek/arkivfaglig kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vaktmestre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Driftsingeniører/driftsteknikere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q9: Slik du ser det, hvordan er det mest realistisk å få dekket behovet for mer formell kompetanse i de forskjellige sektorene?

	Nyansettelser	Intern kvalifisering	Like mye av begge deler	Usikker
Barnehage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grunnskole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pleie- og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administrasjon / teknisk sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q10: I hvilken grad har kommunen de to siste årene hatt problemer med å rekruttere ansatte med formell kompetanse innenfor de ulike sektorene?

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Barnehage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grunnskole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pleie- og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administrasjon/teknisk sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 2), (3, 2)] in question 10, skip the following question

Q11: Du svarte at det i stor eller noen grad har vært problemer med å rekruttere ansatte med tilstrekkelig kompetanse til barnehagene. Hva er hovedårsaker til dette? Flere valg mulig.

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> For få kvalifiserte søkere på stillingene | <input type="checkbox"/> Stor konkurranse om relevante søkere |
| <input type="checkbox"/> Ikke gode nok ansettelsesvilkår | <input type="checkbox"/> For lite muligheter til faglig videreutvikling |
| <input type="checkbox"/> Lite fagmiljø | <input type="checkbox"/> Usikker |
| <input type="checkbox"/> Annet, spesifiser: | |

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 2), (3, 2)] in question 10, skip the following question

Q12: Hvordan har rekrutteringsutfordringene i barnehagene blitt håndtert?

- Økt bruk av overtid
- Personer med lavere enn ønsket kompetansenivå ble ansatt
- Vikarer fra bemanningsbyrå
- Samarbeid med andre kommuner
- Stillinger ble besatt etter flere utlysninger
- Stillingene ble ikke besatt
- Usikker
- Annet, spesifiser:

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 3), (3, 3)] in question 10, skip the following question

Q13: Du svarte at det i stor eller noen grad har vært problemer med å rekruttere ansatte med tilstrekkelig kompetanse i grunnskolen. Hva er hovedårsakene til dette? Flere valg mulig.

- For få kvalifiserte søkere på stillingene
- Ikke gode nok ansettelsesvilkår
- Lite fagmiljø
- Annet, spesifiser:
- Stor konkurranse om relevante søkere
- For lite muligheter til faglig videreutvikling
- Usikker

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 3), (3, 3)] in question 10, skip the following question

Q14: Hvordan har rekrutteringsutfordringene i grunnskolen blitt håndtert?

- Økt bruk av overtid
- Personer med lavere enn ønsket kompetansenivå ble ansatt
- Vikarer fra bemanningsbyrå
- Samarbeid med andre kommuner
- Stillinger ble besatt etter flere utlysninger
- Stillingene ble ikke besatt
- Usikker
- Annet, spesifiser:

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 4), (3, 4)] in question 10, skip the following question

Q15: Du svarte at det i stor eller noen grad har vært problemer med å rekruttere ansatte med tilstrekkelig kompetanse i pleie og omsorg. Hva er hovedårsakene til dette? Flere valg mulig.

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> For få kvalifiserte søkere på stillingene | <input type="checkbox"/> Stor konkurranse om relevante søkere |
| <input type="checkbox"/> Ikke gode nok ansettelsesvilkår | <input type="checkbox"/> For lite muligheter til faglig videreutvikling |
| <input type="checkbox"/> Lite fagmiljø | <input type="checkbox"/> Usikker |
| <input type="checkbox"/> Annet, spesifiser: | |

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 4), (3, 4)] in question 10, skip the following question

Q16: Hvordan har rekrutteringsutfordringene i pleie og omsorg blitt håndtert?

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Økt bruk av overtid |
| <input type="checkbox"/> Personer med lavere enn ønsket kompetansenivå ble ansatt |
| <input type="checkbox"/> Vikarer fra bemanningsbyrå |
| <input type="checkbox"/> Samarbeid med andre kommuner |
| <input type="checkbox"/> Stillinger ble besatt etter flere utlysninger |
| <input type="checkbox"/> Stillingene ble ikke besatt |
| <input type="checkbox"/> Usikker |
| <input type="checkbox"/> Annet, spesifiser: |

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 5), (3, 5)] in question 10, skip the following question

Q17: Du svarte at det i stor eller noen grad har vært problemer med å rekruttere ansatte med tilstrekkelig kompetanse i administrasjon/teknisk sektor. Hva er hovedårsakene til dette? Flere valg mulig.

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> For få kvalifiserte søkere på stillingene | <input type="checkbox"/> Stor konkurranse om relevante søkere |
| <input type="checkbox"/> Ikke gode nok ansettelsesvilkår | <input type="checkbox"/> For lite muligheter til faglig videreutvikling |
| <input type="checkbox"/> Lite fagmiljø | <input type="checkbox"/> Usikker |
| <input type="checkbox"/> Annet, spesifiser: | |

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 5), (3, 5)] in question 10, skip the following question

Q18: Hvordan har rekrutteringsutfordringene i administrasjon/teknisk sektor blitt håndtert?

- Økt bruk av overtid
- Personer med lavere enn ønsket kompetansenivå ble ansatt
- Vikarer fra bemanningsbyrå
- Samarbeid med andre kommuner
- Stillinger ble besatt etter flere utlysninger
- Stillingene ble ikke besatt
- Usikker
- Annet, spesifiser:

If you have chosen "other", please specify:

Q19: I hvilken grad gjør høy turnover det vanskelig å beholde kvalifisert personell i følgende sektorer?

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
I barnehage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I grunnskole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I pleie- og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I administrasjon/teknisk sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [(2, 2), (3, 2), (2, 3), (3, 3), (2, 4), (3, 4), (2, 5), (3, 5)] in question 19, skip the following question

Q20: Du svarte at høy turnover i stor eller noen grad gjør det vanskelig å beholde kvalifisert personell i en eller flere sektorer. Dette kan føre til kompetanseutfordringer. Hva har kommunen gjort for å møte utfordringer med redusert kompetanse på grunn av høy turnover? Gi gjerne eksempler fra sektorene det gjelder.

Q21: I hvilken grad benytter kommunen de følgende kompetanseutviklingstiltakene?

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Formell videreutdanning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Interne kurs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lederutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Coaching/mentorordninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hospitering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Praksiskandidatordningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lærlingeordning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid om kompetanseutvikling med andre kommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Er det andre tiltak som er viktige for kompetanseutvikling i kommunen?

Q22: Har kommunen utarbeidet strategiske kompetanseplan(er) for hele eller deler av kommunen?

- Én overordnet kompetanseplan for hele kommunen.
- Én overordnet kompetanseplan for hele kommunen, og delplaner for sektorene
- En eller flere delplaner for deler av kommunen, men ingen overordnet plan
- Kompetanseplan inngår som del av en bredere tjenesteplan i kommunen
- Ingen kompetanseplan, men er i ferd med å utarbeide en
- Verken kompetanseplaner eller beslutninger om å utarbeide noen

Note: if you have NOT answered/chosen item [1, 2, 3, 4] in question 22, skip the following question

Q23: Inngår mål om å redusere omfanget av små deltidsstillinger i kommunenes kompetanseplaner eller i andre strategiske dokumenter?

- Ja
- Nei
- Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [1] in question 23, skip the following question

Q24: I hvilke dokumenter er deltid-heltidsmål forankret?

Q25: Har det vært foretatt kartlegginger av ansattes kompetanse i hele eller deler av kommunen de siste 4 år?

Flere kryss mulig.

- | | | |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ja, i hele kommunen | <input type="checkbox"/> I barnehagesektoren | <input type="checkbox"/> I grunnskolen |
| <input type="checkbox"/> I pleie- og omsorg | <input type="checkbox"/> I administrasjon/teknisk sektor | <input type="checkbox"/> Nei |
| <input type="checkbox"/> Usikker | | |

Note: if you have NOT answered/chosen at least one of the following items: [1, 2, 3, 4, 5] in question 25, skip the following question

Q26: Har både ansattes realkompetanse og formell kompetanse inngått i kartleggingen(e)?

- Kun formell kompetanse
- Både formell kompetanse og realkompetanse
- Varierer
- Usikker

Q27: Har dere lærlinger?

- Ja Nei Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [1] in question 27, skip the following question

Q28: Kan lærlingene regne med å få jobb i kommunen etter læretida?

- Ja, som regel Ja, i noen tilfeller Nei, sjelden eller aldri Usikker

Q29: Har dere høyskolestudenter som jobber hos dere i praksis?

- Ja Nei Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [1] in question 29, skip the following question

Q30: Kan høyskolestudentene regne med å få jobb i kommunen etter praksisperioden?

- Ja, som regel Ja, i noen tilfeller Nei, sjelden eller aldri Usikker

Q31: Er du enig eller uenig i de følgende påstandene om arbeidet med kompetanseutvikling i din kommune?

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Usikker
Vi jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi jobber systematisk med å øke andelen ansatte med formell kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til bedre kvalitet på tjenestene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeid med kompetanseutvikling har ført til innovasjon og/eller utvikling av tjenestetilbudet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Størrelsen på fagmiljø er viktig for kvaliteten i tjenestene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetanseplanen(e) er et viktig verktøy for arbeidet med kompetanseutvikling i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q32: Hvor viktig er samarbeid med andre kommuner for kompetanseutvikling i kommunen?

- Svært viktig
 Ganske viktig
 Lite viktig
 Ikke viktig
 Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [1, 2, 3] in question 32, skip the following question

Q33: Hvor viktig er de følgende samarbeidsformene med andre kommuner for kompetanseutviklingen?

	Svært viktig	Ganske viktig	Lite viktig	Ikke viktig	Usikker
Felles kurs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hospiteringsordninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Møteplasser/arenaer for erfaringsutveksling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samle tjenester i større fagmiljø som gir økt kompetanseutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetanseutvikling som følge av interkommunalt samarbeid om tjenestene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Er det andre typer samarbeid med andre kommuner som er viktig for kompetanseutvikling? Gi gjerne eksempler.

Q34: Har kommunen deltatt i nettverk med fokus på kompetanseutvikling (f.eks. statlig initierte nettverk, regionale nettverk, osv.)? Gi gjerne eksempler.

Kompetanse og samfunnsutvikling

I denne delen ønsker vi å få vite mer om kompetansesituasjonen når det gjelder kommunens arbeid med strategisk samfunnsutvikling. Vi er også interessert i kommunens erfaringer med samarbeid med andre kommuner og fylkeskommunen når det gjelder kompetanse og strategisk samfunnsutvikling.

Q35: Har kommunen en kommuneplan med samfunnsdel?

- Ja Nei Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [2] in question 35, skip the following question

Q36: Hva er grunnen til at kommunen ikke har kommuneplan med samfunnsdel?

Note: if you have NOT answered/chosen item [1, 3] in question 35, skip the following question

Q37: I hvor stor grad brukes kommuneplanens samfunnsdel i kommunens praktiske arbeid med strategisk samfunnsutvikling?

- Stor grad Noen grad Liten grad Ikke i det hele tatt
 Usikker

Q38: Er det andre planer eller strategidokumenter i kommunen som er sentrale for arbeidet med strategisk samfunnsutvikling?

Ja Nei Usikker

Hvis ja, hva slags planer er dette?

Q39: I hvor stor grad jobber kommunen med strategisk samfunnsutvikling på de følgende måtene?

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Lager analyser og strategier på grunnlag av planene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppfølging av planene i budsjettet – tildeling av økonomiske ressurser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkret prosjektarbeid for å realisere mål i planene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Er det andre sentrale måter som kommunen arbeider med strategisk samfunnsutvikling på?

Q40: I hvor stor grad er disse involvert i arbeid med strategisk samfunnsutvikling i kommunen?

	Mye involvert	Noe involvert	Lite involvert	Ikke involvert	Ikke aktuelt	Usikker
Ordfører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmann	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Næringsssjef/næringskonsulent	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kultursjef/kulturkonsulent	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planlegger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Teknisk sjef	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etats/sectorledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernrådgiver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eksterne rådgivere/konsulenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q41: Hvordan vil du vurdere kommunens kompetanse på følgende områder relatert til strategisk samfunnsutvikling?

Kryss av på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er lite eller ingen kompetanse og 6 er svært god kompetanse

Områder	Svært god kompetanse 6	5	4	3	2	Lite eller ingen kompetanse 1	Usikker
Samfunnsutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringsutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arealplanlegging	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetanseutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Demografiutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q42: Hvordan vil du vurdere kommunens kompetanse på følgende virkemidler/arbeidsmåter relatert til strategisk samfunnsutvikling?

Kryss av på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er lite eller ingen kompetanse og 6 er svært god kompetanse

Virkemidler	Svært god kompetanse 6	5	4	3	2	Lite eller ingen kompetanse 1	Usikker
Innovasjonsprosesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prosjektarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økonomistyring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiske beslutningsprosesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strategisk forståelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omdømmebygging	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mobilisere samarbeidspartnere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Er det andre former for kompetanse som er sentrale for arbeidet med strategisk samfunnsutvikling i kommunen?

Q43: Hva slags kompetanse har de som har hovedansvar for arbeidet med strategisk samfunnsutvikling?

Flere kryss er mulig.

Økonomisk/administrativ kompetanse

Naturvitenskapelig kompetanse

Samfunnsvitenskapelig kompetanse

Kompetanse på næringsutvikling

Kompetanse på innovasjonsprosesser

Har de med hovedansvar annen kompetanse som er viktig for arbeidet med strategisk samfunnsutvikling?

Q44: Er det vanskelig å rekruttere ansatte med relevant kompetanse for strategisk samfunnsutvikling?

Ja

Nei

Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [1] in question 44, skip the following question

Q45: Hva slags kompetanse på strategisk samfunnsutvikling er det mest utfordrende å skaffe?

Q46: Nå et spørsmål om prosjekteringskompetanse.

Hvordan foregår prosjektering av kommunale bygg- og eiendomsprosjekter?

	Alltid					Aldri
	6	5	4	3	2	1

Vi bruker private eiendomsselskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi bruker kommunale/interkommunale foretak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi bruker kommunens egen prosjekteringskompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q47: Hvilken betydning har samarbeid med andre kommuner for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling?

- Svært viktig
 Noe viktig
 Lite viktig
 Ikke viktig
 Samarbeider ikke
 Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [4, 5] in question 47, skip the following question

Note: if you have NOT answered/chosen item [3] in question 47, skip the following question

Q48: Hvorfor er samarbeid med andre kommuner lite eller ikke viktig for kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling?

Flere kryss er mulig.

- Lite interesse hos andre kommuner i å samarbeide
 Manglende kompetanse i andre kommuner
 Manglende økonomiske ressurser for samarbeidet
 Lite kapasitet hos oss til å samarbeide med andre kommuner om kompetanseutvikling
 Annet, spesifiser:

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen item [4, 5] in question 47, skip the following question

Note: if you have NOT answered/chosen item [3] in question 47, skip the following question

Q49: Hvordan kan samarbeidet med andre kommuner bli bedre?

Note: if you have NOT answered/chosen item [1, 2, 6] in question 47, skip the following question

Note: if you have NOT answered/chosen item [3] in question 47, skip the following question

Q50: I hvor stor grad bidrar ulike samarbeidsformer med andre kommuner til kompetanseutvikling når det gjelder strategisk samfunnsutvikling?

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Deltagelse i regionråd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arrangerer felles kurs/workshops/konferanser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkret samarbeid om samfunnsutviklingsprosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utveksler erfaringer på et mer uformelt nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Er det andre samarbeidsformer enn de ovenfor nevnte som er viktige?

Q51: Hvor stor betydning har samarbeid med fylkeskommunen for utviklingen av kommunens kompetanse på strategisk samfunnsutvikling?

- Svært viktig Ganske viktig Lite viktig Ikke viktig Samarbeider ikke
 Usikker

Note: if you have NOT answered/chosen item [4, 5] in question 51, skip the following question

Note: if you have NOT answered/chosen item [3] in question 51, skip the following question

Q52: Du svarte at samarbeidet med fylkeskommunen er mindre eller lite viktig for kompetanseutvikling. Hva er hovedårsakene til det?

Flere kryss er mulig.

- Regionrådet fungerer ikke som møtearena
- Manglende kompetanse hos fylkeskommunen
- For lite oppfølging fra fylkeskommunen
- Uklar rollefordeling
- Manglende kapasitet i kommunen til å følge opp samarbeidet
- Annet, spesifiser:

If you have chosen "other", please specify:

Note: if you have NOT answered/chosen item [4, 5] in question 51, skip the following question

Note: if you have NOT answered/chosen item [3] in question 51, skip the following question

Q53: Hvordan kan samarbeidet med fylkeskommunen bli bedre?

Note: if you have NOT answered/chosen item [1, 2, 6] in question 51, skip the following question

Note: if you have NOT answered/chosen item [3] in question 51, skip the following question

Q54: I hvor stor grad bidrar ulike samarbeidsformer med fylkeskommunen til kompetanseutvikling når det gjelder strategisk samfunnsutvikling?

	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt	Usikker
Fylkeskommunen bidrar til å skape møteplasser/nettverksbygging	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkeskommunen gir råd og veiledning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fylkeskommunen bidrar med finansiering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkeskommunen bidrar med kunnskapsressurser og kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkeskommunen er aktivt med i gjennomføringen av prosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkeskommunen er med i styringsgruppe på kommunens prosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkeskommunen bidrar til å koble kommunen med andre samarbeidspartnere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bidrar samarbeid med fylkeskommunen til kompetanseutvikling på andre måter?

Q55: Er det spesielle utfordringer knyttet til kompetanse og samfunnsutviklingsarbeid du vil nevne til slutt?

Vedlegg 4 Intervjuguide kommunene

Om kompetanse i kommunen er et prosjekt på oppdrag fra KRD. Vi er interessert i kompetansesituasjonen i kommunen, om kommunen opplever å ha den kompetansen den trenger for å yte gode tjenester til innbyggerne, hvilke utfordringer kommunen opplever at den har i forhold til å rekruttere og beholde kompetanse i kommunen. Vi er også interessert i kommunens rolle som samfunnsutvikler, om dere deltar i interkommunalt samarbeid og hvordan kontakten med fylkeskommunen er.

IO får lese gjennom det vi skriver om kommunen.

Om informanten

- Stilling
- Arbeidsområde

Generell spørsmål som kan stilles alle:

Generelt om kompetansesituasjonen i kommunen

- Hvordan vurderer du kommunens kompetansesituasjon? Har de ansatte den kompetansen det er behov for?
- Er det forhold i kommunen som f. eks befolkningssammensetning (mange unge, eller eldre, innvandring), som har betydning for kommunens kompetansebehov?
- På et generelt nivå: mener du at kommunen tilbyr tjenester av god kvalitet? (Dette kan spisses ved å spørre innen for de respektive tjenesteområdene når vi snakker med lederne for hhv oppvekst og pleie-omsorg)
- Er det etter din vurdering en sammenheng mellom kompetanse hos de ansatte og kvalitet på tjenestene?
- Er det av betydning for kvaliteten på tjenestene om de ansatte har formell kompetanse eller erfaringsbasert kompetanse? Varierer det mellom ulike tjenesteområder?

Utfordringer i forhold til å rekruttere arbeidskraft

- Er det noen særlig utfordringer knyttet til å rekruttere den kompetansen dere har bruk for? (eks kommunenes beliggenhet/størrelse på fagmiljø/lønn m. m)
- Hvis vanskelig: Vet der noe om hvorfor det er vanskelig å rekruttere ønsket kompetanse?
- Er de noen tjenesteområder det er særlig vanskelig å rekruttere til?
- Noen fagbakgrunner/utdanninger det er vanskelig å rekruttere?

- Har kommunen noen strategier for å møte disse utfordringene? For eksempel interkommunalt samarbeid?

Utfordringer i forhold til å beholde kompetansen i kommunen

- Er det høy turnover i kommunen? Hvis ja: vet du noe om årsakene til det? (eks små fagmiljøer vanskelig med fulltidsstillinger) Konkurransen fra private virksomheter/statlige? Nabokommuner med større arbeidsmarkeder?
- Gjør dere noe konkret for å beholde den arbeidskraften dere har behov for? Hvis ja: hva?

Rutiner for kompetansearbeid- kompetanseutvikling

- Har kommunen en kompetanseplan? Hvis ja: Hva kjennetegner denne, hva er viktigste innhold? Hvis nei: hvorfor ikke? Har dere planer om å lage en slik plan?
- På hvilket nivå gjelder planen: for hele kommunen, for hvert tjenesteområde, for enkelte virksomheter?
- Vurderer du at slike planer er viktig for å utvikle kompetansen hos de ansatte i kommunene?
- Kartlegges de ansattes kompetanse? Deres ønsker om faglig utvikling?
- Er det noen i kommunen som har et særlig ansvar for å kartlegge og følge opp kompetansebehov og ønsker hos de ansatte?
- Har kommunen et eget opplæringstilbud? Hva slags? For hvilke grupper?
- Har kommunen tilbud om videreutdanning? Hva slags? For hvilke grupper?
- Har kommunen lærlinger? I hvilke fag? Hvor mange?

Samfunnsutvikling (stilles bare til ordfører, rådmann og eventuell nærings sjef)

- Hvordan forstår dere det å arbeide med samfunnsutvikling i kommunen? Hva legger dere i å drive med samfunnsutvikling?
 - Har dere utarbeidet en kommuneplan med samfunnsdel?
 - Hvem i kommunen er det som har ansvaret for den strategiske samfunnsutviklingen? Hvilken kompetansefagbakgrunn har den/de?
 - Hvilken type kompetanse trengs for å utføre dette arbeidet?
 - Etter din vurdering har kommunen den kompetansen den trenger for å drive med strategisk utviklingsarbeid? Hvis nei: hvilken kompetanse/fagbakgrunn mangler dere?
 - Deltar kommunen i interkommunale samarbeid?
 - Hva slags type samarbeid er det snakk om (be om eksempler)
 - Er det noen kommuner dere samarbeider særlig mye med?
 - Er fylkeskommunen en samarbeidspartner?
-
- Deltar dere i noe samarbeid som er initiert fra Kommunal og regionaldepartementet? F. eks Bolyst eller Luk (Lokal samfunnsutvikling.) Har dere konkrete prosjekter/planer for å utvikle kommunen som et attraktivt sted? Hvis ja: Hvordan gjør dere det? F. eks gjennom (Bolyst eller andre programmer)

- Er omdømmearbeid en del av kommunens utviklingsarbeid? Hvis ja: hvordan arbeider dere konkret med det? Eksempler
- Vurderer du at kommunens attraktivitet og omdømme er viktig i forhold til å trekke til seg personer med nødvendig/viktig kompetanse for kommunen? Vurderer du at det er viktig i forhold til kommunens utviklingsarbeid?

Åpnet spørsmål

- Andre forhold du ønsker å ta opp?

Vedlegg Intervjuguide fylkeskommunene

I forhold til kommunenes rolle som samfunnsutvikler har fylkeskommunen et ansvar for å veilede og støtte kommunen. Vi er interessert i å få kunnskap om hvordan fylkeskommunen vurderer sin rolle når det gjelder henholdsvis næringsutvikling og kompetanseutvikling.

Samfunnsutvikling

- Hvordan forstår dere deres/fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør?
- Hva er fylkeskommunens rolle i forhold til kommunenes arbeid med samfunnsutvikling? Tar dere initiativ i forhold til kommunene eller er det kommunene som henvender seg til dere?
- Dersom fylkeskommunene tar initiativ: hva slags initiativ er det?
- Hva er det sentrale dere gjør i forhold til kommunenes arbeid med samfunnsutvikling?
- Hva legger dere i å drive samfunnsutviklingsarbeid?
- Hvilken type kompetanse mener du er nødvendig/sentralt/viktig for å drive samfunnsutviklingsarbeid?
- Har fylkeskommunen den nødvendige kompetansen til dette arbeidet?
- Etter din vurdering, har kommunene i fylket den kompetansen som er nødvendig for drive samfunnsutvikling?
- Er det noen kommuner i fylket som utmerker seg når det gjelder å arbeide med samfunnsutvikling?
- Har du inntrykk av at det er et arbeid kommunene prioriterer?
- Kan du peke på noen hindringer eller barrierer for å drive samfunnsutvikling?
- Er det interkommunale samarbeid i fylket?
- Hva slags type interkommunale samarbeid er det snakk om (be om eksempler)?
- Har fylkeskommunen noen rolle i slike samarbeid?
- Er det noen kommuner dere samarbeider særlig mye med?
- Vurderer du at kommunenes attraktivitet og omdømme er viktig i forhold til å trekke til seg personer med nødvendig/viktig kompetanse for kommunen?

• **Kompetanseutvikling**

- Har fylkeskommunen noen rolle/ansvar i forhold til at kommunene har den kompetansen de trenger for å levere kommunens innbyggere nødvendig tjenester?
 - Deltar dere i noen former for kompetanseutviklingsarbeid i forhold til kommunene? Kurs, videreutdanning eller annet?
 - Fylkeskommunen har ansvar for videregående skole; når det gjelder tilbud av linjer og fagutdanninger ser dere til kommunene i fylkets behov for kompetent arbeidskraft?
 - Hvordan er forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket når det gjelder lærlingeordningen?
 - Etter din vurdering hvordan fungerer lærlingeordningen, får ungdommene lærlingeplasser og legger kommunene til rette for det?
-

Kompetanse i kommunene

Denne rapporten handler om kompetansesituasjonen i kommunene, innenfor barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, administrasjon og teknisk sektor. Sentrale tema er kompetansebehov, rekrutteringsutfordringer og strategier for kompetanseutvikling i kommunene. Videre belyses kompetansesituasjonen innenfor arbeid med strategisk samfunnsutvikling. Rapporten er basert på en spørreundersøkelse sendt til alle kommuner, kvalitative intervjuer i ni kommuner og fire fylkeskommuner, samt foreliggende registerdata og dokumenter.

