



Sammendrag

KS- kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon har gitt Asplan Viak as i samarbeid med forskningsstiftelsen Fafo et oppdrag med å utrede følgende problemstillinger:

- Hvordan benytter kommunene strategisk kompetansestyring og kompetanseutvikling som verktøy i arbeidet med å beholde og utvikle medarbeidere, rekruttere og utvikle tjenester? Og hvilke konkrete effekter har dette gitt for organisasjonen og tjenestene?
- Hvordan få til læring på arbeidsplassen i praksis, i lys av ledelse og bruk av medarbeideres kompetanse slik at det gir gode, målbare effekter for både individ og organisasjon?
- Hvilke sammenhenger finnes mellom kompetansearbeid og innovasjon og utvikling i kommunesektoren?

Oppdraget ses i sammenheng med *KS' Arbeidsgiverstrategi mot 2020 Stolt og Unik*. I strategien trekkes det fram to store utfordringer i forhold til arbeidsgiverrollen: Kommunenes evne til utvikling og nyskaping og tilgangen på og forvaltningen av egen arbeidskraft.

Uutnyttet potensial for strategisk og systematisk kompetanseutvikling i kommunene

Vår undersøkelse viser at det er et uutnyttet potensial i kommunene for strategisk kompetansestyring. De kommunene som driver med strategisk kompetansestyring arbeider også mer systematisk med kompetanse og scorer høyere på innovasjonsvariabler. Dette gjelder om lag 30 prosent av kommunene i vårt materiale. Noe over halvparten av kommunene mener selv at de driver strategisk og systematisk kompetanseutvikling. Men også disse kommunene har et uutnyttet potensial i forhold til å evaluere kompetansetiltakene på en måte som sikrer kommuneorganisasjonen god ressursutnyttelse og effekt av tiltakene.

Rapporten viser videre at det er i kommunenes interesse ikke å betrakte kompetansetiltak som rene ansattegoder eller kun nødvendige tiltak for å sikre oppfylging av formelle stillingskrav. Riktig og god kompetanse sikrer kommunen kvalitet i tjenestene, effektiv ressursutnyttelse, innovasjon og utvikling og et godt omdømme som en attraktiv arbeidsplass. Strategisk kompetansestyring innebærer både rekruttering og videreutvikling av eksisterende kompetanse i forhold til organisasjonens mål. Samtidig er ikke strategisk kompetansestyring alene nok for å sikre systematisk kompetanseutvikling, også involvering av ansatte er nødvendig for å sikre dette. Dersom kommunen ser på kompetanse som et kritisk virkemiddel for virksomheten, vil man også i større grad kunne se bevilgninger til disse formålene som en investering og ikke kun en utgift.

Ikke alle former for læring og kompetanseutvikling medfører høye kostnader i form av utgifter til kurs, vikarer og lignende. Tilrettelegging på arbeidsplassen, i form av organisering av stillinger og turnuser og muligheten for refleksjon og kollegaveiledning, er eksempler på kompetansetiltak

som bør inngå i en strategisk og systematisk tenkning rundt kompetanseutvikling. God ledelse er en viktig betingelse for strategisk og systematisk kompetanseutvikling, og ulike former for lederutvikling er allerede utbredt i kommunene. Mangel på strategisk kompetansestyring betyr ikke at det ikke foregår kompetanseutviklingsaktiviteter. Ser vi på tall fra Lærevilkårsmonitoren, viser den at 61 prosent av kommunalt ansatte deltok på kurs eller opplæring dette året. For statlig sektor er den tilsvarende andelen 66 prosent. Både statlig og kommunal sektor ligger noe høyere enn privat sektor, der om lag 50 prosent av de ansatte har deltatt på slike tiltak (Dæhlen og Nyen 2009).

Kommunesektoren har vokst betraktelig i antall ansatte i perioden 2005 til 2009. Samtidig er det ulike behov for kompetanseutvikling innad i kommunene alt etter sektor og ansattes utdanningsnivå. Uten strategisk kompetansestyring risikerer kommunene å vokse kvantitativt, men uten nødvendigvis å sikre seg den gode og riktige kompetansen i forhold til de utfordringer sektoren står overfor i årene som kommer.

Variasjoner i kommunesektoren skaper behov for strategisk kompetansestyring

Vår undersøkelse viser at arbeid med kompetanseutvikling i kommunene varierer mellom sektorer og de respektive ansattes utdanningsnivå. Mens teknisk sektor, kultursektoren og skolesektoren i stor grad har ansatte med høyere utdanning, har særlig pleie- og omsorgssektoren ansatte med liten formalkompetanse. Dette påvirker også synet på hvilke kompetansetiltak som bør iverksettes. Ansatte med høyere utdanning stiller større krav til at kompetansetiltak skal være faglig solide og gjerne organisert som eksterne kurs. De høyt utdannede gir til en viss grad uttrykk for at interne kurs ikke kvalifiserer til en slik betegnelse. Hvorvidt opplæringen skal føre fram til formelle kompetansebevis, avhenger av hvilken kommunal etat de høyt utdannede sokner til. I teknisk sektor synes hverken de ansatte eller deres ledere primært å etterspørre formell videreutdanning, mens det i skole, barnehage- og pleie- og omsorgssektoren legges større vekt på muligheten for kompetanseheving som gir formell kompetanse.

Det er også ulike muligheter mellom sektorene til å organisere felles kompetansetiltak og læring på arbeidsplassen. Denne variasjonen henger sammen med om man arbeider i en førstelinjetjeneste, der det skal være kontinuerlig drift, - eller om man arbeider i en forvaltningsenhet, der det er mulig å legge driften på et minimumsnivå i en begrenset periode for å få tid til opplæring eller eventuelt refleksjon i fellesskap. Læring i fellesskap øker sannsynligheten for å kunne bringe med seg kunnskapen inn i felles praksis på arbeidsplassen. Kompetanseutviklingstiltak som hospitering og coaching/mentorordninger, som kan karakteriseres som organisert ikke-formell læring, er mindre utbredt i følge tall fra vår survey.

Store og små kommuner har ulike kompetansebehov

Vi 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 kompetansen man har behov for, må en rimeligvis utdanne 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.

Hva er strategisk kompetansestyring?

Etter vår mening består strategisk kompetansestyring av tre hovedelementer: planlegging, gjennomføring og evaluering (se for eksempel Lai 2004). Et knapt flertall av respondentene i surveyen mener at de selv driver systematisk kompetanseutvikling. Det er imidlertid bare en tredjedel av respondentene som har utarbeidet en overordnet kompetanseplan for hele kommunen. Variasjonene i kompetansebehov i kommunene gjør det nødvendig med både overordnede kompetanseplaner, som kan ivareta behovet for tverrfaglige og – etatlige kompetansetiltak, og delkompetanseplaner som ivaretar sektorspesifikke kompetansebehov.

Tverrfaglig kompetanse vurderes som viktig

En problemstilling som blir berørt i både surveyen og informantintervjuene, er behovet for kompetanseutvikling på tvers av etater og fag. Dette gjelder blant annet tverrfaglig kompetanse i tilfeller der brukerne har behov for tjenester fra ulike deler av kommuneapparatet, som for eksempel barn i skole eller barnehage med særlige behov. En overordnet kompetanseplan i kommunen vil kunne bidra til en samordnet satsing på tverrfaglig kompetanseutvikling.

Politisk forankring av kompetanseplanen mangler ofte

En plan må både forankres og følges opp dersom den skal få betydning for kommunens virksomhet. Politisk forankring av kompetanseplanen vil kunne gi en indikasjon på hvorvidt kompetanse betraktes som en kritisk faktor for kommunens virksomhet, på linje med tilstrekkelige økonomiske midler. Om lag 40 prosent i surveyen svarer at kompetanseplanen har vært behandlet politisk, og om lag den samme andelen svarer at det er politisk oppmerksomhet knyttet til kompetansearbeid og strategisk kompetanseutvikling. Dette kan kanskje være en indikasjon på at kompetanseutvikling fortsatt betraktes mer som et individuelt gode til ansatte eller nødvendige tiltak for å møte formelle stillingskrav, heller enn som et strategisk virkemiddel for utvikling av kvalitet i kommunens virksomhet. Ulike syn på kompetanseutvikling som virkemiddel vil også ha konsekvenser for hvorvidt man ser på bevilgninger til slike tiltak som en investering eller kun en utgift.

Kompetansekartlegging en viktig del av planleggingen

På spørsmål om det var foretatt kartlegginger av medarbeidernes kompetanse i hele eller deler av kommunen, svarte 57 prosent av respondentene at de hadde kartlagt formalkompetansen til alle kommunens medarbeidere. 35 prosent hadde kartlagt formalkompetansen for deler av kommunens medarbeidere, mens 9 prosent av respondentene sa de ikke hadde kartlagt dette. Når det gjaldt medarbeidernes realkompetanse svarte 42 prosent av respondentene at det var kartlagt for alle kommunens medarbeidere, 35 prosent av respondentene hadde gjort det for deler av kommunens medarbeidere, mens 21 prosent av respondentene sa de ikke hadde kartlagt medarbeidernes realkompetanse.

Hvordan få til læring på arbeidsplassen i praksis?

Funnene i undersøkelsen gir noen klare indikasjoner på hva som hemmer og fremmer læring på arbeidsplassen. Forankring av kompetansearbeid nedover i organisasjonen, inkludering av ansatte under utarbeiding av kompetanseplaner, er av betydning for å lykkes med en systematisk kompetanseutvikling. Andre faktorer som må legges til grunn for å lykkes med dette er:

- gode læringstiltak er tidskrevende og fungerer best når ansatte kan lære i fellesskap
- helhetlig tenkning og planlegging før iverksetting av kompetansetiltak
- enda større vekt på praksisnær kompetanseutvikling
- tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere
- unngå for store lederkontrollspenn og "enhetsegoisme" mellom kommunale enheter
- unngå små stillinger og ensomme turnuser i så stor grad som mulig.

Små stillinger hemmer læring og kompetanseutvikling

Noen av faktorene omtalt ovenfor finner vi i mindre grad på tjenestesteder som er preget av mange små stillinger og turnuser som bidrar til at ansatte jobber mye alene. Slike arbeidsforhold fører ofte til læringsfattige miljøer. 90 prosent av respondentene i vår survey mener at arbeidsplasser med mange små stillinger krever mer ledelses- og veiledningsressurser.

Oppfølging og evaluering av resultater vurderes som krevende

Oppfølging, vurdering og evaluering av kompetansetiltak vurderes som krevende av kommunene. Vurderinger av kompetansetiltak inngår i stor grad i medarbeidersamtaler. Kommunene benytter også brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser for å vurdere behovet for kompetanse, men kommunene sier selv at disse undersøkelsene er lite treffsikre for å vurdere enkelte kompetansesatsinger og – tiltak. Ingen av kommunene der vi foretok intervjuer, hadde foretatt evalueringer av kompetansetiltak.

Kommunene som har innført ulike former for balansert målstyringssystemer (BMS), har imidlertid et verktøy for å følge opp kompetanseaktivitetene i kommunen. Slike systemer tydeliggjør ofte også behovet for kompetansemål gjennom at de legger opp til en målstyring utover rene budsjett- og regnskapsmål. I denne undersøkelsen har vi i casekommunene sett samvariasjon mellom forekomsten av slike systemer og, på den annen side, kommunenes overordnede og strategiske satsing på kompetanseutvikling. Svar i surveyen kombinert med data fra organisasjonsdatabasen som viser hvilke kommuner som har innført BMS, viser at kommuner med kompetanseplaner i noe større grad har BMS enn kommuner som ikke har kompetanseplaner.

Kompetanse er viktig for innovasjon og utvikling

Til grunn for satsingen på kompetanseutvikling ligger ofte en antakelse om at økt kompetanse fører til effekter i form av mer utvikling og innovasjon i kommunene, i tillegg til bedre kvalitet og ressursutnyttelse i tjenestene. Denne undersøkelsen har også sett på sammenhenger mellom kommunenes arbeid med kompetansespørsmål og ulike indikatorer på utviklingsarbeid og innovasjon. Surveyen viser at ledere i kommuner som har kompetanseplaner og som har jobbet med kompetansebehov, dobbelt så ofte som andre ledere er helt enig i påstanden om at kompetansearbeidet også har gjort kommunen mer innovativ.

Kommuner som både har overordnet kompetanseplan og mer operative delplaner, scorer høyest på et stort flertall av spørsmålene om kompetansetiltak og innovasjon.

Blant mange faktorer som samvarierer med innovasjonsevnen har vi valgt å skille ut tre som viktigere enn de andre. Disse er:

1. *Kompetanseplanen.*

Kompetanseplanene har begrenset verdi hvis de forblir intensjonserklæringer. En virksom kompetanseplan berger imidlertid for at kommunen har igangsatt tiltak som er viktige for å møte eget behov for formal- og real kompetanse. Planen gjør det da lettere å jobbe strategisk med kompetanseutvikling og vil være egnet til å utforme tiltakene og dimensjonere innsatsen.

2. *Kommunestørrelse*

Kommunestørrelsen har betydning for kommunenes innovasjonsevne. Store kommuner har langt flere ressurser både innen personalforvaltning og administrasjon. De vil også vanligvis ha flere personer med høy fagkompetanse både innen de nevnte områdene, IT og de ulike fagområdene for utøvelse av tjenester. Dette vil skape dynamiske fagmiljøer, der fagfeller interagerer og utvikler et attraktivt arbeidsmiljø som det er lett å rekruttere til.

3. *KS-tiltakene*

Det vi omtaler som KS-tiltakene, er tiltak utviklet for å fremme effektiviteten og kvaliteten i tjenestene. Noen tiltak er toppstyrte i den forstand at sentrale myndigheter og KS som sentral arbeidsgiverorganisasjon med tiltakene ønsker å fremme innføring av bestemte verktøy eller organisasjonsmodeller. Andre tiltak er lagt opp for å involvere grunnplanet på dets egne premisser. Uansett ovenfra eller nedenfra er tiltakene forankret i en tradisjon der både medbestemmelse og medvirkning står sterkt. Dette bidrar til å opprettholde og videreutvikle den sosiale kapitalen, i tillegg til andre konkrete effekter de enkelte tiltakene er innrettet mot.

Metode for strategisk kompetansestyring

Rapporten skisserer en metode for strategisk kompetansestyring. Denne er bygget på kunnskap fra denne undersøkelsen samt annen FoU og et arbeidsseminar med ressurspersoner fra KS-systemet.