



Kompetansesituasjonen i kommunene

En litteraturoversikt

01.04.11

Innhold

0. Sammendrag	3
1. Innledning.....	4
2. Bakgrunn	4
3. Om oppdraget	4
4. Framgangsmåte.....	5
4.1 Definisjon av kompetansebegrepet	5
4.2 Individuell og organisatorisk kompetanse	5
4.3 Analysemodell	7
4.2 Framgangsmåte.....	9
5. Hva kjennetegner litteraturen om kompetanse i kommunene?	12
5.1 Hvem undersøker spørsmål om kompetanse i kommunene?	12
5.2 Hvem bestiller utredninger om kompetanse i kommunene?	13
5.3 Kompetanse sett i forhold til kommunenes helhetlige ansvar	14
5.4 Evalueringer og kartlegginger	15
5.5 Metodebruk.....	16
5.6 Oppsummering.....	17
6. Hva belyser dagens kunnskap om kompetanse i kommunene?	18
6.1 Hvordan forstås begrepet 'kompetanse'?.....	18
6.2 Hva får vi kunnskap om?	19
6.2.1 Kompetansebeholdningen i dag.....	19
6.2.2 Betydningen av styring, ledelse og mål.....	23
6.2.3 Rekruttering.....	25
6.2.4 Kompetanseutvikling for ansatte	27
6.2.5 Kompetanseavvikling.....	28
6.2.6 Stort fokus på kompetansens betydning for tjenestekvalitet.....	29
6.3 Hvilke forhold ved kommunene drøftes i forhold til kompetanse?.....	30
6.4 Oppsummering.....	32
7. Svar og sammenhenger i litteraturen	33
7.1 Samfunnsutviklingen påvirker behovet for kunnskap om kompetanse	33
7.2 Læringsprosesser i organisasjoner skaper kompetanse.....	35
7.3 Oppsummering.....	37
8. Hva bør utredes videre?	38
8.1 Tematiske områder for videre utredninger.....	38

8.2	Et utvidet perspektiv på kompetanse og læring	39
8.3	Ny kunnskap bør gi læring i kommunene.....	40
8.4	Oppsummerende anbefalinger	41
	Utredninger som inngår i litteraturoversikten.....	54

0. Sammendrag

Kompetanse og kompetansebehov i kommunene er avhengig av hvilke oppgaver som til en hver tid skal løses, teknologisk utvikling, utvikling i utdanningssystemer og trekk ved samfunns- og arbeidsliv. Økt utdanningsnivå i befolkningen og større mobilitet har ført til høyere bevissthet om rettigheter og sammenligning av tilgang og kvalitet på tjenester. Nye offentlige styringsideologier har medført et større fokus på resultater av offentlig politikk. Alle disse forholdene virker inn på behov for og bruk av kompetanse i kommunene.

Kompetanse består av både kunnskaper, ferdigheter og holdninger som utvikles gjennom arbeid, formell opplæring og utdanning. Kompetanse er derfor et krevende begrep å måle og undersøke. Samtidig blir kompetanse ansett som betydningsfullt i de fleste sammenhenger, og blir derfor trukket inn som en viktig forklaringsvariabel i studier av de fleste samfunnsforhold og samfunnsfenomener.

Til tross for en allment akseptert oppfatning av betydningen av kompetanse, gir aktuell litteratur et forenklet og fragmentert bilde av kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringer i kommunene. Forholdene som blir belyst i litteraturen avspeiler i stor grad interesser og ansvarsområder til oppdragsgivere. Alle utredningene i litteraturoversikten er, med unntak av en, oppdragsutredninger. De største oppdragsgiverne er nasjonale sektormyndigheter, noe som bidrar til at en stor andel av den eksisterende kunnskapen om kompetanse i kommunene omhandler noen tjenesteytende sektorer. Kompetansesituasjonen og –behovene innen helse, pleie- og omsorg og oppvekstsektoren er særlig kartlagt, og det finnes også kunnskap om barnevern. Det finnes i mye mindre grad kunnskap om kompetansesituasjonen og kompetansebehov i forhold til kommunenes rolle som myndighetsorgan, som samfunnsplanlegger og som tilrettelegger for demokratisk deltakelse.

Problemstillinger knyttet til kompetanse blir i liten grad drøftet og analysert ut fra kommunenes helhetlige ansvar for oppgaveløsning. Kompetansesituasjonen i kommunene blir i større grad belyst ut fra nasjonale mål, standarder og føringer enn mål og behov i kommunene. Dette innebærer at variasjoner i kompetanse mellom kommunene i liten grad blir forstått ut fra lokale behov og vurderinger. Det finnes også få studier som kan si noe sikkert om sammenhengen mellom ulike kommunekarakteristika, som størrelse, sentralitet og organisering, og kompetansesituasjonen.

Sist, men ikke minst, er de fleste utredningene basert på en smal og i en del tilfeller uklar forståelse av kompetanse. I mange av utredningene defineres eller operasjonaliseres ikke kompetansebegrepet, og i de utredningene der begrepet operasjonaliseres blir ofte formelt utdanningsnivå eller eventuelt stilling brukt som eneste mål på kompetanse. Dette medfører en mindre forståelse for bredden i kompetansen som faktisk finnes, anvendes og utvikles i kommunene. Det er grunn til å tro at dette særlig begrenser forståelsen av kompetansesituasjonen i de kommunene som har mindre innslag av høy formalkompetanse, slik som små og mindre sentrale kommuner.

Det er derfor et stort behov for mer kunnskap om kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringer i kommunene, særlig med utgangspunkt i en forståelse av kommunenes særtrekk som organisasjoner og ansvar for helhetlig oppgaveløsning. Dette kan også gi en kunnskapsutvikling som i større grad bidrar til læring og erfaringsoverføring i kommunene enn hva tilfellet er i dag.

1. Innledning

Saga Corporate Advisors AS (SCA) har på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) kartlagt dagens litteratur om kompetansesituasjonen i kommunene. Tone H. Sollien har vært prosjektleder. Silje W. Botten og Nina K. Lidahl har bidratt til å utvikle litteraturoversikten.

En oversikt over utredningene som inngår i litteraturoversikten følger i vedlegg.

2. Bakgrunn

Kompetanse er et krevende begrep. Begrepet er vanskelig dels fordi det legges ulike forståelser og definisjoner i begrepet samtidig som det i mange tilfeller ikke defineres. Enda vanskeligere er det at begrepet i mange sammenhenger også nyttes som et honnørord. Honnørord brukes ofte strategisk og symbolsk på en måte som hindrer reelle og konkrete drøftinger av underliggende problemstillinger og påstander. Slik er det også med begrepet kompetanse. Kompetanse framheves som et sentralt virkemiddel av de fleste aktører og i de fleste sammenhenger. Det er knapt noen som ønsker å stille spørsmål ved kompetansens betydning. Samtidig er det grunn til å tro at ulike aktører kan ha forskjellige interesser knyttet til kompetanse og kompetanseutvikling – tilsvarende som i andre forhold. Lytter man nøye til ulike aktørers ytringer om kompetanse vil man også oppdage variasjoner i formuleringer om kompetanse. Arbeidsgivere kan for eksempel være minst like opptatt av arbeidstakeres personlige ferdigheter og holdninger som av deres formelle utdanning, mens arbeidstakerforeninger i større grad kan vektlegge betydningen av en bestemt type formell utdanning. Det er derfor interessant å gå nærmere inn på hvordan begrepet benyttes i ulike utredninger og også hvordan man i utredninger vurderer sammenhengene mellom kompetanse og ulike mål for kommunenes virksomhet.

3. Om oppdraget

Kommunal- og regionaldepartementet har bestilt en oppdatert litteraturoversikt på kompetansesituasjonen i kommunene. Litteraturoversikten skal vise hva litteraturen sier om hvorvidt manglende kompetanse er et problem for kommunenes evne til å utføre viktige velferdstjenester, utføre planlegging og myndighetsutøvelse. Videre skal kartleggingen vise om kompetanse varierer systematisk med visse forhold i kommunene, og hvor sterk denne sammenhengen er. Departementet ønsker både en kartlegging av eksisterende kunnskap og forslag til mulige områder for nye utredninger. Anbefalingene skal være basert på om det er noen områder som peker seg ut i form av manglende kunnskap eller som er særlig kritiske for kommunenes kompetanseutfordringer.

4. Framgangsmåte

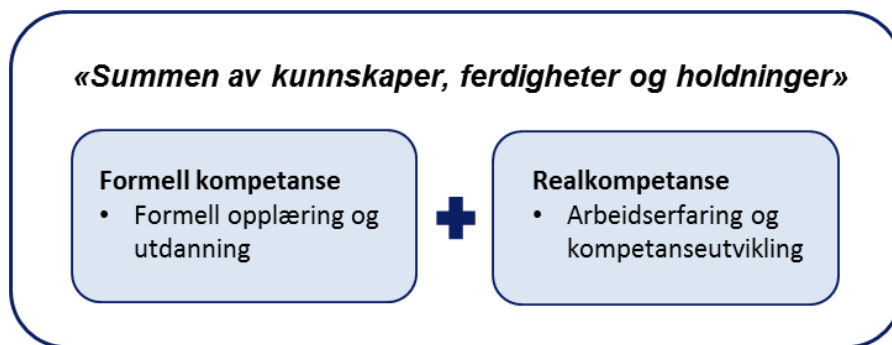
4.1 Definisjon av kompetansebegrepet

Studier og oversikter over kompetansesituasjonen i kommunene kan beskrive både situasjonen for befolkningen generelt og for ulike grupper kommuneansatte. Vi forstår oppdragets beskrivelse slik at det først og fremst er litteratur om kompetansen hos kommunens *medarbeidere* som er relevant i dette oppdraget. Noen av studiene som berører den generelle kompetansesituasjonen i kommunene kan imidlertid bidra til å belyse problemstillingene. For eksempel gir noen av disse studiene kunnskap om problemstillinger knyttet til rekruttering av kompetanse i kommunene.

Ulike aktører legger forskjellig innhold i begrepet kompetanse. Mange forbinder kompetanse først og fremst med formell opplæring og utdanning. Formell utdanning og stillingsfunksjoner er enkelt å måle og dokumentere.

I denne utredningen legger vi imidlertid til grunn at formell utdanning bare er en del av kompetansen som er viktig for kommunene. Kompetanse defineres som

Figur 1 Definisjon av kompetanse.



Kompetanse erverves gjennom utdanning, opplæring, arbeidserfaring og jevnlig kompetanseutvikling både på arbeidsplassen og gjennom etter- og videreutdanning. For å nå komplekse og sammensatte mål i kommunene, som for eksempel “kvalitet i møtet med brukeren” og målene til Samhandlingsreformen, er det behov for både kunnskaper, ferdigheter og holdninger som bidrar til oppgaveløsningen. Slik kompetanse kan erverves både gjennom formell opplæring og utdanning og gjennom erfaring og annen kompetanseutvikling som gir realkompetanse. I hvilken grad litteratur om kompetanse i kommunene legger et bredt kompetansebegrep til grunn, vil derfor undersøkes og drøftes i denne litteraturoversikten.

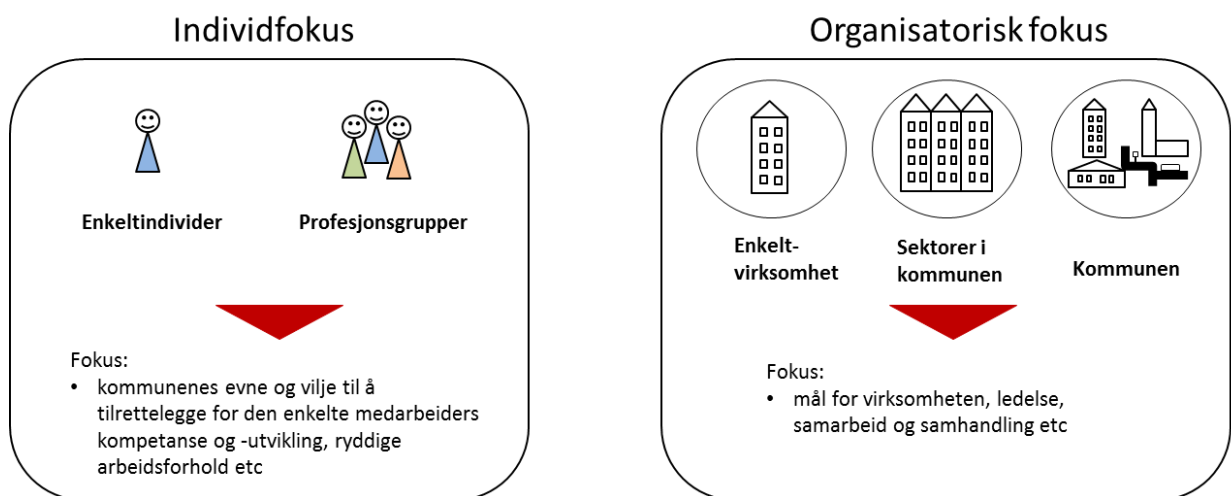
4.2 Individuell og organisatorisk kompetanse

Tradisjonelt har mange studier og utredninger av kompetanse, også av kompetanse i kommunene, hatt særlig fokus på den enkelte arbeidstakers muligheter og rettigheter til å få kompetanseutvikling, særlig formell grunn- eller videreutdanning (jf. blant annet grunnlagsarbeidene til Kompetansereformen). Dette er et viktig aspekt ved kompetanseforholdene også i kommunene, men er ikke tilstrekkelig for å belyse sammenhenger mellom kompetansesituasjonen på den ene siden og mål for virksomhet og tjenester på den andre siden. I arbeidet med litteraturoversikten vil det også søkes etter litteratur som ikke først og fremst ser på kompetanse som et mål i seg selv for den enkelte, men som ser på kompetanse og kompetanseutvikling som et virkemiddel for måloppnåelse i kommunene. Erfaringer fra kommuner som har begynt å arbeide mer systematisk og

strategisk med kompetanseutvikling, viser blant annet at viktige grep er å omdefinere kompetansespørsmål fra å være et spørsmål om personalpolitikk til å bli et spørsmål om leder- og organisasjonsutvikling (Asplan Viak 2010/Saga Corporate Advisors 2010).

Kommunene kan både forstås som en organisasjon (“kommuneorganisasjonen”) og mange ulike organisasjoner i form av forskjellige sektorer og virksomheter. Fra tidligere undersøkelser vet vi at kompetanse og kompetansebehov varierer mellom ulike sektorer og nivåer i kommunen.¹ Litteraturgjennomgangen vil derfor synliggjøre innen hvilke sektorer og nivåer i kommunen kompetansesituasjon og –behov er belyst.

Figur 2 Analysefokus.



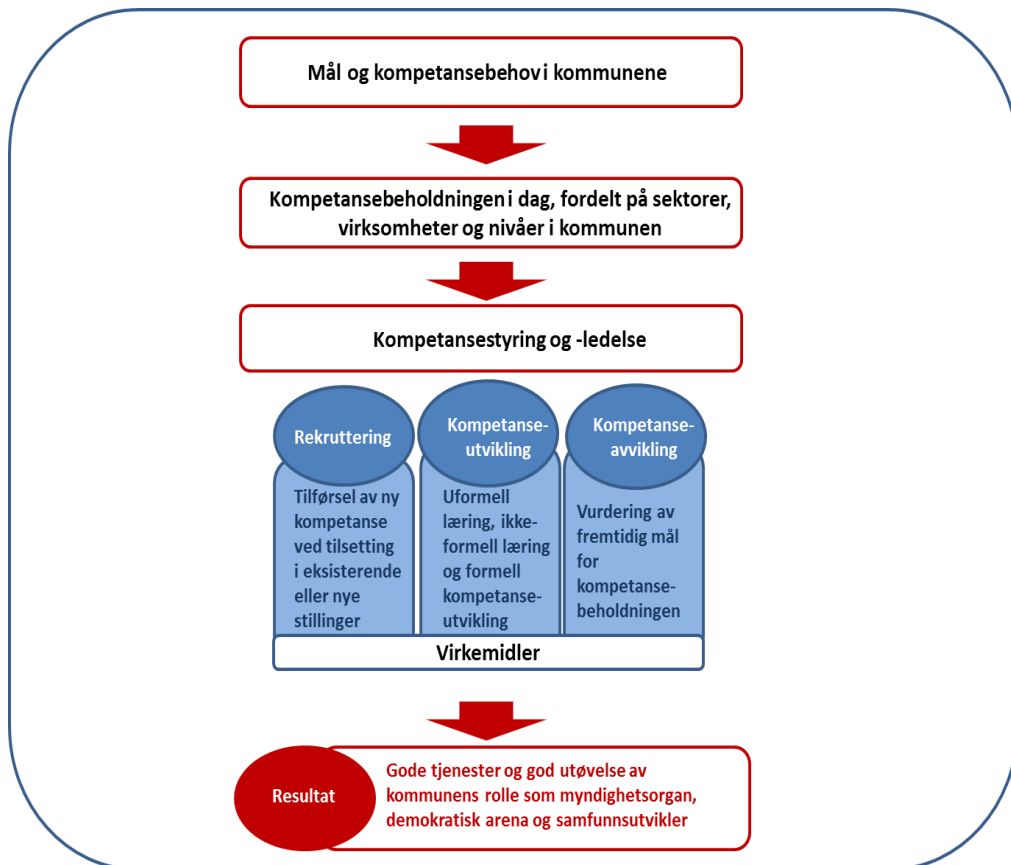
Utredninger av kompetanse i kommunene på delområder av kommunens virksomhet (fag-, oppgave- eller sektorområder) kan ha forskjellige analysefokus. I noen utredninger vil problemstillingen kunne være hvorvidt en viss type kompetanse forstått som profesjons- eller utdanningsgrupper finnes i ulike sektorer eller oppgaveområder i kommunene (individfokus). Et alternativt analysefokus av fag- og sektorområder i kommunene vil være å undersøke kompetansesituasjonen med utgangspunkt i kommuneorganisasjonens mål og behov (organisatorisk fokus). Det er ikke uten betydning hvilken tilnærming man legger til grunn i utredninger av kompetanse i kommunene. Ett eksempel er hvordan man vil tolke funn om variasjoner i kompetanse. Mens den første tilnærmingen i stor grad kan tenkes å fokusere på variasjoner mellom kommuner sett i forhold til nasjonale mål, føringer og retningslinjer, og dermed kunne tolke variasjoner som negative, vil en organisatorisk tilnærming i større grad kunne tolke variasjoner mellom kommuner som uttrykk for lokale mål og behov.

¹ Blant annet Asplan Viak 2010.

4.3 Analysemodell

Siden kompetanse er et mangfoldig begrep, og kan ses både som et mål i seg selv og som et virkemiddel, vil det kunne være et utall innfallsvinkler til studier av kompetanse i kommunene. Figuren under viser elementer og sammenhenger som ut fra både et individfokus og et organisatorisk fokus på kompetanse kan tenkes å være interessante å belyse og utrede:

Figur 3 Analysemodell.



Det er mulig å vurdere kompetansesituasjonen i kommunene ved å kartlegge, analysere og drøfte *kompetansebeholdningen*, det vil kompetansen hos de som arbeider i kommunen på et gitt tidspunkt. Dette kan gjøres som selvstendig kartlegging uten å relatere det til noe særskilt, men om man vurderer kompetanse ut fra et organisatorisk perspektiv, vil det stå sentralt å vurdere kompetanse ut fra mål og kompetansebehov i organisasjonen. En kan også tenke seg utredninger av kompetansebeholdningen ut fra nasjonale mål, standarder og føringer.

Strategisk arbeid med kompetansespørsmål i en organisasjon består både av rekruttering, kompetanseutvikling og kompetanseavvikling (Lai 2004). *Rekruttering* er tilførsel av ny kompetanse i organisasjonen i form av tilsetninger i eksisterende eller nye stillinger. *Kompetanseutvikling* består av både den uformelle læringen som skjer i tilknytning til løsning av arbeidsoppgaver og samarbeid med kollegaer og en mer strukturert og/eller formell kompetanseutvikling av enkeltmedarbeidere eller

grupper av medarbeidere. Følgende begreper benyttes ofte for å beskrive hvilken type kompetanseutviklingsaktiviteter som finnes:

1. Videreutdanning er utdanning/opplæring som gir formell kompetanse.
2. Etterutdanning er blant annet kurs, seminarer, deltakelse i lokalt utviklingsarbeid og faglig veiledning knyttet til ens egen praksis som har opplæring som viktigste formål. Slike aktiviteter blir også kalt ikke-formell læring, i motsetning til formell læring (punkt 1) og uformell læring (punkt 3).
3. Uformell læring skjer gjennom praksis og faglige diskusjoner og evaluering av ens eget arbeid sammen med kolleger eller med andre samarbeidspartnere. Deltakelse i utviklingsarbeid, prosjekter, hospitering, kollegabasert veiledning, studieturer, utveksling og nettverksbygging er andre eksempler på uformell læring.

“Kompetanseavvikling” er et mindre benyttet begrep, men et begrep som drøftes sammen med rekruttering og kompetanseutvikling (Lai 2004). Samfunnsutviklingen tilsier at kompetansebehovene i virksomheter er annerledes i dag enn for 10, 20 og 30 år siden. Funksjoner som tidligere krevde generalistkompetanse kan nå kreve fordypning og spesialisering. Ett eksempel er de nye kravene til å undervise på ungdomsskoletrinnet, der undervisning i visse fag nå krever fordypning i form av formell utdanning. For en organisasjon, og særlig ledelsen i en organisasjon, er det av stor betydning å vurdere hvilke konsekvenser ulike samfunnstrender peker i retning av når man vurderer rekruttering og kompetanseutviklingstiltak i organisasjonen. Det er viktig å understreke at “kompetanseavvikling” ikke henviser til oppsigelser eller lignende av enkeltpersoner, men er et begrep som kan nyttes for å vurdere framtidig mål for kompetansebeholdningen i en organisasjon.

For enkeltmennesker kan det å tilegne seg ny kunnskap og være med i spennende læringsprosesser være et individuelt gode som har verdi i seg selv. For en virksomhet er kompetanseutvikling og individuelle kunnskaper først og fremst interessant i den grad de bidrar til at organisasjonen løser sine oppgaver på en god måte. Det en virksomhet totalt sett får til kan være langt mer, eller langt mindre, enn summen av enkeltpersonenes kunnskaper og ferdigheter. En lærende organisasjon kan defineres som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å mestre daglige utfordringer og etablere ny praksis når det er nødvendig.

Lærende organisasjoner kjennetegnes av kompetanseutvikling og kunnskapsspredning. Ledelse, styring, arbeidsformer og organisering er faktorer som påvirker potensialet for å utvikle lærende organisasjoner. Bevisst ledelse og organisasjonstenkning bidrar i seg selv til å aktivisere kompetansen som finnes samt bidrar til verdifull læring på arbeidsplassen (Lai 2004, Asplan Viak 2010 m.fl.). Noen kommuner med et høyt formelt kompetansenivå makter likevel ikke å omsette denne kompetansen til beste for virksomheten i kommunen og kommunens brukere, blant annet på grunn av manglende ledelsesfokus og styring. Dette er forhold som i mindre grad påvirkes av objektive karakteristika ved kommunen som størrelse, geografisk beliggenhet etc., men er forhold som alle kommuner har mulighet til å arbeide med. I dette oppdraget vil vi vurdere hvorvidt slike aspekter er inkludert i utredninger om kompetanse i kommunene.

Filstad (2010) peker på at litteraturen om lærende organisasjoner drøfter hva som skaper endringsvillige organisasjoner, og læring ses derfor som et middel for å oppnå endringsvillige organisasjoner. Begrepet organisasjonslæring refererer på sin side til de læringsprosessene som skjer i organisasjonen og læringen som skjer i relasjonen og kommunikasjonen med eksterne kontakter. Læring er i større grad et mål i seg selv og ikke bare et middel. I kapittel 7 og 8 vil funnene i litteraturoversikten drøftes i forhold til disse perspektivene.

I den offentlige debatten og i mange andre sammenhenger tar man i stor grad for gitt at kompetanse hos den enkelte medarbeider eller leder, gjerne i form av formell kompetanse, gir seg utslag i bedre resultater for organisasjonen. Det er derfor interessant å se hvorvidt og hvordan litteraturen undersøker, belegger og omtaler sammenhenger mellom kompetansespørsmål og resultater i kommunenes virksomhet. "Resultater" er her relatert til hele bredden av kommunens virksomhet, det vil si kommunen både som tjenesteleverandør, myndighetsorgan, samfunnsutvikler og som demokratisk arena.

4.4 Framgangsmåte

Litteraturoversikten gir en framstilling av relevant litteratur basert på systematisk innsamling. Målet med dokumentasjonen i litteraturoversikten er å sikre åpenhet i framgangsmåten samt dokumentere systematikken på en slik måte at vi sikrer etterprøvnbarhet og mulighet for å bygge videre på litteraturoversikten på et senere tidspunkt. Innenfor rammen av oppdraget har det ikke vært mulig å gå i dybden på den enkelte utredning som er inkludert i utvalget. Det ligger heller ikke inne i oppdraget å gi en faglig vurdering av kvaliteten på litteraturen om kompetanse i kommunene. Rapporten gir et oversiktsbilde over den foreliggende litteraturen om kompetansesituasjonen i kommunene. Vi anser denne rapporten å være første steg i en litteraturoversikt Kommunal- og regionaldepartementet kan bygge videre på.

Det kan i utgangspunktet by på vanskeligheter å avgrense relevant litteratur om kompetanse, mye på grunn av at 'kompetanse' er et begrep som brukes hyppig og i mange sammenhenger uten at det nødvendigvis innebærer at kompetanseforhold blir nærmere undersøkt. Analysemodellen (figur 3) avgrenser hvilke elementer og forhold ved temaet "kompetanse i kommunene" som SCA har ansett relevante i dette oppdraget. Modellen har derfor blitt brukt som utgangspunkt for avgrensninger i litteratursøket.

Oppdragsløsningen har bestått av flere steg:

Figur 4 Steg i oppdragsløsningen.



Saga Corporate Advisors AS hadde gjennom egen utrednings- og konsulentvirksomhet i utgangspunktet oversikt over mye litteratur om kompetanse i kommunene. Neste steg innebar søk etter litteratur om kompetanse i kommunene etter visse søkekriterier. Den relevante litteraturen ble avgrenset til litteratur utgitt i perioden 2005-2011. Søkeordene har vært “kompetanse”, “kommuner/kommunene” og “kompetanse i kommuner/kommunene”.²

Norges forskningsråd har en oversikt over alle institusjoner i Norge som driver forskningsvirksomhet, jf. nærmere presentasjon i vedlegg. Alle universiteter og høyskoler ble inkludert i utvalget. I tillegg ble den vitenskapelige høyskolen Norges Handelshøyskole inkludert. Videre ble 25 selvstendige forskningsinstitutter/institusjoner valgt ut på bakgrunn av forskningsområder, jf. vedlegg. Utvelgelsen ble foretatt med grunnlag i vurderinger av hvorvidt fagområdet til institusjonene er relevant for kommunenes virksomhet. Det ble også foretatt søk på sidene til relevante forskningsprogrammer under Norges forskningsråd.

For de 25 forskningsinstitusjonene er sammendrag og innledninger av rapporter, og i noen tilfeller arbeidsnotater, for perioden 2005-2011 gått gjennom. Der SCA ut fra sammendraget har vært i tvil om rapporten var relevant, er det søkt videre i dokumentet ved hjelp av søkeordene “kompetanse” og “kommuner/kommunene”.

² Søkeordene har vært “kommuner” og ikke fylkeskommuner i tråd med konkurransegrunnlaget. Søkene og gjennomgangen av ulike publikasjonssteder har imidlertid også identifisert utredninger om kompetanse i fylkeskommunene. Disse er inkludert i oversikten.

Studier og utredninger med utgangspunkt i kun en kommune er ikke inkludert da disse anses mindre relevante for å si noe generelt om problemstillingen.

Det er mer krevende å finne fram til relevante studier og utredninger fra forskere ved universiteter og høyskoler. Etter samråd med en samfunnsvitenskapelig forsker samt en medarbeider ved Norges Forskningsråd, ble det derfor søkt etter relevante utgivelser gjennom disse kanalene:

- Social Science Research Network (SSRN)
- Google Scholar
- Publikasjonsdatabasen Cristin

Det ble ikke funnet noen relevante studier gjennom SSRN.

Det ble også søkt etter utredninger på hjemmesidene til konsulentfirmaer med utredningsvirksomhet, fagforeninger som representerer arbeidstakere i kommunal sektor, KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverforening og utvalgte offentlige myndigheter. En fullstendig liste finnes i vedlegg. Til slutt ble det også foretatt et søk gjennom Google med de samme søkeordene som over.

Som en fellesbetegnelse brukes begrepet “utredninger” på identifiserte rapporter, analyser, forskningsstudier med mer i denne rapporten.

Det ble avholdt statusmøte med oppdragsgiver 4. mars 2011. Litteratur og mulige områder for nye utredninger har blitt drøftet på telefon med KS Nordland ved Mona Halsbakk og med Jorunn T. Leegård i Arbeidsgiveravdelingen i KS. Saga Corporate Advisors AS står imidlertid alene ansvarlig for framgangsmåte, valg, presentasjon og anbefalinger i rapporten.

5. Hva kjennetegner litteraturen om kompetanse i kommunene?

5.1 Hvem undersøker spørsmål om kompetanse i kommunene?

Etter gjennomgang og søk har vi identifisert rundt 90 rapporter som tematiserer "kompetanse i kommunene" på en eller annen måte, jf. vedlagte oversikt over utredningene. Av disse står oppdragsmiljø, både forskningsinstitutter og konsulentfirmaer som har utredningsvirksomheter, for langt de fleste rapportene.

I vårt utvalg fant vi kun en utredning fra et universitet. Universitetet i Oslo ved Institutt for lærerutdanning (ILS) har skrevet rapporten "Evaluering av modeller for kjennetegn på måloppnåelse i fag i prosjektet "Bedre vurderingspraksis". Prosjektet hadde som formål blant annet å fremme lærernes kompetanse i elevvurdering. Videre er det tre høgskoleutredninger i vårt utvalg, to fra Høgskolen i Vestfold. Den ene rapporten fra Høgskolen i Vestfold omhandler kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning for kommunale barnehager og er utført på oppdrag av Kunnskapsdepartementet, og den andre er en evaluering av et prosjekt i regi av Norges Sykepleierforbund. Diakonhjemmets høgskole har på oppdrag av KS skrevet en forskningsbasert veileder om hvordan kommunene kan styrke sin etikkompetanse innen helse og omsorg.

Om lag 70 rapporter i materialet er utført av forskningsinstitutter. Til sammen 18 forskningsinstitutter har utarbeidet rapporter om temaet. Følgende forskningsinstitutter inngår i materialet:

- AFI
- Bygdeforskning
- Fafo
- Møreforskning
- NIBR
- NIFU
- Nordlandsforskning
- Norut
- NOVA
- Samfunns- og næringslivsforskning
- Senter for økonomisk forskning AS
- SINTEF Teknologi og Samfunn
- SSB
- Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Telemarksforskning
- Transportøkonomisk institutt
- Vestlandsforskning
- UNI Rokkansenteret

Forskningsinstituttene Fafo, NIBR, NIFU og Telemarksforskning har skrevet flest rapporter om kompetanse i kommunene. Til sammen har de utført over halvparten av utredningene som inngår i litteraturoversikten, jf. vedlegg.

En utredning er også utført av DIFI, Direktoratet for forvaltning og IKT.

I tillegg er det flere konsulentmiljøer med utredningsvirksomhet som har utarbeidet rapporter om dette temaet:

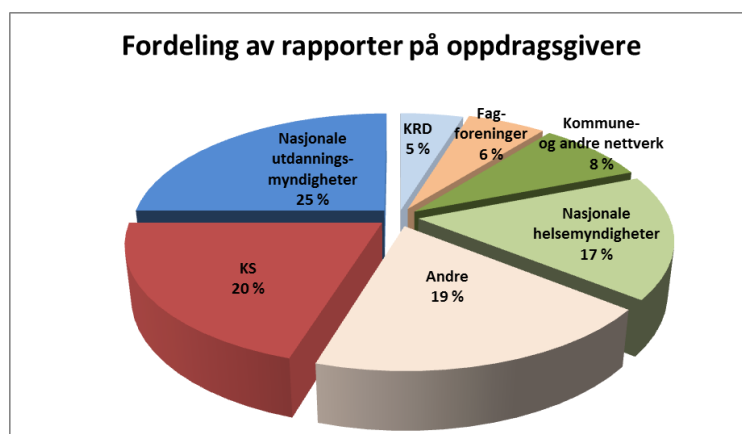
- Agenda Kaupang AS³
- Asplan Viak AS
- Econ Pöyry AS
- NIVI Analyse AS
- PwC
- Rambøll Mangement Consulting AS

5.2 Hvem bestiller utredninger om kompetanse i kommunene?

Alle utredningene vi har identifisert, med unntak av en, er utført for en oppdragsgiver. Dette kan ha sammenheng med vår framgangsmåte i søk etter publikasjoner å gjøre. Samtidig har det også vært søkt etter litteratur i publiseringsdatabaser der ansatte ved høgskoler og universiteter kan publisere. Det er derfor grunn til å tro at om ikke alle, så i hvert fall et stort flertall, av utredningene som omhandler kompetanse i kommunene er oppdragsutredninger. Også de få rapportene fra høgskoler og universitet er oppdragsutredninger. Den ene utredningen som ikke er oppdragsfinansiert, er en forstudie ved Transportøkonomisk institutt (TØI) om kompetanse i og om kollektivtransporten. Dette arbeidet er finansiert med midler fra et strategisk instituttprogram ved TØI.

Ulike aktører vil kunne ha interesse av å belyse forskjellige sider av kompetansen i kommunene. Figuren under viser den relative fordelingen av oppdragsgivere:

Figur 5 Fordeling av rapporter på ulike oppdragsgivere.



Noen oppdragsgivere går igjen. Utdanningsdirektoratet var oppdragsgiver for 15 utredninger. I tillegg var Kunnskapsdepartementet (eller tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet) bestiller av syv av utredningene. Helsedirektoratet (eller tidligere Sosial- og helsedirektoratet) var oppdragsgiver for 12 av utredningene og Helsedepartementet var oppdragsgiver for tre utredninger (hvorav en sammen med Helsedirektoratet). KS var oppdragsgiver for 17 av utredningene, og Kommunal- og regionaldepartementet for fire av utredningene. Fagforeninger stod som

³ Tidligere Agenda Utredning og Utvikling AS.

oppdragsgiver for fem av utredningene. Kommuner, kommunenettverk og nettverk av kommuner, KS og fylkesmenn var oppdragsgiver for syv av utredningene. I kategorien andre ligger også utredninger som er en del av evalueringer i regi av Norges forskningsråd.

5.3 Kompetanse sett i forhold til kommunenes helhetlige ansvar

Gjennomgangen av alle utredningene i litteraturoversikten viser at det er en variasjon i tilnærmingen til hvordan man belyser spørsmål om kompetanse i kommunene. Variasjonen kan framstilles på følgende måte:

Tabell 1 Kategoriseringer av utredninger om kompetanse.

	Hele kommunens virkeområde	Utvalgt del-, sektor eller fagområde
Individfokus	1. Utredninger om ulike gruppers kompetanse og kompetansebehov (lærlinger, profesjoner, utdanningsgrupper, innvandrere, kvinner, menn med mer)	2. Utredninger om forekomsten av ulike kompetansetyper og grupper innen visse sektorer eller i visse stillinger, med vekt på hva som er sektorens eller fagområdets behov
Organisatorisk fokus	3. Utredninger med utgangspunkt i kommunens mål og behov for kompetanse	4. Utredninger med utgangspunkt i virksomheters og andre organisatoriske enheters mål og behov for kompetanse

Det har ikke ligget innenfor rammene av dette oppdraget å vurdere og å analysere den enkelte utredning i dybden, og det er derfor vanskelig å gi en nøyaktig fordeling av utredningene i henhold til inndelingen ovenfor. Det er imidlertid et gjennomgående inntrykk at det er relativt mange utredninger som plasserer seg innenfor rute to, det vil si at utredningene har som formål å undersøke ulike kompetansetyper og kompetansebehov innenfor utvalgte sektorer eller tematiske områder, operasjonalisert i form av antall medarbeidere med en viss type formell opplæring eller utdanning eller stillingstyper.

Oversikten i denne utredningen viser at kun et fåtall av utredningene tar utgangspunkt i kommunenes helhetlige kompetansebehov ut fra mål og oppgaver (rute 3). Disse utredningene er utarbeidet på oppdrag av KS og KRD. Dette gjelder følgende utredninger:

- Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser. Agenda Utredning og Utvikling, 2006.
- Strategisk kompetanseutvikling i kommunene. Asplan Viak i samarbeid med Fafo, 2010.
- Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. DIFI, 2010.
- Rekruttering og arbeidskraft i kommunene - en kunnskapsstatus. Econ Pöyry, 2008.
- Læreplasser i kommunesektoren. Omfang og utfordringer. Fafo, 2006.
- Kva kunnskapsbehov har småsamfunn? Møreforskning, 2006.

- Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende? Stiftelsen Frisch-senteret for samfunnsøkonomisk forskning, 2008.
- Internkontroll i kommuner. PwC 2009.

I det videre arbeidet med oppbygging av kunnskap om kompetanse i kommunene kan det være nyttig å tenke noe mer systematisk rundt hvordan man formulerer formål med kunnskapsinnhenting, i tråd med inndelingen i analysemodellen (figur 3). Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8.

5.4 Evalueringer og kartlegginger

I mange av utredningene som inngår i utvalget er kompetanse en viktig del av det som blir undersøkt, selv om formålet med utredningen ikke nødvendigvis er kompetanseforhold. Kompetanse blir imidlertid en viktig variabel fordi det forutsettes at kompetanse har betydning for de fleste forbedringer og ønsker om samfunnsendringer. Andre utredninger har eksplisitt mål om å undersøke kompetanse og kompetansebruk i kommunene.

Flere av utredningene blir utarbeidet som del av en evaluering av større satsinger, gjerne statlig initierte satsinger. I evalueringer vil kompetanse ikke undersøkes som fenomen i seg selv, men ses som et viktig virkemiddel for å oppnå spesifikke samfunns mål innen avgrensede områder. Eksempler på dette er:

- Opptrappingsplanen for psykisk helse
- Storbysatsingen i psykisk helse
- Partnerskap for Folkehelse
- Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP)
- Livskraftige kommuner
- Grønne energikommuner
- Kompetanseløftet 2015
- Kunnskapsløftet

Oppdragsgivere er som regel tilhørende statlig sektormyndighet, ikke sjelden enten utdannings- eller helsemyndighetene. Evalueringer kan også settes i gang for å vurdere effekten av organiseringen av viktige velferdstjenester, slik som evalueringen av organiseringen av første- og andrelinjetjenesten i barnevernet i Oslo. Kompetanse vil ofte være ett av flere problemstillinger som utredes i en evaluering, og evalueringen består i mange tilfeller av flere publiseringer over år.

Noen utredninger kalles "kartlegginger". Dette utgjør en mindre andel enn utredningene som er en del av evalueringer. I kartlegginger vil kompetanse i større grad bli undersøkt som eget fenomen. Mange oppdragsgivere har behov for å få kartlagt kompetansestatus på områdene de har ansvar for. Da kan kartlegging være en hensiktsmessig måte å skaffe seg en oversikt over den delen av kompetansen som lar seg kvantifisere og telle opp. Vanligvis er det formell utdanning og/eller stillingsbeskrivelser som inngår i en kartlegging. Mange stillinger i kommunen er definert med utgangspunkt i formell kompetanse, slik som ulike lærerstillinger, helsesøsterstillinger, barnehagestyrere og så videre. Hvorvidt disse stillingene faktisk er besatt av medarbeidere med den definerte kompetansen, vil derfor ofte være av interesse for oppdragsgiver.

I tillegg til utredningene som eksplisitt kalles kartlegginger, er det også flere utredninger som i praksis er kartlegginger av kompetansesituasjonen. Dette gjelder i underkant av 20 rapporter i utvalget i denne undersøkelsen.

Sektormyndigheter er i evalueringene naturlig nok opptatt av om kommunene har den særskilte kompetansen som kreves for tjenesteyting innen deres sektor. DIFI, Direktoratet for forvaltning og IKT, har på sin side vurdert konsekvensene av statlig styring av kommunene, blant annet i forhold til kompetanse. Oppdragsgiver var Kommunal- og regionaldepartementet. DIFI fastslår blant annet at flere individuelle rettigheter, flere plikter for kommunene samt strengere krav til å dokumentere hva kommunen gjør og hva de oppnår, stiller kommunene overfor utfordringer når det gjelder både kapasitet og kompetanse.

En del av utredningene vurderer kompetansen i kommunene som del av en evaluering eller analyse av forsøk eller utprøving av nye modeller for samarbeid (for eksempel interkommunalt samarbeid), organisering av en tjeneste (for eksempel Helhetlig skoledag) eller mellom tjenester (eksempelvis psykisk helsearbeid). Dette utgjør om lag 15 utredninger i utvalget. I slike tilfeller vil riktig kompetanse være viktig for å lykkes.

5.5 Metodebruk

Det er interessant å vurdere om det er noen gjennomgående trekk ved metodene som anvendes i utredningene. Metodebruken i utredningene vil si noe om muligheten til å kunne generalisere funn. Videre vil metodebruken kunne indikere hvor langt utredningene kan gå i å si noe om årsaksforhold. Metodebruken kan også gi indikasjoner på hvorvidt kunnskapsutviklingen er kummulativ, det vil si hvorvidt datainnhenting og –anvendelsen indikerer at utredningene bygger på tidligere utredninger.

Generelt vektlegges datainnhenting i utredningene som er evaluert. Anvendelse av og referanser til teori finnes i varierende grad, men er gjennomgående mindre framtrødende i disse utredningene enn framstilling og drøfting av empiriske funn. Spørreundersøkelser benyttes i om lag halvparten. I tillegg er intervjuer, i ulike former og i ulikt antall, også en svært viktig datainnhentingsmetode og brukes i omtrent like stort omfang som spørreundersøkelser.

Registerdata eller statistikk er mindre vanlig, men brukes i om lag en fjerdedel av utredningene. Bruk av tidligere undersøkelser eller annen eksisterende dokumentasjon er også en del av datagrunnlaget i rundt en fjerdedel av utredningene i denne litteraturoversikten.

Det er svært vanlig å bruke flere ulike metoder for datainnsamling, særlig er kombinasjonen av spørreundersøkelser og intervjuer vanlig. Evalueringer og prosjekter som går over år benytter naturlig nok flere typer datainnhenting. Noen utredninger i dette utvalget omtaler eksplisitt fortrinnene ved bruk av metodetriangulering, spesielt ved utforskning av områder der kunnskapen ikke er særlig utviklet.

Vi vet mindre om metoder for databearbeiding enn om metoder for datainnhenting.

Hovedinntrykket er at data fra spørreundersøkelser i stor grad bearbeides ved frekvensfordelinger og presentasjon av bivariate sammenhenger. Her er det imidlertid variasjoner mellom miljøer. Statistisk Sentralbyrå (SSB) og Senter for økonomisk forskning (SØF) anvender i større grad enn andre miljøer

dataanalysemetoder som for eksempel regresjonsanalyser. Dette er også miljøer som i stor grad benytter registerdata i sine analyser.

Det ligger utenfor dette oppdraget å gi en grundig vurdering av implikasjoner av metodebruken for kunnskapsdannelsen. Det generelle inntrykket som gis i denne litteraturoversikten vil imidlertid gi et grunnlag for videre drøfting av hensiktsmessig datainnhenting og – bearbeiding i videre kunnskapsoppbygging, jf. også kapittel 8.

5.6 Oppsummering

Det er noen gjennomgående kjennetegn ved dagens litteratur om kompetansesituasjonen i kommunene. Alle utredningene med unntak av en er oppdragsutredninger. Nasjonale sektormyndigheter innen de store tjenesteytende sektorene som utdanning og helse samt KS er de mest aktive oppdragsgiverne. I mange av rapportene som inngår i litteraturoversikten utredes kompetanse som et sentralt virkemiddel for nasjonale satsinger og mål heller enn ut fra lokale mål og behov i kommunene. Den summariske oversikten over metodebruk indikerer at utredningene i større grad kartlegger forekomsten av kompetanse enn undersøker sammenhenger og årsaksforhold.

6 Hva belyser dagens kunnskap om kompetanse i kommunene?

6.1 Hvordan forstås begrepet 'kompetanse'?

Kompetansebegrepet brukes uten nærmere definisjon eller operasjonalisering i mange av utredningene, og i om lag halvparten brukes begrepet uten nærmere definisjon. Hvordan man definerer og operasjonaliserer kompetanse vil gi ulike føringer, både for metoder for datainnsamling, valg av analysefokus og -modell og tolkninger av funn. Det kan derfor sies å være overraskende at utredningene ikke i større grad klarlegger kompetansebegrepet når det benyttes.

I tillegg benytter en del utredninger sammensatte begrep om kompetanse uten å forklare nærmere hva som inngår i disse. Det er en rekke slike kompetansebegrep som benyttes:

- Relasjonell kompetanse
- Spisskompetanse
- Omstillingskompetanse
- Generell kompetanse
- Problemløsningskompetanse
- Basiskompetanse
- Veilederkompetanse
- Tverrfaglig kompetanse
- Prosesskompetanse
- Systemkompetanse
- Endringskompetanse
- Analysekompetanse
- Etikkompetanse

Det er grunn til å tro at ulike aktører vil kunne ha ulike oppfatninger om hva disse begrepene faktisk omhandler. Ledere vil for eksempel kunne ha andre oppfatninger av hva det innebærer å inneha "endringskompetanse" enn hva arbeidstakere uten lederansvar vil ha. Sistnevnte gruppe kan mene at endringskompetanse er noe man tilegner seg gjennom faglige kompetanseutviklingstiltak. Ved innføringen av Kunnskapsløftet i grunnopplæringen ble det for eksempel lagt til grunn at lærerne måtte få fornyet sin kompetanse for å kunne implementere reformen i sin undervisning. En leder kan på sin side tolke "endringskompetanse" til å være den enkelte medarbeiders ferdigheter og holdninger til kontinuerlig å takle usikre og skiftende forhold. Eksempelet illustrerer hvor problematisk det kan være at sentrale begreper ikke defineres nærmere.

I tillegg kommer mer "fagorienterte" kompetansebegrep som ofte benyttes uten nærmere definisjon:

- Barnevernfaglig kompetanse
- Skolefaglig kompetanse
- Pleiefaglig kompetanse
- Sosialfaglig kompetanse
- Forvaltningskompetanse
- Teknisk kompetanse

Det er grunn til å tro at de fleste som bruker slike kompetansebegrep har spesifikke utdannings- og profesjonsgrupper i tankene. I mange av utredningene er det imidlertid ikke mulig å avgjøre for en ekstern leser hvordan forfatterne avgrenser kompetansen som inngår i det benyttede begrepet. Hva inngår for eksempel i teknisk kompetanse? Kan dette være alt fra svennebrev fra håndverkeryrke, kreves det teknisk fagskole, eller må man ha teknisk utdanning på høyskolenivå?

Det kan også reises spørsmål om forventninger til forholdet mellom arbeidserfaring og formell utdanning. Skolefaglig kompetanse skal være representert i nivået over skolene og stiller krav til realkompetanse i pedagogikk så vel som gjeldende regelverk.⁴ Dette har betydning for nasjonale skolemyndigheters vurdering av om kommunene er “gode skoleeiere”⁵, selv om det er opp til kommunene å bestemme omfang og organisering. Det er noe uklart hvorvidt det i realkompetansebegrepet også ligger forventninger om ulike typer formell utdanning i tillegg til arbeidserfaring.

De fleste som *har* definert kompetanse anerkjenner at kompetanse består av kunnskaper, ferdigheter og holdninger, men at det er krevende å måle. For å kunne måle begrepet operasjonaliseres kompetanse ofte som formell opplæring/utdanning og/eller stillingstype. Slike målinger forenkles ytterligere av at mange av stillingene i kommunene er kompetansedefinert, det vil si de skal besittes av medarbeidere med en viss formell opplæring eller utdanning.

Nordlandsforskning har i sin evaluering av PP-tjenesten benyttet de lovbaserte definisjonene “individkompetanse” og “systemkompetanse” (Nordlandsforskning 2009). Vestlandsforskning (2008 og 2009) definerer og benytter begrepene administrativ, organisatorisk og politisk kompetanse.

6.2 Hva får vi kunnskap om?

Ut fra analysemodellen presentert i kapittel 4 vil det i det følgende gis en overordnet beskrivelse av kunnskapen som i dag finnes om kompetansesituasjonen i kommunene. Omtalen av utredningene gir ingen fullstendig omtale av funn i den enkelte utredning.

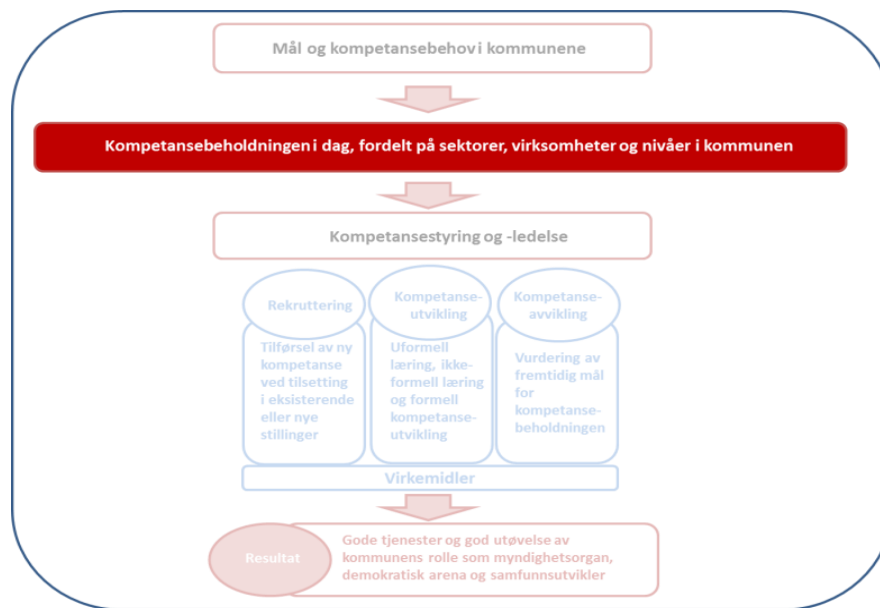
6.2.1 Kompetansebeholdningen i dag

En rekke oppdragsgivere søker kunnskap om det vi kan kalle kompetansebeholdningen i dag, det vil si kunnskap om hvilken kompetanse medarbeidere i kommunen har per i dag til å utføre ulike oppgaver og tjenester. Et flertall av utredningene i utvalget berører dette spørsmålet.

⁴ Forarbeidene til opplæringslova § 13-1.

⁵ Se for eksempel NRK Nyheter 20.10.10. <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7343237>

Figur 6 Kompetansebeholdningen.



I stor grad omhandler disse utredningene den formelle delen av kompetansen, det vil si hvilken formell opplæring og utdanning enkeltmedarbeidere i ulike stillinger innehar. Dette skyldes trolig at det ofte finnes formelle krav til stillinger i kommunene, men det skyldes sannsynligvis også at det er denne delen av kompetansen som er enklest å måle.

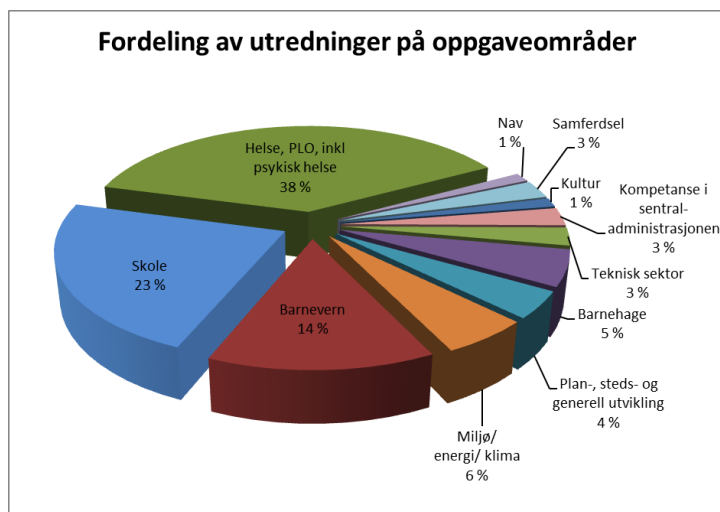
Utredningene belyser dagens kompetanse særlig innenfor områdene barnevern, barnehage, skole, pleie- og omsorg og psykisk helsearbeid. Det er en viss grad av "arbeidsdeling" med hensyn til hvilke sektorer som utredes av hvilke miljøer:

- Barnevern (NOVA, Telemarksforskning og NIVI Analyse)
- Barnehage (Asplan Viak, Fafo, Nifu og Rambøll Management Consulting)
- Skole (Fafo, Nifu og Rambøll Management Consulting)
- Pleie- og omsorg (NIBR)
- Psykisk helsearbeid (NIBR, Sintef Helse)
- Teknisk sektor (Vestlandsforskning, Møreforskning, Asplan Viak)

Arbeidsdelingen har sannsynligvis sammenheng både med spesialiseringer i kunnskapsmiljø og at utredningene er oppdrag. Innen oppdragsutredninger får man i stor grad tilslag på nye oppdrag på grunnlag av tidligere referanser.

Om lag 70 utredninger i dette utvalget som kan relateres til en eller flere sektorer eller arbeidsområder, fordeler utredningene seg slik på sektor:

Figur 7 Fordelingen på sektor- og oppgaveområder.



Det er særlig mange utredninger knyttet til helse, pleie- og omsorg. Også skole er godt utredet. Dette er de store tjenesteytende sektorene i kommunene, og både nasjonale sektormyndigheter og KS har bestilt utredninger på disse områdene. Barnevern skiller seg noe ut. Området er relativt godt utredet med 10 utredninger, men oppdragsgiver er ofte kommunenettverk eller nettverk bestående av kommuner og andre. Dette *kan* indikere at det kan være noen forskjeller mellom hva kommunene og regionale aktører selv oppfatter som sektorer med de største kompetanseutfordringene, og hva ulike nasjonale og sentrale aktører legger vekt på i utredninger av kompetanse i kommunene.

Det er få utredninger om kompetanse i kulturområdet samt tekniske oppgaver i kommunene, henholdsvis en og to rapporter. Det er videre identifisert to utredninger om kompetanse i samferdselssektoren og en om kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Vestlandsforskning m.fl. (2008) har i en rapport kartlagt og analysert kommunenes planleggings- og miljøkompetanse.

Det er også få som har interessert seg for kommunenes generelle forvaltnings- og saksbehandlingskompetanse i sentraladministrasjonen. Dels kan dette skyldes hvem som er de mest aktive oppdragsgiverne. Det kan imidlertid også tenkes at dette avspeiler en rådende oppfatning av kravene til kompetanse i sentraladministrasjonen, dvs. at man ikke anser at det er behov for en særskilt kompetanse for å utføre disse oppgavene. Agenda Utredning og Utvikling AS (2006) utførte på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet en utredning av kompetanseutfordringene i kommunene. Utredningen vurderte kompetanse, operasjonalisert som formell utdanning, i sentraladministrasjonen i tillegg til områdene pleie- og omsorg samt psykisk helse. Agenda Utredning og Utvikling fant at det gjennomgående var et lavere utdanningsnivå og en høyere alder på ansatte i sentraladministrasjonen. Et spørsmål er om dette er en indikator på at forvaltningsstillinger i sentraladministrasjonen brukes som "retrettstillinger" for medarbeidere som av ulike grunner ikke kan arbeide i tjenesteytende arbeid.⁶ Vi vet at medarbeidere under visse forhold gis fortrinnsrett til andre stillinger i kommune eller fylkeskommune.

⁶ Utdanningsnivået har vært jevnt økende i Norge de siste 60 år.

DIFI (2010) peker i sin rapport blant annet på at økte krav til kommunene som følge av flere individuelle rettigheter for enkeltindivider, flere plikter for kommunene samt strengere krav til å dokumentere hva kommunene gjør og oppnår, stiller kommunene overfor nye utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse. Det er grunn til å tro at dette ikke bare gjelder tjenesteytende virksomhet, men også i kommunenes generelle styring og forvaltning på sentralt nivå.

PWCs rapport fra 2009 om intern kontroll i kommunene kan synes å støtte en antagelse om at kompetanse i sentraladministrasjonen i kommunene er nedprioritert i forhold til kompetansen i tjenesteutøvelsen:

“Noen kommuner har gitt uttrykk for at dårlig kvalitet i saksbehandlingen skyldes at kompetanse i tjenesteproduksjonen prioriteres framfor saksbehandlingen. Eksempelvis i en kommune var ”saksbehandlingskontoret” brukt til å omplassere personer som av helsemessige årsaker ikke lenger kunne jobbe i tjenesteproduksjonen.” (s.21)

PwC påpeker at manglende kompetanse innen saksbehandling og forvaltning gir risiko for brudd på lov- og regler samt økt risiko for mislighold og korrupsjon.

Oppsummert viser dagens litteratur at det det finnes noe kunnskap om kompetanse i kommunenes tjenesteytende sektorer. Det finnes lite litteratur om kompetanse i kommunens sentraladministrasjon og på mindre tjenesteområder. Det er ut fra dagens kunnskap ikke mulig å si noe sikkert om kompetansesituasjonen for de fleste deler av kommunens ansvarsområder. Til det er kunnskapen for fragmentert og problemstillinger og tilnærminger i utredningene for ulike. Helt overordnet og med de nevnte forbeholdene er det imidlertid mulig å peke på følgende:

- Utredninger om kapasitet og kompetanse i barnevernet viser at det er mindre grad av mulighet for spesialisering og større utfordringer knyttet til fagmiljø i små kommuner.
- I skolesektoren er det relativt sett og jevnt over høy formalkompetanse og et stort fokus på kompetanseutvikling i tjenesteytende virksomhet. Det er imidlertid indikasjoner i noen utredninger på at det kan være utfordringer knyttet til kompetansen som “skoleeier” og myndighetsorgan, særlig i mindre kommuner.
- I utredningene om barnehage blir det særlig pekt på at det er et behov for flere førskolelærere, og sammenhengen mellom andel førskolelærere og kvalitet i barnehagene. I Oslo og omegn er det flest dispensasjoner fra utdanningskravet i barnehagene.
- Helse, pleie og omsorg er preget av et mangfold av kompetanse i form av formelt opplærings- og utdanningsnivå, med et relativt stort innslag av lavt utdannede. Kapasitets- og kompetanseutfordringene i sektoren ses i mange utredninger i sammenheng og er et tema i evalueringen av Kompetanseløftet 2015. I noen utredninger ser man også nærmere på betingelsene for anvendelse av kompetanse gitt behov for tverrfaglige tjenester og utvikling av kvalitet i tjenestene.
- Fylkeskommunene oppgir å ha god formell kompetanse i fysisk planlegging. De har også god kompetanse innen samfunnsplanlegging. Den formelle kompetansen innen planlegging og stedsutvikling i kommunene varierer sterkt. Mer folkerike kommuner har muligheten for å ansette medarbeidere som oftere får anvendt egen kompetanse. Kommunene har best kompetanse innen fysisk planlegging og svakere kompetanse innen samfunnsplanlegging.
- Den formelle miljøkompetansen i kommunene er redusert etter at ordningen med øremerkede stillinger som kommunal miljøvernleder ble avviklet i 1997. Dette gjelder særlig

små kommuner. Kommunene opplever å ha mistet kompetanse på energiområdet som følge av salg av kraftselskap.

- I teknisk sektor er det mangel på ingeniørkompetanse i flere kommuner. Det er mindre tilfredshet med tilgangen på kompetanse særlig innen oppmåling/geodata, miljøforvaltning, naturforvaltning og kommuneplanlegging.
- Om lag halvparten av kommunene har en egen kulturetat. De minste kommunene har i langt mindre grad enn egen kulturetat enn for et tiår siden, mens det er motsatt for større kommuner.

6.2.2 Betydningen av styring, ledelse og mål

Figur 8 Kompetansestyring og -ledelse.



Noen av utredningene understreker betydningen av ledelse, forankring og styring for å realisere kompetansepotensialet. I en rapport om skoleresultater i 2010 antyder forskerne at manglende betydning av kommunestørrelse for elevresultater kan forklares ved svakheter i styringssystemer:

Ut fra argumentet om at store kommuner kan holde seg med mer skoleeierkompetanse enn små kommuner, kan det synes overraskende at kommunestørrelse ikke har signifikant betydning for elevprestasjonene. En mulig tolkning er at de store kommunene ikke har tatt ut dette stordriftspotensialet, dvs. at styringsmodellene ikke er gode nok. Spesielt kan dette gjelde mange av storbyene. Trondheim kan kanskje være et eksempel. Trondheims politisk vedtatte målsettinger for grunnskolen er: Alle elever skal ha en opplæring tilpasset deres evner og behov, elevenes læringsmiljø skal være differensiert og mangfoldig, skolens ansatte skal ha høy kompetanse - faglig og metodisk, skolene skal etablere kulturer for læring - "læring i fellesskap" skal være en overordnet strategi, fokuset på en inkluderende skole skal videreutvikles. Til sammenligning er Oslos politisk vedtatte målsettinger: Elevene skal forbedre sine grunnleggende ferdigheter, elevene skal forbedre sine prestasjoner i basisfagene, flere elever og lærlinger skal lære mer, fullføre og bestå, elevene skal møte større utfordringer, læringstrykket skal økes på alle skoler, rektor er ansvarlig for læringsresultatene ved egen skole, verktøy som dokumenterer, måler og vurderer skolens resultater skal videreutvikles. Mens Oslo har politisk vedtatt fokus på elevresultater og ansvars plassering, har altså Trondheim politisk vedtatt fokus på læringsmiljøet - og uten at

elevresultater nevnes. Trondheims målsettinger innebærer at et "accountabilitysystem" blir vanskelig å praktisere, som kanskje videre betyr at Trondheim er en lite krevende skoleeier. (s.145).

Senter for økonomisk forskning (SØF) skal i en kommende rapport (2011) undersøke om det kan være en sammenheng mellom en kommunes relative prestasjonsforbedringer på de nasjonale prøvene (i perioden 2007-2009) og endringer i kommunale styringssystemer.

Asplan Viak AS og Fafo (2010) peker i rapporten Strategisk kompetanseutvikling i kommunene på manglende kompetansestyring og –ledelse i kommunene. Både planlegging og evaluering av kompetansesatsinger og –tiltak er mindre utbredt, men det er mange kommuner som har igangsatt arbeid med kompetanseplaner. Det er et mangfold av kompetanseaktiviteter i kommunene, men aktivitetene er ikke nødvendigvis satt i en kollektiv sammenheng for å oppnå kommunenes og virksomhetenes mål. Også kartleggingen av den nasjonale strategien for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2010) peker på ledelsens betydning for både individuell og organisatorisk læring.

Det er relativt få undersøkelser av hvilken betydning antall styringsnivåer i kommunene har for kompetanse og tjenestekvalitet. Noen utredninger fremmer hypoteser knyttet til at tonivåkommuner vil ha mindre (fag)kompetent styring av tjenestene og dermed ha dårligere tjenester. Dette er også argumenter som har gått igjen i offentlige debatter og er fremmet både av sektormyndigheter og fagforeninger. Det er imidlertid vanskelig å finne sikre og gjennomgående empiriske funn om dette forholdet.

AFI (2010) har på oppdrag av KS undersøkt utfordringer og behov for ledelse og lederutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene i forbindelse med Samhandlingsreformen. De finner gjennom en spørreundersøkelse at de fleste kommunene ser behov for styrket lederkompetanse som følge av reformen. Rådmennene, som var mottakere av surveyen som ble gjennomført, stiller seg overveiende positive til en såkalt "opplæringspakke" for kommunale ledere i forbindelse med reformen.

Betydningen av ledelse blir også trukket fram i en annen AFI-utredning (2011). Rapporten er en del av et FoU-prosjekt på oppdrag av Helsedirektoratet som vurderer mestring av daglig pleie- og omsorgsarbeid i kommunene. Rapporten viser at kommuner som lykkes, har en god forankring i ledelsen og er støttet opp av kommunale ressurser i tillegg til å oppnå utvikling i refleksjonsgrupper.

NIBR (2005, 2009) har gjennom evalueringen av Opptappingsplanen for psykisk helsearbeid pekt på at psykisk helsearbeid fungerer best der kommunen har flere ledelsesnivåer, der psykisk helsearbeid har en egen faglig leder og der det er etablert institusjonelle ordninger for koordinering. I første del av evalueringen av "Flink med Folk i første rekke", peker NIBR (2010) på at det i prosjektene arbeides med rekruttering og kartlegging av behov for personell. Det ble på tidspunktet for utredningen i mindre grad arbeidet med strategisk planlegging for å styrke kommunal kompetanse (s. 8).

Telemarksforskning har i en rapport fra 2009 en grundig drøfting av organisatoriske hindringer for å oversette individuell kompetanse ervervet gjennom etter- og videreutdanning til kollektiv kompetanse. De konkluderer med at etter- og videreutdanningstiltakene i fire Hordalandskommuner medførte økt faglig nivå blant helse- og omsorgspersonell, men at de fire kommunene i svært liten grad har evnet å ta den økte kompetansen i bruk. Helse- og omsorgstjenestene har i følge forfatterne

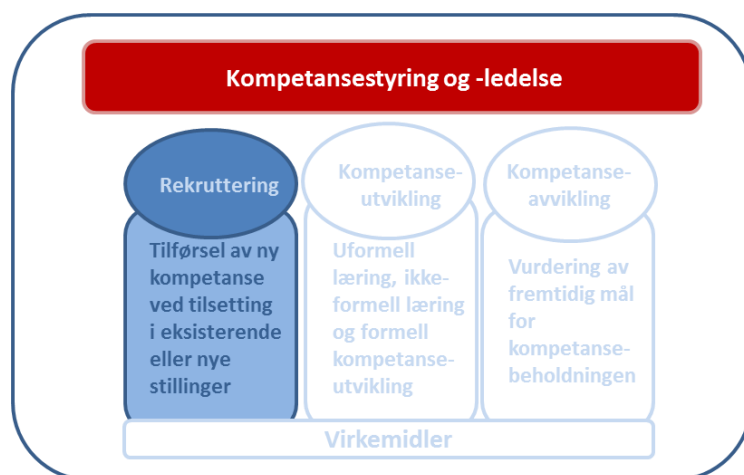
en rekke særegne betingelser for bruk av kompetanse som kan knyttes til disse yrkenes arbeidskontekst. For å kunne overkomme barrierene for å utvikle kollektiv kompetanse, er det helt vesentlig å forstå dem. En viktig barriere er mangelen på etablerte og felles anerkjente kvalitetsmål for tjenestene. Kvalitet er en fleksibel størrelse som varierer i henhold til de økonomiske ressursene som til en hver tid er tilgjengelige. I tillegg varierer mengden arbeidsoppgaver sterkt over tid. Fleksibel kvalitet viser seg derfor ofte å bli tilfeldig kvalitet (s. 25), og kompetanse blir i liten grad et felles anliggende for organisering og utøvelse av arbeidsoppgavene.

Det generelle inntrykket fra gjennomgangen av litteraturen er at det er lite, og fragmentert, kunnskap om styring og ledelse i kommunene sett i forhold til kompetansespørsmål. Siden styring og ledelse er viktige forutsetninger for anvendelse og utnyttelse av kompetanse, innebærer dette at det også finnes lite kunnskap om den faktiske anvendelsen av kompetanse i kommunene.

6.2.3 Rekruttering

Rapportene viser at omtale av kompetanse i mange tilfeller kan være vanskelig å skille fra diskusjonene om kapasitet. Noen utredninger operasjonaliserer en virksomhets samlede mulighet til ytelse som summen av en bestemt type formell utdanning og antall stillinger, og omtaler dette forholdet samlet som "institusjonell kapasitet" (Vestlandsforskning 2007, Møreforskning 2008 m.fl.).

Figur 9 Rekruttering.



Econ Pöyry (2008) peker i sin rapport om rekruttering og arbeidskraft i kommunene på at nøkkelkompetanse innen administrasjon og planlegging er mer utsatt for konkurranse enn annen arbeidskraft i kommunene. Dette grunngis med at medarbeidere med administrativ, juridisk og økonomisk kompetanse har flere arbeidsmarkeder enn profesjonsutdannede som i stor grad finner sine arbeidsplasser innen kommunal sektor. I den grad kommunene ikke rekrutterer medarbeidere med formell utdanning innen administrasjon og planlegging, jf. omtale under punkt 6.2.1 ovenfor, vil imidlertid ikke disse stillingene være mer utsatt for konkurranse om arbeidskraften enn andre stillinger i kommunen. Medarbeidere i kommunene er tilfredse og stolte av arbeidet⁷, noe som generelt sett burde medvirke til en viss stabilitet i arbeidsstyrken når den først er rekruttert.

En viktig del av evalueringen av Kompetanseløftet 2015 er å vurdere rekrutteringen inn i helse- og omsorgsyrker. Nifu (2009, 2010 og 2011) har derfor vurdert kvantitativ oppfylging av planen i form av

⁷ Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020. KS.

sysselsetting og årsverk, utdanningskapasitet og kompetanseutvikling som del av følgeevalueringen. SSB har også utredet behovet for helsepersonell fram mot 2030 på oppdrag av Helsedirektoratet (SSB 2009).

Rekruttering av førskolelærere til barnehagesektoren er også et tema i utredninger om rekruttering. Selv om overordnede sysselsettingstall fra SSB viser at barnehagene hadde den relativt største sysselsettingsveksten av kommunale årsverk i perioden 2005 til 2009 som følge av barnehageutbyggingen (Asplan Viak AS/Fafo 2010), betyr ikke det nødvendigvis at de fikk tilveksten i form av den ønskede kompetansen. NOVA (2009) peker på at den sterke veksten i sektoren har medført press på antall og andel førskolelærere i barnehagene.

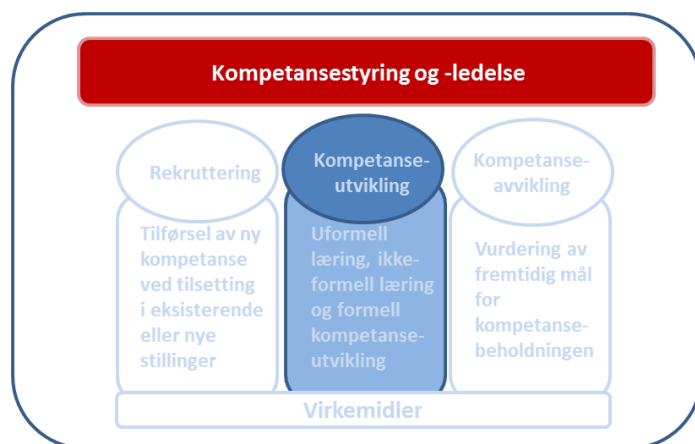
Utredningene om barnehagesektoren ser i hovedsak på rekruttering av førskolelærere og i mindre grad på rekrutteringen av faglærte assistenter. Utredningen fra Asplan Viak/Fafo (2010) indikerer at rekrutteringen til assistentstillinger muligens varierer noe mellom sentrale og mindre sentrale strøk. Ufaglærte assistenter representerer i mange tilfeller en voksen, erfaren og stabil arbeidskraft i mindre sentrale strøk, mens ufaglærte assistenter i sentrale strøk oftere kan være unge mennesker som etter et par år enten begynner en utdanning eller begynner i en annen jobb. Et eventuelt ønske fra arbeidsgivere om å videreutdanne ufaglærte assistenter til barne- og ungdomsarbeidere, vil kunne virke noe ulikt på disse to gruppene. For voksne kvinner med sterk tilknytning til egen arbeidsplass kan kravet i fagopplæringen til praksis også andre steder enn i barnehage virke som et hinder for å ta fagopplæringen.

Fafo (2006) viser i sin rapport om læreplasser i kommunesektoren at små kommuner med mange eldre arbeidstakere og mindre tilgang på arbeidskraft, ser lærlingordningen som et viktig bidrag til rekruttering. Samtidig er det i disse kommunene det er få stillinger og dermed færre sjanser for ledige stillinger når lærlingene er ferdig med opplæringen.

Alt i alt avspeiler utredningene som omhandler rekruttering i hovedsak de områdene og den fagkompetansen som det er kjent har hatt utfordringer i rekrutteringen. Det er velkjent at det mangler førskolelærere i kommunene, og det er tilsvarende velkjent at demografiske endringer i kommunene vil medføre behov for økt kapasitet og kompetanse i helse-, pleie- og omsorgstjenestene i kommunene. Rekruttering av ingeniører blir i mindre grad drøftet, og den ene utredningen vi har identifisert i vårt utvalg er utført på oppdrag av fagforeningen NITO. En grunn til dette kan være at ingeniørfaglig kompetanse i mindre grad enn helsefaglig og barnehagefaglig personale blir "eid" av bestemte nasjonale sektormyndigheter, og at det derfor er færre aktører som tar initiativ til utredninger.

6.2.4 Kompetanseutvikling for ansatte

Figur 10 Kompetanseutvikling.



En utredning fra Fafo (2009) på oppdrag av Fagforbundet viser at eldre arbeidstakere og arbeidstakere med lavere formell utdanning i kommunen deltar sjeldnere i videreutdanningstiltak enn andre arbeidsgrupper, men at forskjellene mellom arbeidstakergruppene er mindre i kommunal sektor enn i andre sektorer. Dette er i tråd med funn fra Lærevilkårsmonitoren (Fafo, 2003-2008) som viser at arbeidstakergrupper får mer etter- og videreutdanning med høyere utdanning. Et annet gjennomgående funn er at arbeidstakere i offentlig sektor deltar oftere i etter- og videreutdanningstiltak enn arbeidstakere i privat sektor.

En annen utredning fra Fafo (2009), utført på oppdrag av Sykepleierforbundet, viser at det er en noe mindre andel sykepleiere i kommunene (i underkant av 60 prosent) som har tatt videreutdanning enn i helseforetakene, og at den viktigste videreutdanningen i kommunene er i ledelse/administrasjon. Lønnsutviklingen etter videreutdanning er større i helseforetak enn i kommunene. For ingeniørene viser en tredje utredning fra Fafo (2008) på oppdrag av NITO at videreutdanning i større grad gir lønnsmessig uttelling i kommunal sektor og Spekter-området enn i privat sektor. Dette er ikke overraskende gitt ulike kriterier for lønnsutvikling i henholdsvis offentlig og privat sektor.

Statlige midler til kompetanseutvikling for lærere i perioden 2005-2008 ble folgeevaluert av Fafo på oppdrag av Kunnskapsdepartementet. Sluttrapporten (2009) påpeker at kompetanseutviklingen for lærere også før den statlige satsingen lå høyt – og høyere enn for andre grupper med høyere utdanning. Fafo finner ikke at deltakelsen i etter- og videreutdanningstiltak har økt som følge av satsingen, noe de finner bemerkelsesverdig ettersom det har vært en betydelig økning av statlige midler til formålet (s. 16). Evalueringen peker imidlertid på at kompetanseutviklingen har blitt styrt mot visse områder, og at kompetanseutviklingstiltak i større grad enn tidligere er blitt et kollektivt anliggende.

Vi finner i mindre grad rapporter som omhandler kompetanseutviklingsaktiviteter som foregår på arbeidsplassen, det vil si uformell læring i det daglige. En Fafo-rapport fra 2010 undersøker grunnlaget for en hospiteringsordning for lærere og instruktører i bygg- og anleggsgag.

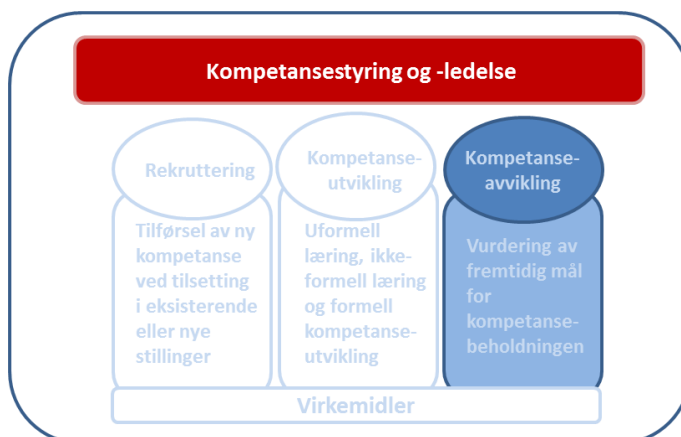
Asplan Viak og Fafos (2010) utredning viser at særlig ledere i kommunen har deltatt i en rekke kompetanseutviklingstiltak de siste årene. Når det gjelder kompetansetiltak, viste en survey til alle landets rådmenn/personalsjefer følgende:

“Mer konkret viser svarene fra vår undersøkelse at det mest vanlige er at kommunene gjennomfører interne opplæringstiltak med egne kompetanseressurser (68 prosent), men at formell kompetanseutvikling via utdanningssystemet (63 prosent), samt interne opplæringstiltak med eksterne kompetanseressurser også er vanlig (58 prosent). Bruken av hospitering og mentorordninger/coaching var derimot relativt lite brukt.”

Samlet sett er ulike kompetanseutviklingsaktiviteter bedre belyst enn mange andre kompetanseforhold i kommunene. Litteraturen belyser i mindre grad ulike former for uformell læring (læring i det daglige arbeidet) enn mer definerte kompetanseutviklingsaktiviteter som interne og eksterne opplæringstiltak.

6.2.5 Kompetanseavvikling

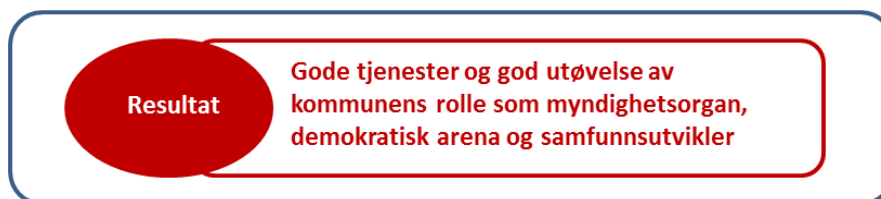
Figur 11 Kompetanseavvikling.



Vi har i arbeidet med denne litteraturoversikten ikke funnet noen utredninger som analyserer og drøfter behovet for kompetanseavvikling i kommunene. Dette har sammenheng med at få utredninger tar utgangspunkt i kommunenes mål og behov i sine analyser. Mens rekruttering og kompetanseutvikling også kan undersøkes, analyseres og drøftes med utgangspunkt i enkeltgrupper, er kompetanseavvikling et virkemiddel som bør vurderes i forhold til kommunen som aktør/organisasjon.

6.2.6 Stort fokus på kompetansens betydning for tjenestekvalitet

Figur 12 Kommunenes ansvar og oppgaver.



Gjennomgangen av utredningene viser at det store flertallet av dem omhandler sammenhengen mellom kompetanse og tjenestekvalitet, først og fremst i forhold til de store tjenestesektorene i kommunen. Det betyr likevel ikke at alle utredningene undersøker denne sammenhengen empirisk. I mange av utredningene undersøkes eller omtales kompetanse med den forutsetningen at det eksisterer en sammenheng mellom kompetansen på den ene siden og tjenestekvalitet på den andre siden – uten at dette undersøkes empirisk i den aktuelle utredningen.

Enkelte studier undersøker imidlertid sammenhengen empirisk. Senter for økonomisk forskning (SØF) finner i en undersøkelse i 2008 at lærerens formalkompetanse har betydning for variasjoner i elevenes læringsresultater i matte og lesing, men ikke i fagene norsk og engelsk⁸. Funnene i utredningen kan indikere at en snever operasjonalisering av kompetanse som formalkompetanse ikke er tilstrekkelig for å forstå hele sammenhengen mellom kompetanse og kvalitet. SØF har også i en undersøkelse om bruk av spesialundervisning fra 2010 funnet at skolene forsøker å løse problemer i undervisningen ved å innvilge flere enkeltvedtak om spesialundervisning. De mener problemene sannsynligvis er skapt i interaksjon mellom utfordrende elever og manglende kompetanse hos lærerne til å takle utagerende atferd.

Noen få utredninger er opptatt av kommunen som samfunnsutvikler. Møreforskning (2006) mener det er sannsynlig å anta at utviklingskompetansen rettet mot samfunn og næringsliv har blitt langt dårligere hos kommuneansatte de siste årene, og at statlige føringer innen tjenesteproduksjon har tatt oppmerksomhet i kommunene bort fra samfunnsutviklingsspørsmål. Sluttrapporten til Vestlandsforskning, Møreforskning og NIBR fra 2009 i følgeevalueringen av Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner fant at disse satsingene har hatt effekt på kommunenes kompetanse innen miljø- og samfunnsutviklingsarbeid, og at effekten var størst i kommunene der kompetansen fra før var gjennomsnittlig. Bygdeforskning (2010) ser i en rapport spesielt på prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter og finner der at både høy utdanning, prosjektlederkompetanse og relevant erfaringsbakgrunn er viktig kompetanse for å lykkes.

Vi har i dette oppdraget ikke identifisert noen utredninger som vurderer sammenhengen mellom kompetanse og kommunens rolle som demokratisk arena. Det kan også være vanskelig å identifisere utredninger som ser særskilt på myndighetsrollen til kommunene. I mange tilfeller skiller det ikke på kommunen som tjenesteyter og kommunen som myndighet når man i utredningene vurderer kompetanse og kompetansebehov innen ulike fagsektorer. Utredningene om barnevernstjenestenes

⁸ Lesing er resultater i nasjonale prøver i lesing, mens resultater i norsk går på resultater i faget norsk.

kompetansebehov berører for eksempel barnevernets behov for god kompetanse både innen myndighets- og tjenesteutøvelse.

Samlet sett viser litteraturen at i den grad sammenhenger mellom kompetanse og kommunenes oppgaver og roller er undersøkt empirisk, er dette i forhold til kommunen som tjenesteyter.

6.3 Hvilke forhold ved kommunene drøftes i forhold til kompetanse?

Langt fra alle utredningene vurderer kompetanse i forhold til ulike karakteristika ved kommunene, som størrelse, sentralitet og styringsnivåer.

I en rapport om elevresultater finner Senter for økonomisk forskning (2010) at kommunestørrelse ikke har signifikant betydning for elevprestasjoner i nasjonale prøver (kontrollert for inntekt og utdanning). Selv om de store byene generelt sett ikke skiller seg ut i forhold til resultater på nasjonale prøver kontrollert for bakgrunnsfaktorer, peker Osloskolen seg positivt ut. Forskerne utelukker derfor ikke at det kan finnes en sammenheng mellom kommunestørrelse og elevresultater, men at store kommuner i tilfelle må ha riktige styringssystemer for å kunne utnytte størrelsesfaktoren.

Agenda Utredning og Utvikling AS har i rapporten fra 2006 vurdert formell utdanning, særlig i sentraladministrasjon, pleie og omsorg og i arbeidet med psykisk helse, i alle kommuner. Generelt finner Agenda at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder høyere utdanning. Det ser imidlertid ikke ut som om forskjellene varierer systematisk med kommunestørrelse. Det er noe større forskjeller i andelen ansatte med høyere utdanning i kommuner med spredt bosetting og kommuner i storbyregioner. Andelen ansatte med høyere utdanning er høyest i de sentralt beliggende kommunene.

Møreforskning (2006) har i rapporten "Kva kunnskapsbehov har småsamfunn?" fastslått at det mangler systematisk kunnskap om kompetanse hos kommuneansatte. De mener likevel det er sannsynliggjort at kompetansen innen "basisproduksjonen" er god også i småkommuner, men at kompetansen kan svikte på krevende områder.

Asplan Viak/Fafo (2010) finner noen variasjoner mellom store og små kommuner med hensyn til kompetanseutviklingsarbeidet. Små kommuner befinner seg ofte lengre fra læresteder og rekrutterer lokal arbeidskraft som ofte ikke har fagopplæring eller høyskoleutdanning. Kan man ikke rekruttere den formelle kompetansen man har behov for, må en videreutdanne den arbeidskraften man har. Dette kan forklare at små kommuner legger stor vekt på formell utdanning i sin kompetansesatsing, mens de store kommunene i større grad vektlegger opplæring som hovedsakelig gir realkompetanse.

Fafo (2005) finner i en utredning om bo- og tjenestetilbudet for bostedsløse at de største kommunene er best på oppfølging, på tross av at små kommuner har relativt sett mange årsverk til oppgaven. Dette mener Fafo kan skyldes manglende spisskompetanse i mindre kommuner.

Møreforskning (2011) finner i sin rapport om samhandling mellom kommuner og private helseforetak i forebyggende og kompetansekrevede funksjoner at kommunene som har kommet lengst på dette området er de største kommunene. Samhandlingsreformen er fremdeles i sin spede begynnelse. NIBR (2005-2009) fant i evalueringen av opptrappingsplanen for psykisk helse blant annet at forskjellene mellom små og store kommuner ble jevnet ut i løpet av evalueringsperioden.

Det var et stort gjennomtrekk av leger i småkommuner, og det psykiske helsearbeidet i små kommuner var generelt sett sårbart og personavhengig. Det var mindre grunnlag for en spesialisert og differensiert tjeneste, og det var smalere pleiefaglig kompetanse i små kommuner. Opplæring og kompetanseheving var også vanskeligere å få til for små kommuner. Det var færre formelle samarbeidsavtaler og samarbeidstiltak, men samarbeidet ble likevel opplevd som bedre i mindre kommuner.

Nifu (2011) konstaterer i en delrapport til evalueringen av Kompetanseløftet 2015 at man vanligvis finner at kompetansen til de sysselsatte er lavest i små og perifere kommuner og klart høyest i de største byene. Nifu viser at kompetanseprofilen til de ansatte i pleie- og omsorg viser nesten det helt motsatte mønsteret. Andelen uten fagutdanning er høy i Oslo og en del andre større og sentrale kommuner, og lav i mange mindre kommuner.

Nesten alle utredningene knyttet til barnevern omhandler helt spesifikt problemstillingen størrelse på kommunene og behovet for å samordne kompetanse til større fagmiljøer. Samtlige utredninger konkluderer med at fagmiljøer av en viss størrelse er en forutsetning for gode barnevernstjenester og at interkommunalt samarbeid kan være en god løsning for mindre kommuner.

Alt i alt er det i dag vanskelig å si noe sikkert om sammenhengen mellom ulike kommunekarakteristika, som størrelse, og kompetanseforhold i kommunene – basert på uavhengige utredninger. For det første skyldes dette at kunnskapen om kompetanse i kommunene generelt sett er mangelfull. For det andre er det svært få utredninger som undersøker forholdet mellom kompetanse og kommunekarakteristika. Det området som er best belyst gjennom flere utredninger, er barnevern. Siden funn i alle disse utredningene peker i samme retning, nemlig at små kommuner trenger å samarbeide med andre kommuner for å kunne ha et forsvarlig fagmiljø, gir dette inntrykk av å være pålitelige og representative funn. Det er vanskelig å finne like god dokumentasjon på sammenhenger i forhold til andre ansvarsområder i kommunene.

Oppsummert finnes det enkeltstående utredninger i dag som viser eller indikerer at:

- Små kommuner har kompetanse i forhold til den jevne driften og virksomheten, men møter utfordringer jo større grad av spiss- eller spesialistkompetanse som kreves i oppgaveløsningen. Spisskompetanse krever at det finnes kontinuerlige arbeidsoppgaver innen spesialiserte arbeidsfelt for å kunne vedlikeholde spisskompetansen over tid.
- Innen pleie- og omsorg er kompetansen i form av formell opplæring (fagutdannede) større i mindre kommuner.
- Innen skolesektoren er det ikke funnet empirisk belegg for at større kommuner får bedre elevresultater kontrollert for inntekt og utdanning. Oslo er imidlertid et unntak og oppnår gode resultater. Oslo er en kommune med en heterogen elevmasse og stor spredning i inntekt og utdanning. Samtidig finnes det utredninger som indikerer at det kan være større kapasitet og kompetanse i forhold til oppgaver som hører til "skoleeierrollen" i større kommuner enn i små kommuner.

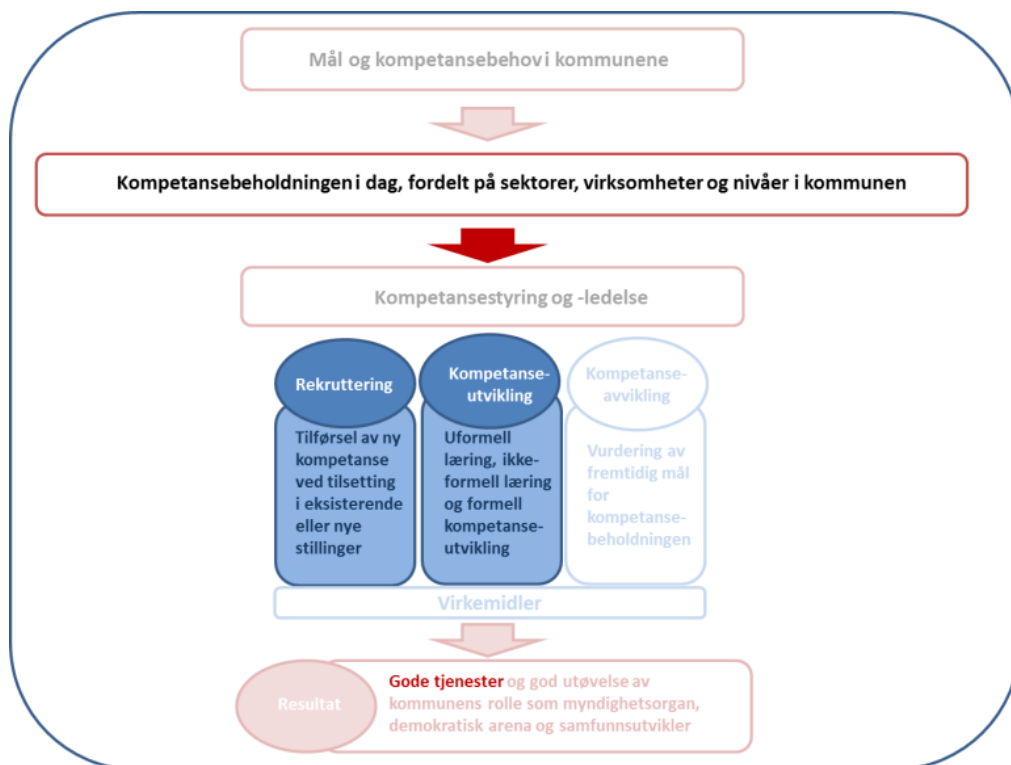
- Utredninger om skolestørrelse viser at skoler av en viss størrelse, gir bedre elevresultater. Skolestørrelse øker generelt med kommunestørrelse.⁹

Vi vil understreke at det at det ikke er funnet empirisk belegg for sammenhenger i uavhengige utredninger per i dag, ikke betyr at det ikke kan finnes slike (uavdekkede) sammenhenger.

6.4 Oppsummering

Med utgangspunkt i analysemodellen, kan bildet av litteraturoversikten i dag visualiseres på følgende måte:

Figur 13 Oppsummering av hva som er tematisk belyst.



Litteraturen som finnes i dag gir kunnskap bare om deler av de forholdene som er viktige for å forstå kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringene i kommunene. Forholdene som blir belyst avspeiler i stor grad interesser og ansvarsområder til oppdragsgivere. De største oppdragsgiverne har nasjonalt ansvar for de store tjenesteytende sektorene i kommunene, noe som bidrar til at det finnes mye kunnskap om visse tjenesteytende sektorer og mindre om andre områder for kommunenes virke. Problemstillingene blir i mindre grad vurdert ut fra en helhetlig forståelse for kommunenes roller og oppgaver. Sist, men ikke minst, er de fleste utredningene basert på en svært snever og uklar forståelse av kompetanse. Dette medfører en mindre dyptgående forståelse for hvilken kompetanse som faktisk finnes og utvikles i kommunene.

⁹ Rådgivningstjenesten for skoleanlegg, Utdanningsdirektoratet.
http://www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/asset/2027/1/2027_1.pdf

7 Svar og sammenhenger i litteraturen

7.1 Samfunnsutviklingen påvirker behovet for kunnskap om kompetanse

'Kompetanse' er ikke en gitt og statisk størrelse. Kompetanse og kompetansebehov er avhengig av hvilke oppgaver som til en hver tid skal løses, teknologisk utvikling, utvikling i utdanningssystemene og trekk ved samfunns- og arbeidsliv med mer. Et tydelig trekk de siste ti årene har vært høyere krav til kvalitet i offentlige tjenester. Forventningene fra innbyggerne har økt i takt med økt velstand. Økt utdanningsnivå i befolkningen og større mobilitet har ført til høyere bevissthet om rettigheter og sammenligning av tilgang og kvalitet på tjenester. Nye styringsideologier har medført et større fokus på resultater av offentlig politikk. Alle disse forholdene virker inn på behov for og bruk av kompetanse.

Nasjonale myndigheter har i tråd med samfunnsutviklingen utformet kvalitetsmål, standarder og individuelle rettigheter på en rekke områder der kommunene har ansvar og yter tjenester. Det er generelt sett vanskelig å finne gode mål på resultat kvalitet, og ikke sjelden nyttes formell kompetanse i ulike stillinger som et indirekte mål på resultat kvalitet. Rapporteringen i KOSTRA er bygget opp med blant annet slike kvalitetsindikatorer. Når det gjelder formell opplæring og utdanning, er det dokumentert at små og mindre sentrale kommuner har større utfordringer i å rekruttere og skape attraktive fagmiljøer på noen områder. Ulike sektormyndigheter og profesjonsinteresser følger opp disse indikatorer i KOSTRA, og utfordringer i forhold til formell kompetanse i kommunene blir drøftet i aviser og media. Fokus i denne mediedebatten blir i stor grad styrt av hva det finnes kunnskap om.

Det er grunn til å stille spørsmål ved det absolutte likhetstegnet mellom kompetanse og formell opplæring og utdanning. Formell opplæring og utdanning er viktig, men kompetanse består også av den kompetansen som utvikles på arbeidsplassen (realkompetanse) samt ferdigheter og holdninger i tillegg til kunnskap. Enkle indikatorer på utdanningsnivå gir heller ikke kunnskap om hvordan kompetansen anvendes og settes i spill. Mer teoretisk orientert litteratur om kompetanse, organisasjonsteori og læring i organisasjoner (Lai 2004, Filstad 2010 m.fl.), drøfter anvendelsen av kompetansen i sosiale sammenhenger. Studien til Senter for økonomisk forskning (2008) om lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen, viser at formalkompetanse har betydning i noen fag og ikke i andre. Undersøkelsen kan sies å underbygge de teoretiske antagelsene om at kvalitet også kan tilskrives andre deler av kompetansebegrepet enn formalkompetansen. Det er derfor grunn til å tro at bildet vi i dag har av kompetanse og kompetanseutvikling i kommunene, også i de små kommunene, ikke gir et fullstendig bilde av kompetansesituasjonen. DIFI fant i en rapport fra 2010 at innbyggerne var mest fornøyd med tjenestene i små kommuner. Ut fra dagens kunnskap om kompetanse i kommunene er det ikke mulig å si noe om hvordan dette varierer med kompetansen i kommunene, og i tilfelle hvilken kompetanse som bidrar til å gjøre brukerne mer tilfredse. Gitt at mindre kommuner gjennomgående har lavere formalkompetanse (med unntak av faglærte innen pleie- og omsorg), stiller det spørsmål ved om det er kunnskap, ferdigheter og holdninger som ikke fanges opp av formalkompetansen som bidrar til de gode resultatene.

De påpekte samfunnsutviklingstrekkene får ikke bare konsekvenser for forventningene til kompetanse i tjenestene, men har også implikasjoner for kommunenes kompetansebehov i forvaltning og saksbehandling. Ikke minst bidrar den økte rettighetsfestingen til krav om høy

kompetanse på disse områdene. Forvaltning og saksbehandling av individuelle rettigheter krever grundig lovkunnskap, evne til skriftlig framstilling i henhold til krav og generelt god dokumentasjon av prosesser, resultater og vedtak. Innføringen av individuelle rettigheter på mange områder innebærer dermed krav om økt "byråkratisering" i form av prosesser og kompetanse som er nødvendig i byråkratier.

Det finnes, som vist i kapittel 6, noen få utredninger om forvaltnings- og saksbehandlingskompetanse. Temaet er imidlertid langt fra like godt belyst som (formal)kompetansen innen tjenesteyting. De få utredningene som er identifisert i denne litteraturoversikten, kan tyde på at det er noen særskilte problemstillinger knyttet til saksbehandlings- og forvaltningskompetanse som i dag ikke er godt nok belyst. Dette gjelder både spørsmål om hvilken kompetanse som er nødvendig som følge av rettighetsfesting og økte krav til dokumentasjon, praksis og muligheter ved rekruttering av medarbeidere med ønsket kompetanse og arbeids- og kompetansefordeling mellom sentraladministrasjon og tjenesteytende virksomhet. Andre utredninger, som for eksempel rapporten til det såkalte "Tidstyvutvalget" i skolesektoren¹⁰, tyder på at nye krav til dokumentasjon og skriftlighet skaper frustrasjon og opplevelse av "å stjele tid" fra primær oppgaver i den tjenesteytende virksomheten. Et interessant spørsmål er om dagens tilordning av oppgaver og ansvar er gjennomtenkt og bevisst knyttet til riktig kompetanse, eller om en inkrementell utvikling har medført en lite hensiktsmessig kobling mellom oppgaver og kompetanse.

En annen samfunnstrend er utviklingen mot en stadig høyere grad av spesialisering i utdanning og stillingskrav. Tall fra Den norske Lægeforening viser for eksempel at antall legespesialiteter har økt fra 32 i 1960 til 43 i 2006¹¹. Med økt utdanningsnivå i befolkningen, høyere kvalitetskrav, store mengder informasjon og kunnskap samt raske teknologiske endringer følger også økt behov for spesialisering innen flere utdanninger og yrker. I skolen har det blitt innført nye krav til fordypning i fag for lærere som skal undervise i sentrale fag. Tilsvarende følger en stor kunnskapsutvikling i flere fag også til økte spesialiseringer i flere yrker.

Sammen med utviklingen mot en høyere grad av spesialisering går også et ønske om større grad av samordning og helhetlig koordinering av tjenester, informasjon og innsats overfor brukere og innbyggere. Samhandlingsreformen er et uttrykk for dette ønsket. Evnen til å se og ivareta brukernes behov for helhetlige og koordinerte tjenester representerer en annen kompetanse enn spesialistkompetansen. Et interessant spørsmål, særlig i forbindelse med Samhandlingsreformen men også mer generelt, er hvordan kommunene vil møte kravene om økt (fag)spesialistkompetanse på noen områder med økte krav til samordningskompetanse. Sentralt i samordningskompetanse står evne til kommunikasjon og innsikt på tvers av fag og forvaltningsnivåer. For å lykkes med dette, blir det viktig for kommunene å være svært konkrete og presise i omtalen av ønsket kompetanse. I tillegg krever det at man er bevisst at kompetanse består av mer enn formelle utdanningskrav. Forebyggingsmålene i Samhandlingsreformen krever også at kommunene sentralt evner å trekke inn kompetanse fra barnehager, skoler, teknisk sektor og kultursektoren i arbeidet med reformen.

Økt spesialisering i utførende ledd i kombinasjon med et sterkere ønske om tverrfaglighet i oppgaveløsningen medfører også behov for økt ledelse – og ledelse på et høyere nivå. Noen få

¹⁰ Utvalg ledet av Kirsti Kolle Grøndahl overleverte sin rapport til Kunnskapsdepartementet august 2009.

¹¹ Mundal 2006. SSB.

utredninger i denne litteraturoversikten vurderer ledelses- og organisatoriske forhold knyttet til tverrfaglig kompetanse. Dette gjelder særlig utredninger om psykisk helsearbeid og pleie- og omsorgsarbeid. Disse utredningene er tydelige på betydningen av ledelse for å lykkes med å realisere tverrfaglig kompetanse. I NIBRs evaluering av opptrappingsplanen for psykisk helsearbeid (2005-2009) pekes det blant annet på at antall ledelsesnivåer kan ha betydning for å lykkes. Psykisk helsearbeid fungerer best i kommuner der det er flere ledelsesnivåer, der psykisk helsearbeid har egen faglig leder og der det er etablert institusjonelle ordninger for koordinering.

Alt i alt peker mange trekk i samfunnsutviklingen mot et større behov for mer helhetlig kunnskap om kompetansesituasjonen i kommunene enn hva dagens litteratur gir. Dagens utredninger gir i stor grad fragmentert "silokunnskap" om enkeltforhold og enkeltsektorer i kommunene. Svært få av utredningene tar utgangspunkt i kommunenes særtrekk som organisasjoner. En organisasjon defineres ved formål med virksomheten, ledelse, type oppgaver, organisering av arbeidsoppgaver og ansvar, rutiner, arbeidsflyt, kapasitet og kompetanse. Samspillet mellom de ulike elementene vil ofte avgjøre hvordan kompetansen kommer til faktisk uttrykk og nytte. Mange av de foreliggende utredningene vurderer kompetanseforhold isolert og som en statisk størrelse. Dette bidrar blant annet til at vi dag mangler kunnskap om hvordan kommunene som organisasjoner i praksis håndterer eksterne krav og føringer og hvordan kompetanse faktisk anvendes og utvikles i kommunene.

7.2 Læringsprosesser i organisasjoner skaper kompetanse

Organisasjonslæring referer til læringsprosesser som foregår både innad i organisasjoner og i samhandling med eksterne kontakter. Filstad (2010) fastslår i "Organisasjonslæring – fra kunnskap til kompetanse" at det ikke finnes én teori eller en helhetlig forståelse av hva organisasjonslæring er. Videre finnes det ikke sikker kunnskap om koblingen mellom individets læring og organisasjoners læring. Likevel finnes det en sikker overbevisning om at så lenge individet lærer, vil det også føre til organisasjonslæring.

Filstad (Ibid.) peker videre på at kultur, holdninger, motivasjon, sosial samhandling, kollektiv læring og historikk er en del av læringsbildet i organisasjoner. Med tanke på at kommunene ikke bare kan ses som en organisasjon, men også som flere organisasjoner i form av sektorer og virksomheter, er dette en interessant påpekning. De ulike sektorene i kommunen har forskjellige profesjoner, ulik historikk og ulike tradisjoner for ledelse og organisering av arbeidsoppgaver og ansvar. Dette innebærer blant annet at ulike sektorer har ulike behov for og forventninger til kompetanseutvikling (Asplan Viak/Fafo 2010). Når Telemarksforskning (2009) finner at kommunene ikke evnet å ta den økte kompetansen hos medarbeiderne i bruk, vises det til at årsaken til dette blant annet er å finne i manglende kunnskap om ulike organisatoriske og faglige kjennetegn i pleie- og omsorgssektoren. Visse kjennetegn ved arbeidssituasjonen i denne sektoren hindrer at den individuelle kompetansen kommer til nytte i organisasjonen. For å få nytte av en satsing på kompetanseutvikling hos medarbeiderne, må man samtidig vurdere om ledelse, organisering, mål for tjenesten etc. fremmer eller hemmer utnyttelse av denne kompetansen (Ibid.).

Det er to hovedperspektiver innen organisasjonslæring (Filstad 2010). Det første perspektivet har fokus på læring gjennom deltakelse og praksis ("deltakerperspektivet") og det andre ser på læring som individers tilegnelse av kunnskap ("tilegnelsesperspektivet"). Tilegnelsesperspektivet på læring har vært dominerende og har sin forankring i psykologien (læringspsykologi).

Deltakelsesperspektivet har tilhørighet innen kulturell psykologi, sosialantropologi og sosiologi. Det

er derfor ikke uproblematisk å forene de to tilnærmingene til læring (Ibid.). De ulike tilnærmingene vil gi ulike underliggende antagelser og metaforer i tenkningen rundt læring i organisasjoner og vil i sin tur gi ulike analyser, forslag og løsninger i forhold til læring på arbeidsplassen. Når man måler kompetanse som beholdningen av enkeltmedarbeidere med en spesifikk utdanning, som vi har sett mange av dagens utredninger om kompetanse gjør, vil den underliggende antagelsen ofte være at kompetanse er noe som skapes og lagres inne i hodet på det enkelte individ – i tråd med tilegnelsesperspektivet. Kompetanse framstilles som noe som kan måles, lagres og reproduseres uavhengig av situasjon, kontekst og sosiale relasjoner. I deltakelsesperspektivet vil man i større grad se læring som noe som skjer i praksisfellesskap i det daglige arbeidet. Det er kun et fåtall utredninger om kompetansesituasjonen i kommunene som legger dette perspektivet til grunn for utredningene.

Filstad (2010) hevder at læringskultur er fundamentet for læring og kunnskapsutvikling i en organisasjon. En organisasjon må ha en grunnleggende forståelse av hva læring, kunnskap og kompetanse er for å kunne utvikle en læringskultur. Videre må man være bevisst på at læring uansett skjer på de uformelle læringsarenaene. Tid og ressurser må settes av til læring, og organisasjonen må ha en erkjennelse av at læring og kunnskapsutvikling er en kontinuerlig prosess. Samtidig må det også eksistere tillit i organisasjonen for å oppnå kunnskapsdeling. Det pekes videre på at betingelser som skaper læring også er betingelser som skaper innovasjon i organisasjoner. Man lærer gjennom arbeid, og denne læringen fører til endrede måter å løse arbeidsoppgavene på, noe som igjen kan føre til innovasjon (Ibid.). Samtidig krever det ledelse for at læringen skal medføre innovasjon i betydningen endret praksis fordi innovasjon forstått på denne måten forstyrrer den etablerte orden. En rapport fra Norut (2011) om innovasjonsprosesser i norske kommuner peker nettopp på betydningen av tillit i organisasjonen for å lykkes med innovasjonsarbeid:

Kultur- og ledelsesformers betydning for innovasjon er komplekse, og betyr ofte mye for samspillet mellom gitte rammer og frihet til å improvisere. Begge deler er gjerne til stede i utviklingen av en innovasjon. Dette bringer også inn spørsmål om vilje til å ta risiko er til stede i den kommunale organisasjonskulturen. At det er innebygd en viss grad av tillit i organisasjonskulturen er en grunnleggende forutsetning for innovasjon, uten den er det ikke rom for å prøve ut, og i enkelte tilfelle forkaste, nye løsninger. Spørsmålet er hvordan ledelsen på ulike nivå i kommunene balanserer behovet for å utvikle og å prøve ut nye løsninger mot behovet for kontroll som skapes gjennom det institusjonelle rammeverket; profesjonsstandarder, formelle beslutningsprosesser og lovgivning.” (s. 23)

Kunnskap om kompetansesituasjonen i kommunene gjennom et deltakelsesorientert perspektiv på organisasjonslæring og et bredt kompetansebegrep kan derfor være en forutsetning for å forstå betingelsene for utvikling av innovasjon i norske kommuner, jf. KS' pågående satsing på innovasjon i kommunene.

Selv om ledelse er tema i noen av utredningene som omhandler kompetansesituasjonen i kommunene, er begrepet kunnskapsledelse fraværende. Ledelse av kunnskap består av “å behandle et “produkt” som kjennetegnes av at det er vanskelig å observere, vanskelig å styre og i tillegg i mange tilfeller ikke er kjent av de som innehar den” (Foray 2006). Jo mer kunnskapsintensive tjenester og virksomhet i kommunene blir, jo viktigere blir det å forstå behovet for ledelse i lys av litteraturen om kunnskapsledelse. Foray (2006) peker i boka “The Economics of Knowledge” blant annet på at det økende behovet for innovasjon i tjenester og produksjon innebærer behov for en ny

type ledelse. Uten strategier for kunnskapsledelse risikerer organisasjoner å miste erfart kunnskap, gjenta feil og gå glipp av innovasjoner (Ibid.). Kommunenes og KS' arbeid knyttet til strategisk kompetansestyring kan ses som et uttrykk for dette behovet også i kommunesektoren (Saga Corporate Advisors AS 2010).

7.3 Oppsummering

Kapittel 6 viste at dagens samlede litteratur om kompetansesituasjonen i kommunen kun belyser deler av kommunenes virksomhetsområder. I dette kapitlet har vi vist at den empiriske kunnskapen som finnes i liten grad er koblet til den teoretiske kunnskapsutviklingen om organisasjonslæring og kompetanse. Dagens kunnskap gir også relativt liten grad av innsikt i hvordan kommunene står rustet i forhold til å møte sentrale samfunnsutviklingstrekk. Den totale litteraturoversikten slik den foreligger i dag gir et forenklet og fragmentert bilde av kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringer i kommunene. Litteraturoversikten gir også liten innsikt i fenomener som er beslektet med kompetanse, slik som innovasjon. Det betyr imidlertid ikke at ikke den enkelte utredningen om kompetanse er et godt og nyttig bidrag til å belyse problemstillingene i oppdraget som ble gitt som grunnlag for den enkelte utredningen. Det totale kunnskapsbildet er imidlertid langt fra fullstendig.

8 Hva bør utredes videre?

8.1 Tematiske områder for videre utredninger

Litteraturoversikten viser at dagens kunnskap om kompetansesituasjonen i kommunene er mangelfull. Kunnskapen som i dag finnes belyser bare utvalgte oppgaver og roller i kommunene. Det er få utredninger som vurderer kompetanse og kompetansesituasjonen ut fra det helhetlige ansvaret til kommunene. Dette skyldes i stor grad at utredningene er oppdragsstyrt og –finansiert, og at det i første rekke er sektormyndighetene som er bestillere. Kommunenes kompetanse i tjenesteutførelsen er best belyst. Det er imidlertid noen påfallende variasjoner og mangler også her. Mens pleie- og omsorgssektoren, barnevern og oppvekstsektoren er relativt godt belyst med hensyn til kompetansestatus, i hvert fall formalkompetansen, er det svært få utredninger om kompetansen i kultursektoren og teknisk sektor. Når det gjelder teknisk sektor, er utredningene i hovedsak knyttet til (mangelen på) ingeniørkompetanse.

Man kan drøfte hvem som bør sørge for kunnskap om kompetansesituasjonen innenfor de ulike fagsektorene i kommunene. Kunnskap om fagkompetanse i ulike kommunale tjenester er i utgangspunktet av stor interesse for Kommunal- og regionaldepartementet, kommunene og KS, like mye som for nasjonale sektormyndigheter og fagforeninger. Det kunne også være av interesse å få belyst kompetansen i tjenestene ut fra et bredere kompetanse- og læringsperspektiv enn hva sektormyndigheter og profesjons- og faginteresser fram til nå har initiert. Det er imidlertid et spørsmål om man bør bruke begrensede ressurser på å belyse kompetansen i tjenestene ytterligere eller om det kan være grunn til å belyse andre områder, oppgaver og ansvarsområder for kommunene som ikke omfattes med samme interesse av andre aktører. Som Møreforskning (2006) påpekte, er det mulig at statlig oppmerksomhet og føringer innen tjenesteproduksjon har tatt oppmerksomheten bort fra andre viktige oppgaver i kommunene, slik at for eksempel utviklingskompetansen rettet mot samfunn og næringsliv har blitt svekket. Med ny plan- og bygningslov vil nødvendig kompetanse, samt behovet for noe endret kompetanse knyttet til utarbeiding av samfunnsdelen av kommuneplanen, være av interesse å få belyst.

Med utgangspunkt i analysemodellen (figur 3), kan man slå fast at også ledelse og kompetansestyring er et område som ikke er mye omtalt i dagens litteratur. Litteratur som belyser kompetansesituasjonen og kompetansebehov ut fra kommunenes egne, lokalt forankrede mål og særtrekk mangler. Litteratur om organisasjonslæring, læring og kompetanse omfatter, så langt vi har funnet i dette oppdraget, svært lite empiri fra kommunene. Utredningene i vårt utvalg har lite fokus på rekruttering, kompetanseutvikling og kompetanseavvikling som strategiske virkemidler for kommunen. Dette har sannsynligvis sammenheng med at utredningenes problemstillinger i stor grad defineres av sektormyndigheter og profesjonsinteresser. Det finnes mange utredninger om rekruttering og kompetanseutvikling, men disse forholdene belyses i mindre grad som virkemidler i forhold til mål og behov i kommuneorganisasjonen.

Tilsvarende finnes det lite kunnskap om den kommunale kompetansen i forvaltning og saksbehandling. Dette er et område vi mener det er viktig for kommunesektoren å få økt kunnskap om. Manglende kompetanse på dette området kan få veldig store økonomiske og omdømmemessige konsekvenser for kommunene. Dette er et kompetanseområde der samfunnsendringer har medført store endrede krav til kompetanse det siste tiåret, men uten at det har fått oppmerksomhet. Denne

delen av kommunal virksomhet er langt mer “usynlig” for den jevne innbygger og media enn de kommunale tjenestene, men det kan få store menneskelige konsekvenser for enkeltindivider om kompetansen i kommunen mangler. Et eksempel er manglende tillærte ferdigheter i grunnskolen som kan føre til manglende utdanning og lav inntekt for enkeltindivider. Forslaget fra Arbeiderpartiet om lesegaranti ved utgangen av 2. klasse i grunnskolen illustrerer utviklingen innen rettighets- og kvalitetstenkningen.¹² Dette forslaget, og andre rettighetsfestinger og garantier, leder til spørsmål om kommunenes ansvar dersom rettigheten eller garantien ikke innfris. Utviklingen medfører behov for solid forvaltningskompetanse i kommunene i tillegg til fagkompetanse. Agenda Utredning og Utvikling påpekte imidlertid i utredningen fra 2006 at ansatte i sentraladministrasjonen i kommunene har lavere utdanning og høyere alder enn i tjenesteytende virksomhet.

8.2 Et utvidet perspektiv på kompetanse og læring

Litteraturoversikten viser at litteraturen i dag i liten grad gir innsikt i hvordan kompetansen i kommunene faktisk anvendes og utvikles. Kunnskap om kvalitet og tilfredshet, i tillegg til noen få empiriske undersøkelser av sammenhengen mellom formell kompetanse og resultat kvalitet, gir indikasjoner på at graden av formell kompetanse ikke alene kan forklare kompetansesituasjonen i kommunene. Det er derfor etter vår vurdering behov for utredninger som i større grad anvender andre perspektiver for å fange opp den faktiske kompetanseutnyttelsen i kommunene. Dette vil ikke minst kunne gi en større innsikt i kompetansesituasjonen i små og mindre sentrale kommuner som har utfordringer knyttet til å rekruttere medarbeidere med formell opplæring og utdanning.

Om det er slik at også små kommuner greier å ivareta de grunnleggende oppgavene i kommunene på en god måte (Møreforskning 2006) og innbyggerne i stor grad er fornøyd med tjenestene (DIFI 2010), hvilken kompetanse kan dette tilskrives? Her vil det være en rekke problemstillinger som kan utredes for å komme nærmere et svar. Noen eksempler er:

- Hvordan spiller kunnskap om lokale forhold og behov inn i yrkesutøvelsen?
- Er det noen spesielle kjennetegn ved realkompetansen hos medarbeiderne i disse kommunene som skaper kvalitet i møtet mellom kommunen og brukere/innbyggere?
- Hvordan ivaretar og videreutvikler kommunene sentral realkompetanse, og hvilke behov har kommunene for støtte fra opplærings- og utdanningssystemene der man ønsker en formell kompetanseutvikling?

For å få fram bredden i kompetansesituasjonen, er det nødvendig med en dreining av læringsperspektivet fra tilegnelsesperspektivet til deltakerperspektivet. Deltakerperspektivet åpner opp for å undersøke kompetanseutvikling gjennom daglig arbeid og praksisfellesskap samt en forståelse for hvilke forhold i kommuneorganisasjonen som kan bidra til å fremme eller hemme kompetanseanvendelse og –utvikling. Videre åpner det opp for en forståelse for hvordan man i praksis kan oppnå økt tverrfaglig kompetanse i kommunene, noe som vil være av stor betydning i forbindelse med innføringen av Samhandlingsreformen. Teori og kunnskap fra organisasjonslæring vil kunne bidra til å belyse utfordringene kommunene er nødt til å møte på et organisatorisk-strategisk nivå. Vi vil i tillegg anbefale at problemstillinger om kompetanse i kommunene blir sett i forhold til

¹² Aftenposten 21.03.11.

den gryende litteraturen om innovasjoner i kommunesektoren. Internasjonalt ses litteratur om kunnskapsøkonomi, kompetanse, organisasjonslæring og innovasjon ofte i sammenheng (Foray 2006).

Litteraturoversikten viser at kompetansebegrepet benyttes på ulike måter i litteraturen. Ikke sjelden brukes det på en innforstått måte, uten verken definering eller operasjonalisering. I de tilfeller der begrepet operasjonaliseres, snevres det til betydningen formell utdanning eller stilling. Samtidig benyttes en rekke sammensatte kompetansebegrep som ikke defineres nærmere, som skolefaglig kompetanse, relasjonell kompetanse osv. En forutsetning for å oppnå mer kunnskap om kompetanse er en mye mer bevisst bruk av kompetansebegrepet, med klare definisjoner og operasjonaliseringer. Dette vil klargjøre også hva man *ikke* undersøker knyttet til kompetanse. Vi vil derfor anbefale oppdragsgivere å være tydelig på at man ønsker at et bredt kompetansebegrep skal legges til grunn for nye utredninger, og at man samtidig ber oppdragstaker operasjonalisere og konkretisere egen bruk av kompetansebegrepet. Utredninger som går nærmere inn og undersøker betydningen av ulike former for “sammensatt kompetanse” som relasjonell kompetanse, skolefaglig kompetanse etc., kan gi spennende ny innsikt i kompetansesituasjonen i kommunene.

8.3 Ny kunnskap bør gi læring i kommunene

Et betimelig spørsmål er i hvilken grad dagens litteratur gir kunnskap som kan nyttes i læring og erfaringsoverføring i kommunene. Kunnskap om “den formelle kompetansebeholdningen” i ulike tjenester gir viktig informasjon om hva som kan være utfordringer i små kommuner knyttet til denne kompetansen. Litteraturen som evaluerer og vurderer ulike former for tiltak som skal møte disse utfordringene, slik som interkommunalt samarbeid, vil gi kunnskap som kan være av betydning for andre kommuner i samme situasjon.

Mye av litteraturen som finnes i dag gir imidlertid i liten utstrekning kunnskap som kommunene kan nytte til å lære av erfaringer fra andre kommuner. Noe ligger i tilnærmingen til oppdragsløsning. Ved å bruke metoder som i hovedsak kartlegger forekomsten og eventuelt samvariasjonen av ulike fenomener, er det vanskelig å få tak i hva man bør gjøre for å endre og forbedre seg. Når man finner en sammenheng mellom størrelse på kommunen og formell kompetanse, er svaret da å bli større? Det kan være vanskelig å vite om en samvariasjon mellom to fenomener skyldes de to fenomenene som blir målt, eller om det er andre forhold som kan ligge bak og påvirke forholdet som påvises (såkalte spuriøse effekter).

Vi vil derfor anbefale oppdragsgivere til å oppmuntre til andre typer tilnærminger og metodedesign ved utlysning av oppdrag. Eksplorerende studier og utredninger som går dypere inn i enkeltkommuner kan gi nyttig kunnskap som senere kan utnyttes i mer kvantitativt anlagte utredninger. Det kan videre oppmuntres i enda større grad til å bygge på kunnskap fra tidligere utredninger samtidig som man bruker flere kompetansemiljøer. I tråd med punkt 8.2 mener vi også at tradisjonen med ledelses- og organisasjonsteorier og –utredninger i enda større grad kan bringes inn i utforskningen av kompetansesituasjonen i kommunene. Dette vil bidra til å synliggjøre kommunene som organisasjoner med et helhetlig ansvar for et mangfold av oppgaver.

Nye studier og utredninger bør bygge på hva vi vet særmerker kommunene som organisasjoner heller enn å ta utgangspunkt i hva en “kommune burde være”. Faktum er at kommunesektoren i dag

består av kommuner i svært ulik størrelse som alle har et ansvar for en helhetlig oppgaveløsning i krysspresset mellom statlige føringer og innbyggernes forventninger. Kommunene er bekymret for omdømmet og rekrutteringen (KS' Arbeidsgiverstrategi 2020), men har en stabil og tilfreds arbeidskraft som i stor grad forblir i kommunesektoren når den vel er rekruttert. Sentrale kompetansespørsmål blir da hvordan kommunene kan forvalte og videreutvikle den kompetansen de allerede har samt møte utfordringene knyttet til rekruttering på de områdene der det er krevende. Her vil også kunnskap om opplæringssystemet (videregående opplæring) og utdanningssystemets (universiteter og høyskoler) samspill med kommunesektoren være av interesse. Ansvar for den helhetlige oppgaveløsningen gjør at spørsmål knyttet til utvikling av tverrfaglig kompetanse og ledelse blir særlig interessant.

8.4 Oppsummerende anbefalinger

I utgangspunktet er all ny kunnskap om kompetansesituasjonen i kommunene av nytte og verdi siden kunnskapen som finnes er mangelfull både tematisk og i forhold til tilnærminger og perspektiver. Det finnes i dag et rikt datatilfang som også kan benyttes inn i ulike utredninger.¹³

Forskjellige aktører vil ha interesser av å ivareta og utvikle ulike deler av kunnskapsbehovet. Kommunal- og regionaldepartementet har et særskilt ansvar for utvikling av kunnskap om kompetanse sett i forhold til kommunenes helhetlige ansvar og oppgaveløsning og lokale variasjoner, mål og behov. Med dette som utgangspunkt, vil vi peke på at utredninger som skissert i rute 3 og rute 4 i tabellen nedenfor bør prioriteres av departementet i den videre kunnskapsoppbyggingen:

Tabell 2 Anbefalinger ny kunnskap.

	Hele kommunens virkeområde	Utvalgt del-, sektor eller fagområde
Individfokus	1. Utredninger om ulike gruppers kompetanse og kompetansebehov (lærlinger, profesjoner, utdanningsgrupper, innvandrere, kvinner, menn med mer)	2. Utredninger om forekomsten av ulike kompetansetyper og grupper innen visse sektorer eller i visse stillinger, med vekt på hva som er sektorens eller fagområdets behov
Organisatorisk fokus	3. Utredninger med utgangspunkt i kommunens mål og behov for kompetanse Behov for kunnskap om: <ul style="list-style-type: none"> • Kompetansebehov sett ift. lokale mål • Kompetanse ift. myndighetsrollen • Kompetanse ift. plan- og utviklingsrollen • Lederkompetanse i kommunene • Kompetanseutnyttelse og læring i det daglige sett i forhold til styring og ledelse • Kompetanseanvendelse og –behov sett i forhold til kommunekjennetegn (størrelse, økonomi, demografi, sentralitet med mer) 	4. Utredninger med utgangspunkt i virksomheters og andre organisatoriske enheters mål og behov for kompetanse Behov for kunnskap om: <ul style="list-style-type: none"> • Bredden i kompetanse i ulike sektorer • Variasjoner i betingelser for kompetanseanvendelse og -utnyttelse mellom sektorer • Ulike behov for kompetanse sett ift. lokale mål for sektor og virksomhet • Lokal tilpasning og iverksettelse av nasjonale føringer, standarder og krav om kompetanse i ulike sektorer ift. lokale mål og behov

¹³ Lønns- og personalstatistikk, KOSTRA, medarbeider- og brukerundersøkelser i kommunene med mer.

Litteratursøket

Litteraturoversikten er gjort med utgangspunkt i følgende utvalg:

Institusjoner som driver forskningsbasert virksomhet

Oversikten er hentet fra Norges forskningsråds side EurAccess

(<http://www.euraxess.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1232443083651&pagename=euraxess%2FHovedsidemal>). Med utgangspunkt i listen ble alle universiteter og høyskoler inkludert i utvalget. I tillegg ble den vitenskapelige høyskolen Norges Handelshøyskole inkludert.

Følgende 24 selvstendige forskningsinstitutter/institusjoner ble valgt ut:

1. Arbeidsforskningsinstituttet
2. Atferdssenteret
3. Bygdeforskning
4. Forskningsstiftelsen Fafo
5. Institutt for samfunnsforskning
6. IRIS
7. Møreforskning
8. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
9. NIFU STEP
10. Nordlandsforskning
11. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
12. Norsk institutt for skog og landskap
13. Norsk institutt for by- og regionforskning
14. Norut
15. NOVA
16. SINTEF
17. SNF
18. SSBs forskningsavdeling
19. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
20. Telemarksforskning
21. Transportøkonomisk institutt
22. Trøndelag forskning og utvikling
23. Vestlandsforskning
24. Østlandsforskning

Konsulentfirma med utredningsvirksomhet

Det finnes ingen tilsvarende oversikter over private utredningsmiljøer. Dette utvalget ble derfor tatt med utgangspunkt i referanser og søk.

1. Agenda Kaupang Utredning og Utvikling AS
2. Asplan Viak AS
3. Econ Pöyry
4. NIVI Analyse
5. PWC
6. Rambøll Management Consulting AS
7. SAGA Corporate Advisors AS

Fagforeninger

Nettsidene til de mest sentrale fagforeningene i kommunene ble undersøkt for å finne relevante rapporter og utredninger:

NITO

Akademikerne

Utdanningsforbundet

Fagforbundet

Sykepleierforbundet

Arbeidsgiverforening

KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Offentlige myndigheter

Det finnes i overkant av 50 statlige direktorater i Norge. For dette oppdraget ble det søkt etter relevante rapporter under de mest relevante direktoratene for kommunesektoren, Helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, DIFI, ABM Utvikling/Kulturrådet, VOX og Utdanningsdirektoratet.

Fritt søk

Til slutt ble det søkt fritt gjennom Google på “kompetanse” og “kommuner/kommunene”

Litteratur

DIFI, Direktoratet for forvaltning og IKT. 2010. Innbyggerundersøkelsen. Del 2. DIFI-rapport 2010:14.

Filstad, C. .2010. *Organisasjonslæring – fra kunnskap til kompetanse*. Bergen, Fagbokforlaget.

Foray, D. 2006. *The Economics of Knowledge*. Paris, MIT Press Paperback Edition.

Lai, L. 2004. *Strategisk kompetansestyring*. Oslo, Fagbokforlaget.

Utredningene som inngår i litteraturoversikten følger på de neste sidene.

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
1 Agenda Utredning og Utvikling AS	R5472, 2006	Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser	Kartlegge kompetanseskjeller mellom kommunene. Ser særskilt på sentraladministrasjonen, pleie og omsorg og psykisk helse	Registeropplysninger, intervjuer med ledere i 40 kommuner	Kommunal- og regionaldepartementet
2 AFI	AFI-notat 15/2010	Ledelse og lederutdanning i kommunenes helse- og omsorgstjeneste	Undersøker utfordringer og behov for ledelse og lederutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene ifm Samhandlingsreformen	Spørreundersøkelse til rådmenn i alle kommuner	KS
3 AFI	AFI-notat 2/2011	Refleksjon, handling og mestring. Et FoU-prosjekt 2005-2011	Mestring av daglig pleie- og omsorgsarbeid i kommunene. Refleksjonsgrupper	Interaktivt design i fire faser	Helsedirektoratet
4 Asplan Analyse	2008	Har kommunene behov for et verktøy for helhetlig styring?	Undersøker om kommunene har behov for et verktøy med et helhetlig fokus og bredt indikatorsett	Survey og intervjuer	KS
5 Asplan Viak	Rapport 2009	Bruk av geologisk kompetanse i kommunene	Undersøker tilgang på og bruk av geologiske data og tjenester i kommunene	Intervjuer og dokumentstudier	Norges geologiske undersøkelse
6 Asplan Viak/ Fafø	Asplan Viak rapporter 2008, 2010	Kartlegging av Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010	Følgekartlegging i tre faser i perioden 2008 - 2011	Surveyer og case med dybdeintervjuer	Kunnskapsdepartementet
7 Asplan Viak/ Fafø	Asplan Viak rapport 2010	Strategisk kompetanseutvikling i kommunene	Undersøker kommunenes arbeid med kompetanseutvikling, læring i det daglige og forholdet til innovasjon	Spørreundersøkelse, dokumentstudier og gruppeintervjuer i fem kommuner	KS
8 Bygdeforskning	Rapport 14/08	Utfordringer i lokalt utviklingsarbeid	Delrapport fra følgeforskningen av Regjeringens småsamfunnsatsing	Litteratur og dybdestudier	Kommunal- og regionaldepartementet
9 Bygdeforskning	Rapport 2/10	Hatten av! En analyse av prosjektlederrollen i lokale samfunnsutviklingsprosjekter	Kartlegging og analyse av prosjektlederrollen i prosjekter i Småsamfunnsatsingen i BLEST-programmet	Spørreundersøkelse (Småsamfunnsatsingen) og informantintervjuer	Kompetansesenter for distriktsutvikling
10 Diakonhjemmet	2008	Hvordan kan kommuner styrke sin etikkompetanse i helse og omsorg?	Blant annet om behov for veiledning og opplæring i etikk	Veileder. Ser også på organisering og ledelse	KS
11 Diakonhjemmet/ Bygdeforskning	2009	Kommunal kultursektor i endring	Studie som del av prosjektet Lokalt kulturliv i endring	En survey	Norsk Kulturråd
12 DIFI Direktoratet for forvaltning og IKT	Rapport 2010:4	Statlig styring av kommunene.	Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer	Dokumentstudier og intervjuer i departement/direktorat og i Nord-Trøndelag, og BTV-regionen	Kommunal- og regionaldepartementet
13 Econ Pöyry	Rapport 2008 - 128	Rekruttering og arbeidskraft i kommunene - en kunnskapsstatus	Systematiserer kunnskap om samfunnsmessige drivkrefter som kan skape eller dempe rekrutteringsutfordringer for kommunesektoren, samt kunnskap om hva kommunene selv, enten alene eller i fellesskap, kan gjøre for å løse utfordringene	Litteratur, rapporter, eksisterende data	KS

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
14 Fafo	Fafo 2005:25, SNF-arbeidsnotat 05/55, Fafo-rapport 551, SNF-rapport 32/2006.	Evaluering av kompetanseutviklingsprogrammet	KUP var et ledd i iverksettingen av Kompetansereformen	Programevaluering. Kvantitative data prosjektsøknader, spørreundersøkelser 600 deltakere og 200 prosjektledere, kvalitative data fra utvalgte prosjekter	Utdannings- og forskningsdepartementet
15 Fafo	Fafo-notat 2005/19	Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse.	Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke greier det selv. Fire problemstillinger. (undertittel)	27 kvalitative intervjuer i 15 kommuner, dokumenter	Arbeids- og sosialdepartementet
16 Fafo	Fafo-notat 2005/23	Kompetanseutvikling i rusomsorgen.	Notat fra et arbeidsseminar for KUP-prosjekter innen rusfeltet (undertittel)	Arbeidsseminar og gjennomgang av KUP-prosjektene.	VOX
17 Fafo	Fafo 2005, Fafo 2007:04, Fafo 2009:01	Livslang læring i norsk arbeidsliv II	Resultater fra Lærevilkårsmonitoren	Tilleggsundersøkelse til SSBs arbeidskraftundersøkelse. Faste og variable indikatorer	
18 Fafo	Fafo-notat 2006-10, 2009:21	Evaluering av "Strategi for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005-2008". Fire delrapporter	Ifm iverksettingen av Kunnskapsløftet finansierte staten kompetanseutvikling for lærere i kommuner og fylkeskommuner	Evaluering, siste rapport i 2009. Kvalitative intervjuer, case, kvantitative spørreundersøkelser	Utdanningsdirektoratet
19 Fafo	Fafo rapport 5430	Læreplasser i kommunesektoren. Omfang og utfordringer.	Udekket behov for læreplasser i offentlig sektor, bidrar til alternative opplæringsløp i vgo	Kvalitative og kvantitative data. 50 oppvekstsjefer og 50 plosjefer eller tilsvarende	KS
20 Fafo	Fafo-notat 2007:18	Kommunal lederes handtering av alvorlig kritikkverdige forhold	Arbeidstakere og lederes kompetanse drøftet ift. varslingssituasjoner	To spørreundersøkelser, sektorundersøkelsen og lederundersøkelsen	FARVE, forskningsmidler NAV
21 Fafo	Fafo-rapport 2007:11	Barnevernet i Oslo og Bergen	Evaluering av organisering av både 1. - og 2. linjetjeneste i barnevernet i Oslo sammenlignet med ordinær organisering i Bergen	Statistikk og andre data, utvalg saker, fokusgruppeintervjuer, intervjuer, spørreundersøkelser, samtaler	Barne- og likestillingsdepartementet
22 Fafo	Fafo-notat 2008:10	Kompetanseutvikling blant NITOs medlemmer	Beskriver kompetanseutvikling blant NITOs medlemmer	Representativ undersøkelse blant medlemmene og data fra Lærevilkårsmonitoren	NITO
23 Fafo	Fafo-rapport 2009:10	Liv og arbeid - mulighetenes arbeidsliv for alle? Om og hvordan kompetanse kan bidra til å holde folk i arbeid?	Hva skal til for at folk skal kunne stå i arbeid når de blir eldre?	Data fra Lærevilkårsmonitoren og survey blant Fagforbundets medlemmer	Fagforbundet
24 Fafo	Fafo-rapport 2009:36	Sykepleiernes kompetanse. Etter- og videreutdanning, verdsetting og motivasjon	Omfanget av spesial-/videreutdanning av sykepleiere i helseforetak og kommuner og hvilke tilbud om opplæring de får	Spørreundersøkelse blant Sykepleierforbundets medlemmer, personlige intervjuer i to helseforetak og to kommuner	Norsk Sykepleierforbund

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
25 Fafo	Fafo-rapport 2010:16	Kompetanseutvikling gjennom hospitering	Om grunnlaget for en hospiteringsordning for lærere og instruktører i bygg- og anleggsfag (undertittel). Omfang og forutsetninger	Casestudier, fem fylker, survey lærere, bedriftsintervjuer instruktører, faglige ledere	Udanningsdirektoratet
26 Fafo	KS prosjekt 2005 051002	Kompetanse, lønn og arbeidstid	Regulering av arbeidsvilkår for lærere i Norden (undertittel)	Skriftlig dokumentasjon og intervjuer	KS
27 Høgskolen i Vestfold	Rapport 5/2006	Vurderinger av kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning blant kommunale barnehageansvarlige	Etter- og videreutdanning i barnehageektoren - kartlegging av tilbud og etterspørsel	Spørreskjema til tilfeldig trukket utvalg på 76 kommuner	Kunnskapsdepartementet
28 Høgskolen i Vestfold	Rapport 1, 2007	Kompetanse i hjemmetjensten. Kvalitet og forutsigbarhet for pasienten	Prosjekt i regi av NSF, utprøvde det kompetansebaserte styringssystemet som var utviklet gjennom flere tidligere prosjekter i fire kommuner	Utpøring gjennom forsøk, evaluering av disse, aksjonslæring, spørreskjema ansatte og ledere, logg og andre registreringer i prosjektet	Norsk Sykepleierforbund
29 Møreforskning	Notat 1/2011	Samhandling mellom kommuner og private helseforetak i forebyggende og kompetansekrevede funksjoner	Forprosjekt. Notatet beskriver hvordan kommunene koordinerer ulike helsetjenester og i hvilken grad formelle samarbeidsformer er etablert	Kvalitativ respons fra helseledere i 26 kommuner i Møre og Romsdal	Muritunet AS
30 Møreforskning	Arbeidsrapport nummer 200, 2006.	Kva kunnskapsbehov har småsamfunn?	Kartlegging av lokale forskings- og utviklingsbehov (undertittel)	Intervjuer i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal	Høgskolen i Volda
31 Møreforskning/NIBR	Rapport nummer 2 2010	Lokalt og regionalt folkehelsearbeid 2007-2010. Krever oppgaveløsning på tvers	Oversyn over resultat frå evalueringane av tiltaka Partnerskap for folkehelse, Helse i plan og Kommnehelseprofilar	Følgjevaluering.	Helsedirektoratet
32 Møreforskning/NIBR	Arbeidsrapport nummer 222, 2008.	Kriterium for evaluering av partnerskap og planlegging i kommunalt folkehelsearbeid	Rapporten redegjør for praktiske og teoretiske forutsetninger for evalueringen av partnerskap i folkehelsearbeidet.	Grunnlag for kommende datainnhenting	Sosial- og helsedirektoratet
33 NIBR	Rapportene 2005:108, 2009:04, 2005:10, Notat 2006:135	Psykisk helsearbeid	2005:108: Notatet analyserer organiseringen av det psykiske helsearbeidet i syv casekommuner. 2005:10: Kompetanseutvikling i kommunene. Rekruttering og opplæring i psykisk helsearbeid. 2009:4: Organisering, samordning og samarbeid	Kvalitative intervjuer, survey, kartlegginger, dokumentstudier	Norges forskningsråd, evaluering av opptrappingsplanen for psykisk helse
34 NIBR	Rapport 2007:18	Regionale partnerskap for karriereveiledning	Rapporten kartlegger partnerskap for karriereveiledning i Akershus, Telemark og Nordland. Det avdekkes blant annet forskjeller i kompetanse hos medarbeiderne	Kartlegging i tre fylker	Kunnskapsdepartementet

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
35 NIBR	Notat 2008:21	Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylkeskommuner	Notatet presenterer resultatene fra ei kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker	Telefonintervjuundersøkelse til fylkeskommuner og fylkesmenn.	Miljøverndepartementet
36 NIBR	Rapport 2009:24	Evaluering av Storbysatsingen i psykisk helse	Storbysatsingen består av øremerkede midler til de fire største byene for å utvikle tiltak for mennesker med alvorlig psykisk sykdom med liten kontakt med det øvrige hjelpeapparatet	Registrerte data, ulike typer intervjuer, dokumentstudier	Helsedirektoratet
37 NIBR	Samarbeidsrapport NIBR/Politi-høgskolen 2008	Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene.	En evaluering av praksis i fem kommuner (undetittel)	Kvalitative intervjuer	Oslo kommune/KS Program for storbyrettet forskning
38 NIBR	NIBR-rapport 2010:1	Oppgaveforskyvning mellom 1. og 2. linjetjenestene	Om utviklingene i pleie- og omsorgstjenestene 1988 til 2007 - all vekst i endret utvikling.	Registerdata og surveyer	KS
39 NIBR	NIBR-rapport 2010:2	De nye hjemmetjenestene - langt mer enn eldreomsorg	Utvikling og status i yngres bruk av hjemmebaserte tjenester 1989 -2007	Registerdata og surveyer. Tidligere undersøkelser	Helse og omsorgsdepartementet
40 NIBR	NIBR-rapport 2010:7	Flink med folk i første rekke	Flink med folk i første rekke er et prosjekt som skal styrke kommunenes arbeid med ledelse og tverrfaglig samarbeid.	Første del av en evaluering. Dokumentstudier, intervjuer, pilotsurvey til lite utvalg av kommuner	Helsedirektoratet
41 Nifu	Rapport 12/2009, Rapport 1/2011, Rapport 3/2010	Evaluering av Kompetanseløftet 2015	Underveisrapport 3. Belyser vekst i sysselsetting og årsverk samt kompetanse i ft målene i Omsorgsplanen	Registerdata	Helsedirektoratet
42 Nifu Step	Rapport 11/2007	Arbeid og videreutdanning innenfor psykisk helsevern for nyutdannede	Sluttrapport	Spørreskjema, registerdata	Norges forskningsråd, prosjektet "Arbeid og kompetanseutvikling blant nyutdannede med helse- og sosialfaglig utdanning
43 Nifu Step	Rapport 29/2007	Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole	Kartlegging fordelt på studieretninger og fag	Spørreskjema sendt alle videregående skoler.	Utdanningsdirektoratet
44 Nifu Step	Rapport 25/2010	Helsefagarbeiderutdanning for voksne	Drøfter voksenopplæring i det nye helsearbeiderfaget	Registerdata, intervjuer, tidligere undersøkelser	Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet
45 Nifu Step	Rapport 37/2010	Underveis, men i svært ulikt tempo	Et blikk inn i ti skoler tre år etter Kunnskapsløftet. Delrapport 3 Underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsform	Intervjuer med rektorer og en gruppe lærere ved ti skoler. I tillegg observasjoner	Utdanningsdirektoratet

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
46 NIFU Step/Fafo	Nifu-rapport 6/2009	Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i Norge	Beskriver etter- og videreutdanningsmarkedet med utgangspunkt i universiteter og høyskoler	Casebeskrivelser, intervjuer, kvantitative data fra DBH	Kunnskapsdepartementet
47 NIVI Analyse	NIVI-notat 2010:1	Strategier og tiltak for å styrke kommunenes miljøvernarbeid - forprosjekt	Formålet er å peke på ulike strategier for å øke kommunenes miljøvernkompetanse	Undersøkelser fra siste 6-7 år	Miljøverndepartementet
48 NIVI Analyse	Rapport 2007:1	Evaluerer av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark	Evaluerer av samarbeidstiltak og styringssystem	To survey	Midt-Telemarkrådet
49 NIVI Analyse	Rapport 2008:2	Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag	Kartlegging av interkommunalt samarbeid	Dokumentgjennomgang, samtaler og registerdata	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, KS Nord-Trøndelag og regionrådene
50 NIVI Analyse	Rapport 2009:2	Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag - status, utfordringer og veivalg	Kartlegging av interkommunalt samarbeid	Dokumentgjennomgang, samtaler og registerdata	Fylkesmannen, KS Sør-Trøndelag og kommuner i Sør-Trøndelag
51 Nordlandsforskning	NF-rapport nr. 7/2007	Kompetanseløft for støttekontaktdningen	Evaluerer av videreutdanning i veiledning av støttekontakter for helse- og sosialarbeidere.	Kvalitative intervjuer og spørreskjemaer	Sosial- og helsedirektoratet
52 Nordlandsforskning	NF-rapport nr. 5/2009	Kompetanse i krysspress?	Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten (Undertittel) Sluttrapport. Om PP-tjenestens praksis er i samsvar med Opplæringslovens krav	Surveyer og case	Utdanningsdirektoratet
53 Nordlandsforskning	NF-rapport 18/2006	Styring og kontroll av kommunalt eide styrer, bedrifter eller lignende	Studie av styrings- og kontrollutfordringer i kommunalt eide styrer, bedrifter ol	Casestudier med intervjuer og enkelte survey	KS
54 Norut	Rapport 2/2011	Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomroskompetanse	Undersøkelse av sju innovasjoner som er gjort i norske kommuner	Casestudier	KS
55 NOVA	Rapport nr 2/09	Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst	Oppdatert kunnskap om hvordan kvalitetsarbeidet i barnehagene har utviklet seg de siste årene	Representativ spørreundersøkelse til barnehager	Kunnskapsdepartementet
56 NOVA	Rapport nr 17/08	Forskningsskunnskap om ettervern		Survey	BUFDiR
57 PWC	2008	Kom nærmere!	Hvordan lykkes som skoleeier. Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å forbedre elevenes læringsresultater (undertittel)	Dokumentstudier, nasjonal survey, casestudier, kommunenettverk	KS

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
58 PWC	2009	Internkontroll i kommuner	Om rådmannens interkontroll	Casestudier i fem utvalgte kommuner	Kommunal- og regionaldepartementet
59 Rambøll Management Consulting	Rapport 2008	Kompetansekartlegging - lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring	De av en følgeevaluering av implementeringen av de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål	Spørreskjema til lærere via skoleleder	Utdanningsdirektoratet
60 Rambøll Management Consulting	Rapport 2008	Evaluering av Språkløftet og Utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25% minoritetsspråklige	Delrapport. Tiltak i den statlige strategiplanen Likeverdig opplæring i praksis! Kompetanseheving av ansatte er en del av strategien og tiltakene	Kvalitativ datainnsamling i fem kommuner	Utdanningsdirektoratet
61 Rambøll Management Consulting	Sluttrapport januar 2010	Utredning av hvordan tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen	Utredning langsiktige kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen	Spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer	Arbeidsdepartementet
62 Rambøll Management Consulting	Rapport februar 2010	Evaluering av kompetansetiltaksprosjekt i språkstimulering og flerkulturell pedagogikk for barnehageansatte 2005-2009 i regi av NAFO	Evaluering av særskilt kompetanseutviklingstiltak	Dokumentstudier, kvantitative og kvalitative data	Kunnskapsdepartementet
63 Rambøll Management Consulting	Delrapport, januar 2011	Helhetlig skoledag	Følgeevaluering av prosjektet Helhetlig skoledag	Observasjoner, intervjuer, spørreundersøkelse	Utdanningsdirektoratet
64 Samfunns- og næringslivsforskning	SNF-rapport nr 26/06	Fremtidens ledelse i kommunene	Formålet var å gi forskningsmessig støtte til KS' Arbeidsgiverstrategi	Sekundærmateriale, først og fremst nyere nordisk forskning	KS
65 Samfunns- og næringslivsforskning	SNF-rapport nr 20/08	Realkompetansevurdering i kommunene	En sluttrapport. Vurderer bruken og nytten av realkompetansevurdering	Intervjuer og spørreundersøkelser i 7 kommuner som deltar i forsøk	KS
66 Senter for økonomisk forskning	SØF-rapport 01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Del av prosjektet Forskning om elevers kompetanseoppnåelse - skolens ressurser. Betydningen av lærerernes formalkompetanse på elevenes læringsutbytte	Registerdata	Utdanningsdirektoratet
67 Senter for økonomisk forskning	SØF-rapport 07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet. Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Ressursbruk på skole i norske kommuner	Registerdata, balansert utvalg kommuner	Utdanningsdirektoratet

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
68 Sintef Helseforskning	SINTEF A 1367	De ressurskrevende brukerne innen psykisk helsevern - samhandling og organisering	Undersøker kommunenes arbeid med mennesker med psykiske lidelser som oppleves som krevende	Survey og intervjuer	KS
69 SINTEF Teknologi og Samfunn	A11812 - Åpen	På vei mot framtida - men i ulik fart	Sluttrapporten i evalueringen av yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og Oppfølgingstjenesten i Norge	Survey til alle rektorer og rådgivere i vgo og ungdomsskolen, intervjuer	Utdanningsdirektoratet
70 SSB	Rapport 2007/21	Kompetanse i grunnskolen. Hovedresultater 2005/2006	Undersøkelsen belyser lærernes fordypning i de fag de underviser i	Survey til lærere	Utdanningsdirektoratet
71 SSB	Rapport 2009/9	Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot 2030	Dokumentasjon av beregninger med HelseMod 2008. Hvordan 20 grupper av helse- og sosialpersonell vil utvikle seg fra til 2030	Registerdata	Helsedirektoratet
72 SSB	Rapport 2009/38	Behovet for helsepersonell. Demografiske og økonomiske rammebetingelser	Behovet for arbeidskraft gitt ulike demografiske og økonomiske rammebetingelser samt standardforbedringer fram mot 2030	Registerdata	Helse- og omsorgsdepartementet
73 SSB	Rapporter 04/2010	Kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid	Resultatindikatorer barnevernet. Utviklet som del av StatRes-prosjektet	Registerdata	FAD
74 Stiftelsen Frisch-senteret for samfunnsøkonomisk forskning/PwC	Rapport 1/2008	Er kommunesektoren/og eller staten lønnsledende?	En sammenligning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor (undertittel)	Statistisk analyse og telefonintervjuer	KS og Fornyings- og administrasjonsdepartementet
75 Synovate	2009	Tilstandsrapport i ommunene	Kartlegger ressurs- og kompetansebehov i kommunene	Telefonintervju i representativt utvalg kommuner	NITO
76 Telemarkforskning	Arbeidsrapport nr 29 2006	Interkommunalt samarbeid om barnevern i Telemark	Evaluering av barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark	Dokumenter,intervjuer og en liten spørreundersøkelse til brukere	Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark
77 Telemarkforskning	Arbeidsrapport nr 39 2008	Interkommunal sosial- og barnevernstjeneste og overgang til NAV	Situasjonsrapport fra Flesberg og Rollag (undertittel). Hvordan rekruttere og beholde fagfolk	Intervjuer og skriftlig materiale	Flesberg og Rollag kommuner
78 Telemarkforskning	TF-rapport nr. 250 2009	Interkommunalt barnevern	Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, RE og Holmestrand kommuner (undertittel). Utredningen fokuserer på status og utfordringer i barneverntjenesten i Hof, Re og Holmestrand i dag, og vurderer mulige interkommunale modeller	Intervjuer, registerdata, andre undersøkelser	Kommunene Hof, Re og Holmestrand

Institusjon	Referanse	Tittel	Tema/problemstilling	Metode/kilder	Oppdragsgiver
79 Telemarksforskning	TF-rapport nr. 252 2009	Kompetanse og faglig infrastruktur i helse- og omsorgstjenestene	Evaluerer av prosjektet etter- og videreutdanning i kommunehelsetjenesten (EVUKi helsetjenestene i fire kommuner i Hordaland (Lindås, Kvam, Austevoll og Tysnes)	Intervjuer	Sosial- og helsedirektoratet
80 Telemarksforskning	TF-rapport nr 272	Interkommunalt samarbeid i Kongsbergregionen	Behovet og mulighetene for et interkommunalt samarbeid for barnevernstjenesten i Kongsbergregionen	Intervjuer og registerdata	Kongsbergregionen
81 Telemarksforskning	TF-rapport nr 280	Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren	Undersøker kostnader og kvalitet i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten	Registerdata og intervjuer i seks kommuner	KS
82 Transportøkonomisk institutt	TØI-rapport 990/2008	Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker	Analysere hvordan de to fylkeskommunene ivaretar sentrale funksjoner	Intervjuer, dokumentanalyser og litteraturstudier	Telemark fylkeskommune og Vestfold fylkeskommune
83 Transportøkonomisk institutt	Rapport 1098/2010	Kompetanse i og om kollektivtransporten - en forstudie	Hvordan norsk offentlig sektor har organisert kollektivtilbudet på vei og hvilke ressurser som brukes	Kvalitative data og intervjuer, litteratursøk	Finansiert ved midler fra et strategisk instituttprogram ved TØI
84 UNI Rokkansenteret	Delrapport C 2009	Evaluerer av satsingen "Bedre læringsmiljø"	Hvordan bruker skoleeiere og skoleledere veiledningen og oppfattes dette som nyttig og relevant?	Survey representativt utvalg skoleledere og intervjuer i seks kommuner og seks skoler	Utdanningsdirektoratet
85 Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning (ILS)	Skolerapport 1	Evaluerer av modeller for kjennetegn på måloppnåelse i fag i prosjektet "Bedre vurderingspraksis"	Et viktig formål med prosjektet er å utvikle lærernes kompetanse i elevvurdering	Spørreskjemaer og intervjuer ved prosjektskoler, fire undersøkelser til sammen	Utdanningsdirektoratet
86 Vestlandsforskning	Vestlands-forsknings-notat 12/2008,/NI BR/Møreforskning	Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse	Ser på behovet for kompetanse ift seks tema: biologisk mangfold, klima og energi, vannforvaltning, kulturminnearbeid, strategisk miljøledelse og planlegging og utvikling	Telefontintervjuer, tidligere surveyer	Miljøverndepartementet
87 Vestlandsforskning/NI BR/Møreforskning	Vestlands-forsknings-notat 7/2009	Følgeevaluering av livskraftige kommuner og Grønne energikommuner	Sluttrapport.Oppdraget var å analysere og videreutvikle de to programmene	Spørreskjemaundersøkelser, to egenrapporteringer, casestudier, intervjuer	KS
88 Vestlandsforskning/NI GI/ Østlandsforskning/ Universitetet i Stavanger	VF- rapport 4/2008 Vestlandsforskning	Naturskade i kommunene	Sluttrapport. Prosjekt som utredet konsekvenser av klimaendringer i kommunen, ansvarsdeling og finansiering.	Samfunnsscenerier, framskrivninger, samarbeid med casekommuner	KS
89 Vestlandsforskning/ Norconsult	VF-rapport 5/2007	Evaluerer av ordningen med lokale energitredninger: Evalueringsrapport	I hvilken grad energitredningen har bidratt til en vitalisering av den kommunale energipolitikken?	En breddekartlegging (survey) og en dybdestudie (intervjuer og seminar)	Norges vassdrags- og energidirektorat

