

Kompetansearbeid i Sør-Varanger kommune

Utfordringer, strategier og tiltak
En casestudie

Gunnar Grepperud og Ivar Lie

UiT The Arctic University of Norway – 2017

Septentrio Academic Publishing

<http://septentrio.uit.no/>

Septentrio Reports, number 2, 2017

ISSN: 2387-4597

DOI: <http://dx.doi.org/10.7557/7.4089>

How to cite this report: <http://dx.doi.org/10.7557/7.4089>

Licensee UiT The Arctic University of Norway

This Open Access report is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0

International License: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



UiT Norges arktiske universitet

Sentralbord: 77 54 40 00 postmottak@uit.no

N-9037 Tromsø

Faks: 77 64 49 00

www.uit.no

Kompetansearbeid i Sør-Varanger kommune – utfordringer, strategier og tiltak

En casestudie

Gunnar Grepperud og Ivar Lie

Senter for karriere og arbeidsliv/Ressurssenter for undervisning, læring og teknologi, UiT Norges arktiske universitet, februar 2017

Forord

I juni 2016 gjennomførte forskere fra UiT Norges arktiske universitet ¹intervju med 16 ansatte i Sør-Varanger kommune om tenkning, tiltak og erfaringer knyttet til kompetanseutvikling og rekruttering. Intervjuene er supplert med statistisk materiale både fra nasjonale databaser og fra Sør-Varanger kommune. Med dette som utgangspunkt gir vi her et bilde av kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringene i kommunen.

Takk til rådmann Nina Bordi Øvergaard som gjorde det mulig for oss å avholde intervjuene og til avdelingsleder Inge W. Svendsen for god hjelp i forbindelse med bearbeiding av data fra kommunens personaldatabase. Takk også til Kari Riddervold og Mark Stenersen, Result, og til Gunilla Roos, Uppsala Universitet, for god hjelp og stor innsats i arbeidet med å slutføre rapporten. En stor takk også til alle de 16 ansatte som lot seg intervju om et tema som både blir viktigere og stadig mer presserende å finne gode løsninger på. Vi håper derfor at denne casestudien kan være et bidrag til å komme noen steg videre.

Prosjektet er støttet av Regionalt forskningsfond Nord-Norge.

Tromsø/Alta februar 2017

Gunnar Grepperud

Ivar Lie

¹ Forskere fra h.h.vis Senter for karriere og arbeidsliv (SKA), Ressurssenter for undervisning, læring og teknologi (Result), UiT Norges arktiske universitet.

Innhold

Forord	6
Utfordringer og anbefalinger – rapporten oppsummert	9
Kort leserguide	13
Kap. 1 Kompetansearbeid i kommunen som organisasjon – begrunnelser, perspektiver og praksis.....	15
1.1 Rekrutteringsutfordringen	16
1.2 Mobiliseringsutfordringen.....	18
1.3 Kompetanseutfordringen	20
1.4 Strategiutfordringen.....	21
1.4.1 Hvor bevisst og planmessig arbeider kommunene med dette?	21
1.5 Kompetanseatferd i kommunal sektor.....	23
1.6 Oppsummering.....	25
Kap. 2 Kompetanseholdning og kompetansebeholdning.....	27
2.1 Høyere utdanning og offentlig virksomhet – to sider ved samme sak	27
2.2 Ansatte i helse-og omsorgsektoren Sør-Varanger kommune	29
2.2.1 Ansattes videreutdanning – to konkrete eksempler	34
2.3 Oppvekst- og kultursektoren.....	35
2.3.1 Grunnskolene	37
2.3.2 Barnehagene	38
2.3.3 Øvrige ansatte innen oppvekst- og kultursektoren	39
2.4 Teknisk/administrativ sektor	39
Kap. 3 Rekrutteringsutfordringer og rekrutteringsstrategier.....	43
3.1 Status.....	43
3.1.1 Rekrutteringsutfordringer for helse- og omsorgsektoren:	43
3.1.2 Rekrutteringsutfordringer for skolesektoren:	44
3.1.3 Rekrutteringsutfordringer for plan- og utvikling:	44
3.1.4 Rekrutteringsutfordringer for teknisk sektor	44
3.2 Tiltakene	44

Kap. 4	Kompetanseplanlegging, kompetansemotivasjon og kompetansebehov.....	47
4.1	Kommunens fokus på kompetanse, kvalifisering og rekruttering.....	47
4.2	Motivasjonen blant de ansatte	48
4.3	Tilretteleggingen	49
4.4	Læring i arbeid.....	51
4.5	Kompetansebehov	51
4.5.1	Skolesektoren	51
4.5.2	Helse/omsorg	52
4.5.3	Teknisk etat/planlegging	53
4.6	Oppsummering - mer på det akutte enn det langsiktige	53
Kap. 5	Mobilitet og kompetanse	55
5.1	Hva er erfaringene?.....	55
5.2	Flytting til og fra Sør-Varanger i et tiårsperspektiv	56
5.2	Pendling til og fra Sør-Varanger – i praksis netto innpendling	57
5.3	Innvandrerbefolkningen i Sør-Varanger – omfang, sammensetning og sysselsetting	59
Kap. 6	Utdanningsinstitusjoner og andre kompetanseaktører	61
6.1	SVKs synspunkter på høyere utdanning	61
6.2.	Hva bidrar høyere utdanning med- noen eksempler	62
6.3	Videregående opplæring.....	63
6.3	Andre aktører	64
Kap.7	Observasjoner og refleksjoner	65
7.1	Rekrutteringsutfordringene	66
7.2	Mobiliseringsutfordringen.....	68
7.3	Kvalifiseringsutfordringen	69
Litteratur:	73
Vedlegg	77

Utfordringer og anbefalinger – rapporten oppsummert

I denne rapporten beskrives og kommenteres sider ved Sør-Varanger kommunes arbeid med rekruttering, mobilisering av kompetanse og kompetanseutvikling. På bakgrunn av tall og tale har vi identifisert noen utfordringer og foreslått noen mulige løsninger. De tallene vi har hentet fram angir den faktiske situasjonen i kommunen. Når det gjelder intervjuene er det viktig å understreke at vi har snakket med et lite antall ansatte (16 personer), noe som innebærer det som fremkommer ikke nødvendigvis er representativt for alle ansatte. Allikevel håper vi flertallet av ledere og ansatte vil kjenne seg igjen. Samtidig må vi ta forbehold om at det kan være faktiske forhold som vi har ikke har fanget opp, som vi har misforstått eller ikke forstått.

På bakgrunn av det vi har hørt, lest og lært vil vi lansere en del forslag som kan danne utgangspunkt for en mer omfattende diskusjon om hvordan SVK skal gå videre med sitt kompetansearbeid. Selv om administrativ ledelse har hovedansvaret for at tiltakene iverksettes, er et sterkt og tverrpolitisk engasjement avgjørende for at Sør-Varanger kommune skal lykkes med å rekruttere, beholde og kvalifisere egne ansatte.

I Rekrutteringsutfordringene (jf. kap. 2, 3 og 7)

- 1.1. **Utfordring:** Kommunen har på kort sikt en stor utfordring knyttet til rekruttering av sykepleiere og på litt lengre sikt også til lærerstillinger.
- Tiltak:** Det må iverksettes et arbeid med motivering og rekruttering av aktuelle kandidater til de profesjonsutdanningene UiT iverksetter fra høsten 2017. De som tas opp må fra kommunens side følges opp fra start til mål og slik at disse kandidatene har SVK som sitt førstevalg etter endt utdanning.
- Ansvar:** Rådmann og sektorledelsen inne helse/omsorg og oppvekst/kultur i samarbeid med fagforeninger og representanter for ansatte.
- 1.2. **Utfordring:** Kommunen har en for stor andel lærere uten formelle kvalifikasjoner
- Tiltak:** Det bør legges til rette for at denne gruppen gjennomfører godkjent lærerutdanning.
- Ansvar:** Sektorleder oppvekst/kultur
- 1.3 **Utfordring:** Det er vanskelig å rekruttere pedagogisk og helsefaglig spisskompetanse
- Tiltak:** Det bør prøves ut mer direkte og personrelaterte rekrutteringsstrategier spesielt innrettet mot personer med røtter i region/kommune.
- Ansvar:** Personalavdelingen og fagforeningene

- 1.4 **Utfordring:** Man har for høy andel ufaglærte i teknisk sektor
Tiltak: Se p. 1.7
Ansvar: Sektorledelse
- 1.5 **Utfordring:** Innen teknisk sektor står man overfor et generasjonsskifte blant lederne
Tiltak: a) Man bør identifisere mulige interne, fremtidige lederemner og kvalifisere/forberede disse
b) se p. 1.3
Ansvar: Sektorledelse i samarbeid med personal
- 1.6 **Utfordring:** Det er problemer med å rekruttere vernepleiere til kommunen
Tiltak: Det bør arbeides for å få lagt en vernepleierutdanning til regionen fra 2019
Ansvarlig: Rådmann/politisk ledelse i samarbeid med Øst-Finnmark regionråd
- 1.7 **Utfordring:** Kommunen kan på sikt få underskudd på helsefagarbeidere og fagarbeidere i teknisk sektor
Tiltak: a) styrke lærlingeordningen
b) motivere flere av dagens ufaglærte til å ta fagbrev ved å utvide repertoaret av virkemidler/(be)lønninger.
c) tettere samarbeid med Kirkenes videregående skole om utdanningens form, innhold og relasjon mellom teori og praksisfeltet.
d) Utvikle karriereplaner og gi utdanningstilbud til aktuelle innvandrergupper.
Ansvar: Rådmann, politisk nivå og fagforeninger
- 1.8 **Utfordring:** Kommunens lykkes bare delvis med sitt rekrutteringsarbeid
Tiltak: Kommunens rekrutteringspolitikk og rekrutteringsstrategier bør evalueres og videreutvikles.
Ansvar: Rådmann, personalavdeling og fagforeninger

II Utfordringer knyttet til kompetansemobilitet (jf. kap. 2,5 og 7)

2.1 **Utfordring:** Det er vanskelig å sikre relevant kompetanse på «utkantene» innen skole- og helsesektoren.

Tiltak: Vurdere mulige omstruktureringer som gjør at man kan utnytte sektorenes felles kompetanse.

Ansvar: Rådmann, fagforeninger og sektorledelse

2.2 **Utfordring:** Andel deltidsansatte innen helse- og omsorgssektoren er for høy

Tiltak: Videreføre arbeidet med heltids-/deltidsproblematikken. Vurdere endringer i organisering som muliggjør høyere stillingsandeler.

Ansvar: Rådmann, personal, sektorledelse

2.3 **Utfordring:** For liten utnyttelse av innvandrere som ressurs

Tiltak: Se p. 1.7.d

Ansvar: Sektorlederne i samarbeid med Kirkenes kompetansesenter og flyktningtjenesten

III Kvalifiseringsutfordringene (kap. 2 , 4 og 7)

3.1 **Utfordring:** SVK har ingen felles politikk eller klart uttalte felles strategier for ansattes kompetanseutvikling. Hvis slikt finnes er det få som kjenner til dem. Det synes også som koblingen til sektorenes mål og satsingsområder er svak eller fraværende.

Tiltak: Det bør iverksettes en planprosess i SVK knyttet til kvalifisering og kompetanse som inkluderes ansatte og ledere på alle nivå.

Ansvar: Rådmann, sektorledere, personal

3.2 **Utfordring:** Kvalifiseringsatferden til yrkesgrupper uten høyere utdanning er for lav

Tiltak: SVK bør, på tvers av sektorene, løfte arbeidstakergruppene med middels og lavest formell utdanning gjennom et internt kompetanseløft.

Ansvar: Rådmann, sektorledere, personal

- 3.3 **Utfordring:** Samhandlingen med viktige kompetanseaktører er for tilfeldig og for mye nyttet til kriseløsninger.
- Tiltak:** SVK bør ta initiativ til at det opprettes en samarbeidsorgan mellom Øst-Finnmark regionråd, KS Finnmark, arbeidstakerorganisasjonene, videregående opplæring og høyere utdanning.
- Ansvar:** Rådmann, politisk ledelse
- 3.4 **Utfordring:** Ledere på ulike nivå har for liten tid, og (delvis)for liten kompetanse, til å prioritere kompetanseoppgaven.
- Tiltak:** a) Det iverksettes et kvalifiseringsprogram for lederne med fokus på kompetansearbeid i organisasjoner som knyttes nært opp til forslag 3.1.
b) Til hver de to store sektorene knyttes det en egen stilling (eller man omprioriterer innen dagens stillinger) med særlig ansvar for sektorens arbeid med kompetanseutvikling.
- Ansvar:** Rådmann/sektorledere
- 3.5 **Utfordring:** SVK har for lite fokus på den uformelle læringen og på arbeidet som læringskilde.
- Tiltak:** Innen en eller flere sektorer bør det settes i verk utviklingsprosjekter med tanke på å styrke arbeidet som læringsarena og læringskilde. Det settes av sentrale utviklingsmidler til dette.
- Ansvar:** Rådmann, sektorleder
- 3.6 **Utfordring:** Flere utfordringer forutsetter samarbeid med andre kommuner
- Tiltak:** Samarbeidet i Øst-Finnmark region om alle sider ved kompetansearbeidet bør videreføres, men det bør vurderes å få til et særlig tett samarbeid med Vadsø.
- Ansvar:** Rådmann, politisk ledelse

Kort leserguide

Kap. 1 gir en oppsummering av noe av det vi vet om norske kommuners arbeid med rekruttering og kompetanse. Hensikten er å gi leseren en bakgrunn for å forstå, vurdere og sammenlikne arbeidet i Sør-Varanger kommune.

Kap. 2 ser noe nærmere på kommunens kompetansebeholdning og baserer seg på statistikk, både kommunens egen og nasjonale databaser. Her gjengis en rekke fakta om situasjonen i kommunen. Det har ikke vært mulig å belyse hver enkelt enhet innenfor sektorene, tallene angir primært situasjonen for sektoren som helhet.

I kap. 3 er det intervjuene som er utgangspunktet. Her settes fokus på de rekrutteringsutfordringer man mener kommunen har, eller vil møte i tida framover.

Også kap. 4 baserer seg primært på intervjuene og belyser ulike sider ved ansattes kompetanseutvikling, mål, virkemidler og resultater.

Kap. 5 handler om kompetansemobilitet. Kapitlet baserer seg dels på intervjuene, dels på statistikk som sier noe om flytting, inn- og utvandring.

I kap. 6 oppsummeres respondentenes tenkning om de mest sentrale utdanningsaktørene kombinert med noen tall som sier noe om hvordan universitet- og høyskoler klarer å «levere» kvalifisert arbeidskraft til kommunen.

I kap. 7 oppsummeres de foregående kapitler og noen av de forslagene som er angitt over utdypes og drøftes.

Kap. 1 Kompetansearbeid i kommunen som organisasjon – begrunnelser, perspektiver og praksis

I denne rapporten presenteres noen av de utfordringer Sør-Varanger kommune står overfor i sitt arbeide med kompetanse, her forstått som rekruttering, mobilisering og utvikling av ansattes kompetanse. Som en bakgrunn og referanse for erfaringene fra Sør-Varanger innleder vi med noen betraktninger om sentrale forhold ved kompetansearbeid i norske kommuner. Dette er basert på norske utredninger, kartlegginger, evalueringer og enkelte mer forskningsrettede arbeid.

I perioden 2011 til 2015 ble det gjennomført et omfattende utviklingsprosjekt med tittelen "Sammen om en bedre kommune" i regi av KRD, KS og partene i arbeidslivet. Prosjektet fokuserte på fire områder man anså som særlig viktig for kommunene å komme mer i inngrep med. Kompetanse og rekruttering var ett av disse. De tre andre var deltid, sykefravær og omdømme. På det meste deltok 110 kommuner. Kommunene skulle selv, innenfor de fire definerte områdene, definere og iverksette sine prosjekt.

35 kommuner deltok med utviklingsarbeid knyttet til kompetanse og rekruttering, 18 av disse var nordnorske. For kompetanse og rekruttering hadde prosjektet følgende mål(KRD):

Styrket evne til strategisk kompetanseplanlegging og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.

I prosjektets informasjonshefte ble satsingen på rekruttering og kompetanse kommentert slik (KRD 2013.10):

Utviklingen i befolkningssammensetningen og økte forventninger til kommunale tjenester fra innbyggere og statlige myndigheter betyr økte krav til de ansatte i kommunene. Saman om ein betre kommune vil bidra til økt kunnskap om de reelle kompetanseutfordringene i norske kommuner og utprøving av tiltak for å møte utfordringene. Programmet støtter lokale tiltak som søker å løse kommunens egne kompetanseutfordringer. I en strategi for å tydeliggjøre rekrutteringsbehovet hører både kartlegging og mobilisering av eksisterende kompetanse med. Noen utfordringer er felles for kommunesektoren som gruppe, og krever derfor nasjonale tiltak. Andre typer utfordringer vil variere mellom kommuner og mellom tjenesteområder.

Nødvendigheten av å satse mer på kompetanseutvikling og rekruttering kommer også til uttrykk i KS sin arbeidsgivermonitor for 2016. Flere av de nordnorske kommunene som svarte på

denne kartleggingen opplevde utfordringer knyttet til rekruttering, kompetanseutvikling, evne til innovasjon og evne til å beholde ansatte Det var til dels store variasjoner mellom kommunene både innad og mellom fylkene, og forskjellene varierer ikke systematisk mellom regioner eller etter kommunistørrelse). Bykommunene opplevde de samme utfordringene som de mindre kommunene. Rana og Sør-Varanger kommuner mener for eksempel å ha langt større utfordringer enn kommuner som Hattfjelldal, Øksnes, Skjervøy, Rødøy og Kautokeino (KS 2016, se også vedlegg 1).

At kompetanse og rekruttering fremtrer som en av kommune-Norges største utfordringer, synes å henge sammen med fire forhold som vi her kort vil belyse: Rekrutteringsutfordringen, mobiliseringsutfordringen, kompetanseutfordringen og strategiutfordringen.

1.1 Rekrutteringsutfordringen

Mens rekrutteringsproblemet tidligere ble ansett som noe de mindre distriktskommunene måtte streve med, er det etter hvert blitt et allment problem (Moland og Egge 2000; Fevang mfl. 2008; Bakkeli mfl. 2013.).

Det er over tid gjort en rekke kartlegginger av kommunenes kompetansebehov. Selv om slike kartlegginger til dels har "ferskvarestatus", fremkommer det over tid en del mønster og fellestrekk. Ett av dem er at mange kommuner har problemer med å rekruttere ansatte til helse- og omsorgssektoren. I KS sin arbeidsgivermonitor for 2016 sier for eksempel 59 prosent av kommunene at det er "meget eller ganske utfordrende" å rekruttere sykepleiere. 55 prosent sier det samme om rekrutteringen av spesialsykepleiere. Av andre yrkesgrupper som det er krevende for kommunen å rekruttere er psykologer, ingeniører og vernepleiere (KS 2016:11-13).

Når det gjelder kompetanse på videregående skoles nivå viser Bakkeli m.fl. (2013:46) undersøkelse at kommunene angir følgende behov for ansatte med fagbrev :

Tabell 1.1 Norske kommuners behov for videregående skoles kompetanse. Andel

	Stort behov	Noe behov
Helse/omsorg	27 prosent	46 prosent
Barnehage	10 prosent	47 prosent
Adm./teknisk	8 prosent	42 prosent
Skole/SFO	7 prosent	42 prosent

Alle framskrivinger tilsier at kommunene har behov for stadig flere ansatte. KS har beregnet for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne opprettholde dagens nivå på de kommunale tjenestene, uten å ta høyde for nye måter å løse morgendagens oppgaver på, vil det være behov for ca. 45.000 flere årsverk i 2026 enn det er i dag. Dette tilsvarer en økning på 12,4 prosent, og er basert på en forventet befolkningsvekst på 9,8 prosent (KS 2016). I NORUT-rapporten "Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge" estimerte man at

landsdelen vil ha behov for 11 000 flere sysselsatte inne helse- og omsorgssektoren fram mot 2030 (Angell mfl. 2013).

Til rekrutteringsutfordringen hører også å dekke opp for turnover/gjennomstrømming i stillingene. Fra Moland og Egges kartlegging (2000) vet vi at syttifem prosent av de ansatte i kommunene forblir i samme stilling fra ett år til et annet. Tolv prosent går over i ny stilling i samme kommune, tre prosent går til andre kommuner, mens fem–seks prosent går over til andre sektorer. De siste fire–fem prosentene går over i pensjon, permisjon, utdanning eller annen virksomhet utenfor det registrerte arbeidsmarkedet. Det er også verdt å merke seg de samme forskernes observasjon om at kommunene avgir flere personer med god erfaring og kompetanse enn det de «får tilbake». De peker også på at Oslo og Finnmark var de to fylkene med størst personalgjennomtrekk ved årtusensskiftet (Moland og Egge, 2000).

I 2016 var gjennomsnittlig turnover i kommuner og fylkeskommuner på 12,1 prosent (KS 2016). Dette omfatter både dem som bytter stilling, flytter eller går av med pensjon. Det er den yngste og eldste gruppen av ansatte som representerer de to store "turn-over gruppene". I 2015 var 12 prosent av de ansatte i kommune-Norge over 59 år. Det innebærer at om lag 55 000 ansatte skal erstattes i løpet av forholdsvis kort tid. Generasjonsutfordringen er da også noe som påpekes av flere kommuner (Bakkeli mfl. 2013). Innen helse- og omsorgssektoren i Nord-Troms er aldersutfordringen akutt. I en kartlegging fra 2015 fremkommer det at en firedel av de ansatte i sektoren var 56 år eller mer og nesten 40 prosent over 50 år (Grepperud, Danielsen og Roos 2016).

KS (2013) har for øvrig beregnet at for perioden 2012-2022 vil 515 000(!) personer forlate offentlig sektor. Syv av de 34 nordnorske kommunene som svarte på KS sin arbeidsgivermonitor for 2016 angir at det å holde på sine ansatte er "ganske utfordrende". Hovedbildet er allikevel at kommunene opplever det enklere å beholde arbeidskraft enn å rekruttere den (Bakkeli mfl. 2013:63).

En konsekvens av rekrutteringsproblemene kan være at kvaliteten på tjenestene går ned, at man omgjør stillingene eller at det oppstår underbemanning og underdekning i stillinger. En annen effekt er at en situasjon som over lang tid preges av underbemanning og trang økonomi kan utvikle en form for fatalisme eller oppgitthet, et slags organisatorisk tretthetssyndrom, som innebærer at man tar for gitt at man aldri klarer å nå de mål som er satt for virksomheten. (Moland og Egge 2000:18).

1.2 Mobiliseringsutfordringen

Det er også et trekk ved kommune-Norge at man på langt nær får utnyttet/mobilisert ansattes kompetanse godt nok. Det klareste uttrykket for dette er den store andelen deltidsstillinger i kommunal sektor. For hele kommunal sektor er deltidsandelen blant de ansatte på 53 prosent. For helse- og omsorgssektoren er den 67 prosent, for undervisning 42 prosent og for barnehager 40 prosent (KS 2016: 35).

Å gå fra en deltidskultur til en heltidskultur har lenge vært et mål for norske kommuner, men denne dreiningen er lettere sagt enn gjort. Det er derfor ikke overraskende at man i etterkant av prosjektet "Sammen om en bedre kommune" ikke fant en utvikling til det bedre (Oslo Economics 2016:24).²

Det viser seg allikevel at det finnes et handlingsrom. Av arbeidsgiverbarometeret til YS fremkommer det at om lag 20 prosent av de deltidsansatte i kommunene er ufrivillig deltidsansatte (Aftenposten 20.10.16). Ose mfl. finner på sin side at hver fjerde hjelpepleier ønsker en annen stillingsandel, og da stort sett en høyere andel enn den man hadde på svartidspunktet (2009:95). En rapport fra 2013 viser for øvrig at kommunene i Finnmark er blant de flinkeste i klassen når det gjelder andel ansatte i heltidsstillinger. I tabell 1.2. er tallene for pleie- og omsorgssektoren fra Finnmark sammenliknet med Aust-Agder og mediankommunen i Norge (Moland og Lien 2013:101):

Tabell 1.2 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel heltidsansatte i Finnmark, Aust Agder og Mediankommunen i Norge

	Finnmark	Aust Agder	Median kommunen i Norge
Gj.snittlig stillingsprosent	78.8	60.9	65,4
Andel heltidsansatte	45.5	17.7	22,3

Når denne forskjellen skal forklares peker forfatterne på følgende (Moland og Lien 2013:102):

- Etterspørsel fra arbeidsgiver etter heltidsansatte er større enn i andre norske kommuner. Det kan forklares med et stort rekrutteringsbehov av kompetent arbeidskraft.
- Tilbudet av arbeidskraft som vil jobbe heltid er større i Finnmark. Her finnes relativt flere kvinner som både ønsker og trenger en full stilling fordi kvinnenenes inntekt er viktig for den samlede familieøkonomien
- En organisasjonskultur for å muliggjøre partenes behov for store stillinger, blant annet ved å prøve ut ulike måter å organisere arbeidet på

² Man fant dog en viss effekt for barnehageansatte

Kommunal og fylkeskommunal sektor er preget av høyt sykefravær. Fra 2. kvartal 2015 til 1. kvartal 2016 var det på 9,7 prosent, dvs. om lag 8 millioner arbeidsdager i året. For kommunene var sykefraværet på 10 prosent. Sykefraværet er høyest innen helse- og omsorgssektoren og i barnehagene. I følge KS har det de siste årene vært en relativt sterk vekst i antall årsverk i sektorene med høyt sykefravær sammenlignet med sektorene med lavt sykefravær. Det pekes også på at årsakene til sykefraværet er sammensatt, noe som gjør det utfordrende å finne ut hva som driver utviklingen, og hvorfor det er så store forskjeller mellom kommuner og mellom sektorer (KS 2016:41).

En helt annen side ved kompetansemobilisering handler om hvordan kommunen som arbeidsgiver legger til rette for optimal utnyttelse av den enkelte arbeidstakers kompetanse. Fra enkelte hevdes det at kompetanseutnyttelse er en større utfordring enn kompetansetilførsel. Når det gjelder etter- og videreutdanning mener Brinkerhof og Apking (2001) at den direkte betydningen for det daglige arbeid er svært liten. Det mener de skyldes at virksomhetene er langt mer opptatt av kvalifiseringshendelsene (dvs. utdanninger og kurs de ansatte tar) enn hva de vil med de ansattes kompetanse og hvordan denne skal utøves og utnyttes i daglig arbeid. Dette bekreftes av bl.a. Danielsen og Pettersen (2008) i en undersøkelse av effekten av en videreutdanning i Tromsø kommune. I tråd med dette fant Stegeager (2014) at arbeidsgivere bare i begrenset grad hadde en plan for ansattes masterutdanning eller var i stand til å koble et individuelt utdanningsønske til organisasjonens utvikling. Han finner at beslutningene om gi ansatte muligheter til videreutdanning bygde på mye annet enn utdannelsens faglige innhold. Som eksempler på dette nevner han at utdanningen ble brukt som belønning for lang og tro tjeneste, det ble brukt som virkemiddel for å beholde medarbeidere eller som en form for lønnskompensasjon.

Forholdet mellom utdanning og arbeid, er for øvrig en like stor utfordring for utdanningsinstitusjonene. Wahlgren og Aarkrog (2013) peker i den sammenheng på at teoriens rolle i profesjonsutdanningene både bidrar til å styrke deltakernes *profesjonelle identitet* og deres *forståelsesramme*, men at utdanningene i alt for liten grad gir, og oppøver, konkrete handlinger og ferdigheter. Det er nok også derfor en rådmann gjør seg følgende refleksjon (Bakkeli mfl. 2013:55):

Alle vet at de som kommer rett fra skolebenken, mangler mye viktig kunnskap

For øvrig viser Bakkeli mfl.(2013:55) at kommunene legger stadig større vekt på formell kompetanse og at de legger til grunn en nær sammenheng mellom formell kompetanse og kvaliteten på tjenestene. Denne koblingen nyanseres imidlertid av kommunene selv ved at de også understreker den nødvendige og nyttige koblingen mellom formell kunnskap og erfaringsbasert kunnskap. Bl.a. legges det stor vekt på personavhengige kvalifikasjoner. Når et mindre antall kommuner (ved sin toppledelse) intervjues om dette peker de, interessant nok, på følgende områder der formell kompetanse er særlig viktig; ansattes omstillingsevne og -vilje, overordnet ansvar og å lede andre, i tilknytning til rettighetsfesting og til veiledning og utvikling (Bakkeli mfl. 2013:56). Det er verdt å merke seg at de intervjuede ikke peker på den direkte yrkesutøvelsen.

1.3 Kompetanseutfordringen

Kompetanseutfordringen handler om å sørge for at de ansatte til enhver tid har riktig og relevant kompetanse for å kunne utøve sitt arbeid med kyndighet og klokskap. Kompetanse handler både om å kunne møte både generelle og fagspesifikke forhold. Saga Corporate Advisors(SCA) har for eksempel identifisert noen av de mer grunnleggende og felles kompetanseutfordringer kommuneansatte står overfor (2011:33-35):

- Stadig høyere krav fra innbyggerne til kvaliteten i tjenestene
- Høyere bevissthet om rettigheter og tilgang på tjenester, noe som skjerper kompetansekravene til disse områdene
- Større fokus på resultater i offentlig politikk
- Økt krav på dokumentasjon og skriftlighet
- Høyere grad av spesialisering
- Større grad av samordning og helhetlig koordinering av tjenester, informasjon og innsats overfor brukere og innbyggere
- Økt krav om tverrfaglighet
- Økt krav til ledelse

Ut over dette vil både hver sektor og hver arbeidsplass ha sine spesielle utfordringer som må løses. I forslag til regional rekrutterings- og kompetanseplan for helse- og omsorgssektoren for Nord-Troms kommunene for 2016-2020 har man for eksempel definerte følgende utfordringer innen kompetanseutvikling (Nord-Troms regionråd 2016):

- Demens
- Forebygging/tidlig innsats
- Flerkulturell kompetanse
- Habilitering/rehabilitering
- Kvalitetsforbedring
- Utfordrende atferd
- Veiledning
- Velferdsteknologi
- Grunnutdanninger/videreutdanninger i spesielle fagområder.

På samme måte er det i utredningen «Tiltaksplan 2014-2016 for kompetanseutvikling i kjølvannet av samhandlingsreformen - del 2», lansert en rekke forslag innen seks tiltaksområder som skal styrke kompetansen innen Helse Nord's virksomhetsområde.

1.4 Strategiutfordringen

Å løse de tre utfordringer som her er angitt er ikke bare opp til kommunene alene. Løsningene ligger i et tett samspill mellom flere aktører. Staten spiller selvfølgelig en viktig rolle, både når det gjelder ressurser, regler, kompetansekrav til stillinger osv. Likeledes avhenger mye av utdanningsinstitusjonenes interesse og engasjement, ikke bare for etter- og videreutdanning, men også i utformingen av relevante grunnutdanninger. I tillegg spiller både arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjonene en viktig rolle. Braseth (2013:119) mener forøvrig at KS ikke har vært aktiv nok til å bidra til de nødvendige endringer.

En rekke rapporter og evalueringer har de siste ti-femten årene belyst hvordan norske kommuner forsøker å møte strategiutfordringen.

1.4.1 Hvor bevisst og planmessig arbeider kommunene med dette?

Flere kartlegginger fra 2000 og framover viser at de aller fleste kommuner³ erkjenner betydningen av å arbeide mer og bedre med kompetanseutvikling. De samme kartleggingene viser også stor variasjon med hensyn til hvordan denne erkjennelsen blir fulgt opp. Dessuten spriker resultatene en god del.

I en kartlegging fra 2010 finner Moland mfl. (2010) at noe over 50 prosent av kommunene i deres kartlegging sier at de driver strategisk og systematisk kompetanseutvikling. Det er imidlertid uklart hva svarerne har lagt i dette. Sannsynligvis varierer det fra grundig arbeid med kompetanseutvikling, til planer uten praktisk betydning eller til enkeltstående (prosjekt)tiltak. Moland m. fl.(2010) fant i sin kartlegging at om lag 30 prosent av kommunene drev strategisk kompetansestyring. Bakkeli mfl.(2013:67) finner at 13 prosent av kommunene i deres kartlegging er helt enig i at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling, mens 45 prosent er "ganske enig".

Når det gjelder utvikling og bruk av kompetanseplaner fant Moland mfl. (2010) at en tredel av kommunene hadde en overordnet kompetanseplan for hele kommunen og en tredel hadde delkompetanseplaner for en eller flere sektorer. Tre år seinere finner Bakkeli mfl. (2013:71) at 12 prosent av kommunene bare har en overordnet plan, 36 prosent hadde både overordnet plan og delplaner og 28 prosent bare delplaner.

Bakkeli mfl.(2013:69-76) peker på noen sider ved kompetansearbeidet hvor man finner signifikante forskjeller mellom små og store kommuner og mellom sentrale kommuner og utkantkommuner:

- Flere av de større kommunene jobber med strategisk kompetanseutvikling
- Flere av de større kommunene jobber systematisk med å øke andelen med formell kompetanse

³ primært representert ved ledere på sentralt nivå i organisasjonen

- De største kommunene tillegger størrelsen på fagmiljø stor betydning og mener at arbeidet med kompetanseutvikling har ført til innovasjon og/eller utvikling av tjenestetilbudet
- De største kommunene vurderer kompetanseplaner som viktige verktøy for arbeidet med kompetanseutvikling enn mindre kommuner
- Sentrale kommuner har i større grad kompetanseplaner enn mindre sentrale kommuner
- De største kommunene bruker større bredde av kompetansetiltak enn små kommuner
- Mindre kommuner legger større vekt på interkommunalt samarbeid for å styrke kompetansen

I hvilken grad kan man så si at kommunale kompetanseplaner har positiv innvirkning på arbeidet med kompetanseutvikling?

Heller ikke her er svarene entydige. Bakkeli mfl.(2013:72) finner imidlertid at de kommuner som har utviklet en kompetanseplan i større grad sier at de jobber systematisk med strategisk kompetanseutvikling enn kommuner uten slik plan. Resultatet sier imidlertid bare noe om sammenhengen, ikke noe om årsak - virkningsforholdet. Samtidig finner de at mange kommuner uten slike planer arbeider like systematisk med kompetanse som de med slike planer.

Moland mfl.(2010) mener på sin side at kompetanseplaner er en av tre viktige faktorer som påvirker kommunenes innovasjonsevne. De to andre er kommunestørrelse og de KS-tiltakene kommunene har deltatt i (f.eks. prosjekt av typen «Flink med folk», «Sammen for barn», "trainee-ordningen" og "Samarbeid om etisk kompetanseheving").

Samtidig konkluderer både Moland mfl.(2010) og Skaar/Pedersen (2012) at på området kompetanseutvikling har kommune-Norge mye å gå på. Det finnes et "uutnyttet potensiale" for strategisk kompetansestyring i kommunene" som førstnevnte uttrykker det (2012:7). Rødvei er mer kritisk og hevder at ansatte og ledere opplever for stor avstand mellom ønsket og faktisk mulighet for fag- og kompetanseutvikling. Dette forklares med følgende(2006:91-93):

- Fraværet av strategisk kompetanseplanlegging
- Kompetanseutvikling oppfattes som et knapphetsgode
- Tid er et knapphetsgode
- Utdanningstilbudene blir for standardiserte (man ønsker skreddersøm, men får konfeksjonssøm)
- Konflikt mellom organisasjonens og de ansattes interesser
- Kompetanseutvikling som en plattform for å søke seg til andre jobber ("exit-faktor")

Når Skaar og Pedersen (2012) så nærmere på hvordan to nordnorske kommuner forvalter sitt strategiske kompetansearbeid, fant de at ledere på alle nivå, med unntak for personalsjefene, kjente svært dårlig til kommunenes kompetanseplaner. Kompetansearbeidet var for øvrig preget av mangel på helhet og sammenheng og at det var liten eller ingen sammenheng mellom plan og praksis. Konklusjonen var at kommunenes arbeid med kompetanse mer fremstod som symbolstyrt enn strategisk styrt. Det vil si at det viktigste ikke var hva man faktisk kunne utrette, men at man både innad og utad kunne synliggjøre at man hadde satt kompetansespørsmålet på dagsorden.

Etter å ha analysert rekrutteringsstrategier i to sør-norske kommuner, peker også Bratseth på behovet for å ta nye grep (2013: 188):

Kommunene løser ikke rekrutteringsutfordringene ved å fortsette som før. KS har grunn til å være bekymret for rekrutteringen av ingeniører, lærere og sykepleiere til kommunal sektor. Utfordringen løses ikke kun ved ildsjelers innsats og kommunale skippertak. Det kreves satsing nasjonalt ved storting og regjering, lokalt ved kommunestyre og rådmenn og på virksomhetsnivå gjennom ledere som vil bidra til å lede og utvikle de kommunale tjenestene. Da må de også gis rammer til å arbeide forebyggende og kunne utøve en mer proaktiv arbeidsgiverpolitikk enn det denne studien har avdekket.

Det kan pekes på flere forhold som forklarer hvorfor kommunene ikke er kommet lengre med sitt kompetansearbeid. Det er en oppgave som ikke gir umiddelbare resultater og er derfor også en oppgave som det er lett å skyve fra seg eller foran seg når andre, mer håndfaste og akutte oppgaver må løses. Det er heller ikke uvanlig at kompetanseutvikling mer forstås som utgiftspost /individuell frynsegode enn som nyttig og nødvendig investering. I tillegg møter vi synspunkter på at dette er andres ansvar, for eksempel staten og/eller utdanningsinstitusjonene. Rødvei mener i tillegg at kommunene i for stor grad henger fast i det han kaller en mekanisk arbeidsgiverpolitikk som i for liten grad fanger opp individualiserte krav og forventninger. Den mekaniske arbeidsgiverpolitikken er etter Rødveis vurdering preget av sentralisering, standardisering og avpersonifisering (Rødvei 2006).

1.5 Kompetanseatferd i kommunal sektor

Selv om det gjenstår en god del på systematikken, helheten og sammenhengen i kommunenes kompetansearbeid, skjer det hver dag læring og utvikling blant de ansatte. En vanlig tredeling av kompetanseutvikling er å knytte det til formell utdanning, ikke-formelle tiltak med kompetanseutvikling som primærhensikt (for eksempel korte, interne kurs) og uformell læring som er knyttet til den læring og utvikling som skjer som en konsekvens av daglig arbeid (og hvor læringen kan være både intendert og ikke intendert).

I Læringsvilkårsmonitoren fra 2006 (Bråthen mfl. 2007:21) fremkommer det at 11 prosent av de ansatte i kommunene hadde deltatt i formell videreutdanning, 53 prosent hadde deltatt på kurs og opplæring mens 60 prosent oppgav at de hadde et læringsintensivt arbeid.⁴ Andre former for kompetanseutvikling, som coaching/mentoring skjer i mindre grad. Av ikke-formelle metoder er det helse- og sosialtjenestene som særlig benytter seg av hospiterings-, praksis- og rotasjonsordninger. Det er også innen offentlig sektor man finner flest som deltar i organisert kollegaveiledning (Nyen 2005).

Nyen finner at hva som vurderes som relevant kompetanseutvikling varierer med ansattes utdanningsbakgrunn. De med høy formell utdanning er ikke nødvendigvis så interessert i mer utdanning, man ser heller på utfordrende arbeidsoppgaver som en viktig læringskilde. Den samme gruppen var dessuten langt mer «kresen» og satte høyere krav til hvilke kurs de definerte som utbytterike. For dem med lav formell utdanning var det viktigst med mer formell utdanning.

Også Moland mfl. har sett nærmere på kommunenes kompetansetiltak(2010:48-50). De finner at det mest vanlige er bruk av interne opplæringstiltak med egne kompetanseressurser (68 prosent), deretter følger formell utdanning (63 prosent) og interne opplæringstiltak med eksterne kompetanseressurser (58 prosent). Det er lederne det satses mest på. Nesten halvparten av kommunene sier at 85 prosent eller flere av topp- og mellomlederne hadde deltatt i kompetansegivende tiltak de tre siste årene. Dette er et omfang resten av de ansatte i kommunene ikke er i nærheten av.

Det er også et gjennomgående trekk i kommunal sektor at det er ulike vilkår for etter- og videreutdanning. Innen noen sektorer kan man bare "stenge butikken" og la hele personalet dra på kurs, seminar og arrangere personaldager utenfor egen arbeidsplass. For andre er dette helt umulig, både praktisk og økonomisk.

Den uformelle læringen er nært knyttet til egen jobbutøvelse, dels til arbeidets art og dels gjennom relasjoner med kolleger og andre. 76 prosent av ansatte i kommunal sektor mener at de har læringsmuligheter i sitt daglige arbeid, dette er litt under privat sektor (78 prosent) og klart under staten (85 prosent) (Seip 2011: 17). Når det gjelder de lærende relasjoner viser følgende tabell hvordan dette fordeler seg mellom staten, kommunal sektor og privat sektor (hentet fra Nyen 2005):

⁴ Til sammenlikning var tallene for statlig sektor henholdsvis 11, 64 og 70 prosent, mens de for privat sektor var henholdsvis 4,45 og 60 prosent.

Tabell 1.3 Andel sysselsatte som har lært av ulike læringskilder etter sektor. Prosent

	Tilbakemelding fra overordede	Diskusjon/arbeid med dyktige kolleger	Kontakt med personer utenfor virksomheten
Staten	60	92	53
Kommunesektoren	57	89	56
Privat sektor	52	79	48

Som man ser av tabellen er det en del å gå på her, kanskje særlig i relasjonen mellom ansatte og ledere.

Ett av de mest vanlige funn når voksne blir spurt om utbytte av sine utdanningsaktiviteter er at de har fått mer innsikt og bedre selvtillit i forhold til eget arbeid (Lorentsen og Niemann 2010; Grepperud, Rønning og Støkken 2006). Det er imidlertid mer usikkert hvordan den tilegnede kunnskapen anvendes i praktisk arbeid, slik vi har påpekt tidligere. Det er dessuten påvist at læring i seg selv har en rekke positive bieffekter knyttet til helse, familie og sosial kapital (Schuller mfl. 2004). En positiv effekt på organisasjonsnivå er at fag- og kompetanseutvikling er en god måte å «se» sine ansatte på. Det er dessuten, som Rødvei (2006:81) påpeker, et viktig virkemiddel for å beholde ansatte. Hagen og Nadim (2009) mener at denne effekten nok er størst for de under 50 år. For dem over 50 år er det opplevelse av jobbmestring og det å bli sett og verdsatt av ledelsen som betyr mest. For øvrig fremkommer det gjennom flere av de kartleggingene som er referert til i dette kapitlet at det er langt lettere for kommunene å beholde enn å rekruttere arbeidskraft.

1.6 Oppsummering

Gjennom dette kapitlet har vi forsøkt å synliggjøre noen av de utfordringer norske kommuner står overfor når det gjelder eget kompetansearbeid. I alle rapporter om temaet fremkommer det at det er store variasjoner mellom kommunene. Denne variasjonen kna ikke bare forklares med kommunenes størrelse og sentralitet, man må også trekke inn forhold som trekk ved det lokale arbeidsmarkedet, nærhet til høyere utdanningsinstitusjoner, lokale prioriteringer og arbeidsgiverstrategier (Bakkeli mfl. 2013).

Samtidig viser de etter hvert mange rapportene at de fleste kommuner har et godt stykke å gå før de har på plass en samlet og helhetlig kompetansepolitikk. Ikke bare må det gjøres mer, det må også gjøre mye nytt og innovativt. Fremdeles er det slik at mye av det som gjøres følger godt opptrukne spor, det satses mer på tradisjon enn på innovasjon. Det kom også til uttrykk i det over nevnte prosjektet "Sammen om en bedre kommune". I sin sluttevaluering finner Oslo Economics (2016:28) lite som peker i retning av et løft eller i hvert fall en klar positiv utvikling. Konklusjonen blir, som ofte ved prosjektevalueringer, at deltakerne har lært mye og at prosjektene har vært et viktig steg på veien slik at kompetanse og rekruttering får bedre plass og større oppmerksomhet i kommuneorganisasjonen. En av grunnene til en slik konklusjon er nok at mange av disse prosjektene var preget av vage og uforpliktende mål. Flere av prosjektene er

også å regne som kortsiktige tiltak, dvs. de hadde som intensjon å løse konkrete og umiddelbare problem. Noen forsøk på å få til mer langsiktige ordninger og virkemidler ble også iverksatt. Det ble for eksempel forsøkt å få til en bedre kartlegging av ansattes formal og realkompetanse. Få av disse prosjektene kom helt i mål. Det å lage slike systemer viste seg å være vanskeligere enn antatt. Det hersket dessuten usikkerhet om hvordan slike systemer skulle vedlikeholdes og brukes i det daglige. I noen tilfeller synes det som det store fokus på kartleggingsverktøy «stod i veien for» andre tiltak. Et stykke på vei ble altså "det gode det bestes fiende" ved at kartleggingsarbeidet fungerte som en "stopper" i systemet (Moland 2014;2015; Oslo Economics 2016).

2. Kompetanseholdning og kompetansebeholdning

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på Sør-Varanger kommunes kompetansebeholdning konkretisert til noen trekk ved de ansatte (alder, stillingsandel, utdanning) og til de kompetansekrav som stilles til de ulike stillingene innen hver sektor.

Når vi beskriver situasjonen for kommunen som organisasjon anvender vi betegnelsen Sør-Varanger kommune eller forkortelsen SVK. Når vi beskriver forhold som gjelder alle innbyggerne i Sør-Varanger eller hele kommunens arbeidsliv bruker vi betegnelsen Sør-Varanger eller SV.

2.1 Høyere utdanning og offentlig virksomhet – to sider ved samme sak

Arbeidslivet i Sør-Varanger har endret seg over tid. Fra å være en kommune hvor flertallet hadde sitt virke i privat sektor og med en klar profil som industri- og bergverkskommune, er i dag flertallet (51 %) av de yrkesaktive ansatte i offentlige virksomheter. 25 prosent av de sysselsatte arbeider i Sør-Varanger kommune. Den fylkeskommunale sektoren utgjør 4 prosent, mens den statlige virksomheten, som bl.a. omfatter Garnisonen i Sør-Varanger, Kirkenes sykehus og NAV's innkrevingsentral, omfatter 22 prosent.⁵

I fig. 2.1 er det gjort en sammenlikning mellom arbeidslivet i Sør-Varanger sammenliknet med nabobyen Vadsø, region, fylke, landsdel og Rike.

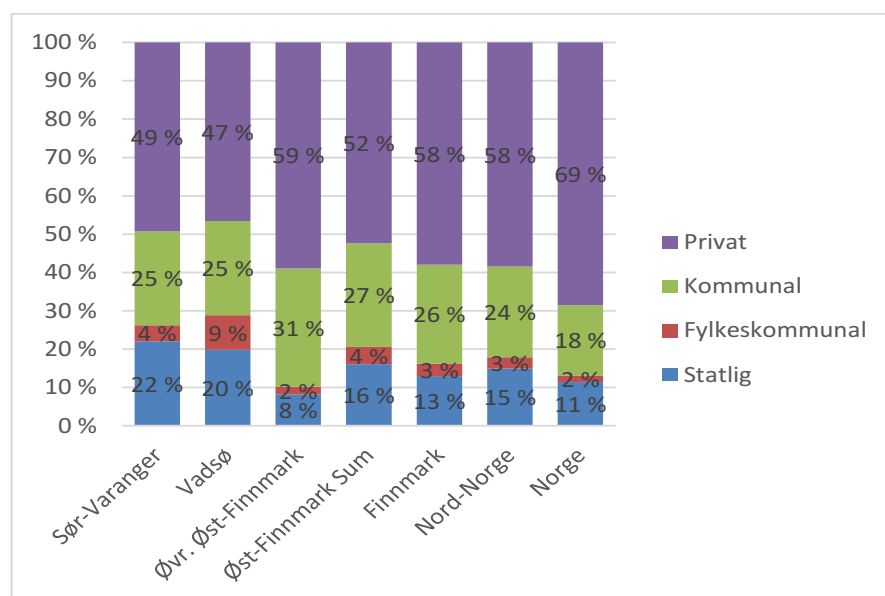


Fig.2.1 Sysselsatte fordelt på sektor, 4. kvartal 2014, kommuner, region, landsdel og Rike⁶

⁵ Etter det har Syd-Varanger gruve redusert driften betydelig, og andelen i dag er derfor noe endret. Vi vil anslå at nærmere halvparten nå arbeider i offentlig sektor, og der statlig og kommunal sektor fortsatt er omtrent like store.

⁶ Registerbasert sysselsettingsstatistikk (RegSys), SSB.

Sammenliknet med Øst-Finnmark og Finnmark fylke er utdanningsnivået blant de sysselsatte i Sør-Varangers arbeidsliv tilfredsstillende. Sammenlignet med Riket er situasjonen ikke fullt så bra. Sør-Varanger en *høyere andel* med grunnskoleutdanning og en markert *lavere andel* med høyere utdanning. Siden 1980 har Sør-Varanger hatt vekst i andelen innbyggere med høyere utdanning, men avstanden til Riket var i 2014 allikevel *litt større* enn den var i 1980.⁷ Dette er i seg selv et tankekors.

Tabell 2.1 Utdanningsnivået blant ansatte i arbeidslivet samlet for Sør-Varanger, Øst-Finnmark, Finnmark og Riket. 2014. Andel

	Sør-Varanger	Øst-Finnmark	Finnmark	Riket
Høyere utdanning	32	30	32	37
Videregående	41	41	39	42
Grunnskole	27	29	29	21

I Øst-Finnmark (inkl. SV) arbeider $\frac{3}{4}$ av alle med høyere utdanning innen offentlig sektor. Det betyr samtidig at høyere utdanning ikke vurderes som særlig relevant i regionens øvrige arbeidsliv. I intervjuene forklares dette med at Sør-Varanger er et samfunn med sterk forankring og identitet i den praktiske og handlingsrettede kunnskapen (av noen beskrevet som «håndbåren kompetanse»). Særlig innen privat sektor fremhever man seg selv som bærere av høy realkompetanse og med evne til å få ting gjort - praten og de gode rådene får andre ta seg av. Noen av våre respondenter mener denne holdningen kommer til uttrykk i det omstillingsarbeidet næringslivet i Sør-Varanger planlegger som en følge av krisen i AS Sydvaranger. I de fem satsingsområdene som er planlagt, er kompetanse lite nevnt. Man ser for seg dette som et gjennomgående tema, men kompetanse er uansett ikke viet særlig stor oppmerksomhet. På mer generelt grunnlag pekes det i dette arbeidet på betydningen av å ha stedlige utdanninger slik at ungdommen ikke utdannes ut av kommunene. Hvilke utdanninger dette skulle være, sies det ikke noe om.

Vektleggingen av den praktiske kunnskapen må sees i nær sammenheng med Sør-Varanger som industristed, og da spesielt med AS Sydvarangers sterke posisjon som arbeidsplass og samfunnsaktør siden oppstarten i 1906. Selv om bergverksarbeidere historisk sett er en av våre eldste yrkesgrupper, er det først i løpet av de siste 25 år at det har blitt etablert relevante tilbud på fagbrev- og fagskolenivå. Store Norske Spitsbergen Kulkompani har vært en særlig markert pådriver i å kvalifisere sine ansatte innen næringen (Vangberg og Jakobsen 1998; (Grepperud 2009; Flaatten og Grepperud 2009). Denne manglende interessen for formell kompetanse når det gjelder den «vanlige» bergverksarbeider har også vært et trekk ved AS Sydvaranger. For den lokale befolkningen har det opp gjennom årene alltid vært enkelt å få jobb her, uten særlig formell utdanning i bagasjen. Det er naturlig å trekke parallellen til kyst-Finnmark, hvor fiskeriene på samme måte som bergverksdriften har gitt god tilgang jobber og til dels god

⁷ Fra 1980 til 2014 økte andelen innbyggere med høyere utdanning fra 8 til 27 prosent i Sør Varanger. For samme tidsperiode økte andelen med høyere utdanning i Norge fra 11 til 31 prosent.

fortjeneste uten særlig skolegang. For mange har derfor det ytre presset for utdanning manglet, men det har heller ikke vært savnet.

Verdsettingen av den handlingsorienterte, praktiske kompetansen er i Sør-Varanger kulturen, etter enkeltes vurderinger, tett vevet sammen med livsverdier hvor yrkeskarriere og utdanning prioriteres noe ned til fordel for opplevelsen av «det gode liv» forankret i natur og fritid.

Våre respondenter mener imidlertid at holdningen til utdanning og kompetanse går i gradvis mer positiv retning. Stadig flere tar utdanning, det snakkes mer om utdanning og foreldre blir stadig flinkere til å fremheve utdanningens betydning og sine barns skoleinnsats. Det fremkommer også at selv om frafallet i videregående opplæring er for stort (særlig på yrkesfag), ligger elevprestasjonene i grunnskolen på landsgjennomsnitt.

2.2 Ansatte i helse- og omsorgssektoren Sør-Varanger kommune

Fra kommunens personalsystem fikk vi sommeren 2016 kjørt ut oversikter over stillinger fordelt på sektor og enheter, i noen grad også fordelt på kompetanse. Oversiktene omfatter litt over 1100 ansatte⁸ og dekker hele helse- og sosialsektoren, hele oppvekstsektoren, deler av kultursektoren og hoveddelen av teknisk/administrativ sektor.

Av tabell 2.2 fremgår det at det er registrert vel 470 ansatte i helse- og sosialsektoren. Om lag halvparten jobber innen hjemmebasert omsorg og sykehjemmene. 85 prosent av de ansatte er kvinner.

Tabell 2.2 Antall og andel ansatte og årsverk i helse- og omsorgssektoren i Sør-Varanger kommune pr. august 2016.⁹

	Antall	Andel
Hjemmebasert omsorg	114	95,5
Sykehjem/omsorgssenter	138	108,5
Tjenester for funksjonshemmede	65	56,9
Kommunehelsetjenesten	39	25,6
Sosiale tjenester	52	47,5
Andre helsetjenester	30	25,6
Helse- og sosialadministrasjon	36	28,5
Totalt	474	388,1

⁸ Registerbasert sysselsettingsstatistikk og KOSTRA (SSB) opererer med i overkant av 1200 ansatte i SVK ved utgangen av 2015. Forskjellen fra kommunens personalsystem skyldes at ansatte i kommunale selskap, stiftelser og lignende enheter ikke er med i oversiktene fra kommunens personalsystem. Dette gjelder bl.a. museer, kirkelig fellesråd, kino, idrettshaller (Barentshallene), vernet bedrift (Brendelsutsalget), interkommunal renovasjon, revisjon og arkivdrift og boligdrift (Stiftelsen Bygg og bolig).

⁹ Kilde: Sør-Varanger kommunes personalsystem.

Helse- og omsorgssektoren er stor, kompleks og ressurskrevende med mange og ulike yrkesgrupper. Det er derfor ikke overraskende at denne sektoren får mye oppmerksomhet, også når det gjelder rekruttering og kompetanse. Tabell 2.3 viser alle stillingskategorier med mer enn tre ansatte. Sektoren domineres av hjelpepleierne som utgjør 1/3 av arbeidsstokken, men også sykepleierne, assistentene og ledelse/administrasjon er store grupper. Sistnevnte er faktisk den nest største yrkesgruppen i sektoren (ledere, konsulenter, sekretærer). For øvrig er sektoren preget av forholdsvis få ansatte innen flere viktige stillingskategorier. De er allikevel mange nok til å utgjøre et fagmiljø. Disse miljøene er det viktig å vedlikeholde og utvikle. Spesialiserte stillinger med krav til høyere helse- eller sosialfaglig utdanning utgjør en fjerdedel av arbeidsstokken i kommunal helse- og sosialsektor.

Tabell 2.3 Heltid/deltid etter stillingskategori- helse- og omsorgssektoren. Antall

	Antall ansatte	100 %	75- 99%	50- 74%	25- 49%	1-24%
Hjelpepleier	159	60	57	36	5	1
Sykepleier	63	49	5	6	0	0
Assistent	47	7	11	19	6	4
Leder	35	33	2	0	0	0
Konsulent	34	23	0	9	0	0
Fagarbeider	23	14	5	3	0	1
Omsorgsperson	16	5	2	3	2	3
Lege	12	0	0	2	2	8
Hjemmehjelp	9	3	2	3	1	0
Barnev.pedagoger	9	8	0	1	0	0
Fysioterapeut	8	7	0	0	0	0
Utekontakt	8	8	0	0	0	0
Miljøterapeut	6	5	0	1	0	0
Spesialsykepleier	6	3	2	1	0	0
Vernepleier	6	6	0	0	0	0
Ergoterapeut	5	4	0	0	0	0
Sosialkurator	5	5	0	0	0	0
Helsesøster	4	3	0	0	1	0
Sekretær	4	2	0	2	0	0
Utdanningsstilling	4	3	0	0	0	0
Andre stillinger <3	11	8	1	2	0	0
Totalsum	474	256	87	88	17	17

Tabell 2.3 angir bare hvor mange ansatte sektoren på et gitt tidspunkt har, det sier ikke noe om antallet er tilstrekkelig eller ønskelig. Et mulig mål på dette er å sammenlikne fordelingen av ansatte med Finnmark og Riket. Samlet sett står SVKs helse- og omsorgssektor seg godt i en slik sammenlikning (se tabell 2.4). Man ligger *litt under* fylkes- og landsgjennomsnitt når det gjelder

sykepleiere og spesialsykepleiere, og *noe over* når det gjelder stillinger med krav om kompetanse på videregående skoles nivå og ufaglærte.

Tabell 2.4 Personell i pleie- og omsorgssektoren fordelt på personellgrupper etter utdanning, Sør-Varanger kommune, Finnmark og Riket. Andel.¹⁰

	Sør-Varanger	Finnmark	Riket
Sykepleier	14	16	16
Spesialsykepleier	4	5	5
Vernepleier	6	3	5
Andre høyere helse - /sos.utdanninger	4	5	5
Hjelpepleiere	25	24	22
Helsefagarbeidere	10	7	7
Andre videreg. helse- /sosialutdanninger	5	8	10
Pleieassistent med videreutdanning	7	7	8
Pleieassistent uten videreutdanning	19	16	15
Adm/servicepersonell	6	7	6

Som det fremgår av tabell 2.4 utgjør sykepleierne og spesialsykepleierne 18 prosent av de ansatte innen kommunens pleie- og omsorgssektor. Det er litt under det vi finner for Finnmark og for Riket. Det er også noe under andelen for Øst-Finnmarkregionen for øvrig hvor andelen er 23 prosent. Derimot har SVk en noe høyere andel av vernepleiere.

Andelen med videregående helsefaglig utdanning i pleie- og omsorgssektoren i Sør-Varanger kommune er litt høyere enn på fylkesnivå og på nasjonalt nivå. men lavere enn i regionen for øvrig (se vedlegg). Andelen med helsefagarbeiderutdanning er høy i Sør-Varanger, andelen hjelpepleiere omtrent som ellers i fylket, mens det er lav andel av andre helse-/sosialutdanninger på videregående nivå. Andelen assistenter i Sør-Varanger kommune er på nivå med fylket, men høyere enn øvrige kommuner i Øst-Finnmark, der særlig Vadsø har lav andel assistenter.

Når det gjelder de øvrige stillingene innen helse- og omsorgssektoren fremgår det av KOSTRA-statistikken at Sør-Varanger har lav andel psykiatriske sykepleiere, jordmødre og helsesøstre sammenlignet med både øvrige Øst-Finnmark, fylket, landsdelen og landet. Kommunen har

¹⁰ KOSTRA, Statistisk sentralbyrå(SSB)

derimot høy andel helsepersonell med annen fagutdanning og høy andel helsepersonell uten fagutdanning i kommunehelsetjenesten.

Kommunen har det laveste antall legeårsverk pr. 10.000 innbyggere i Finnmark (11), selv om dette tallet riktig nok er på nivå med landsgjennomsnittet. For fysioterapi er tallet på årsverk pr. 10.000 innbyggere det samme i Sør-Varanger (10) som i Finnmark og landet, så for denne personellgruppa skal dekningen utfra KOSTRA-tallene være tilfredsstillende.

Av tabell 2.5 (under9 fremkommer det at blant de ansatte i sektoren arbeider litt over halvparten (54 prosent) heltid. Det er langt bedre enn landsgjennomsnitt for sektoren (jf. kap. 1). Heltidsandelen er høyest blant dem med høyere utdanning, f.eks. gjelder det 78 prosent av sykepleierne, 94 prosent av lederne og 88 prosent av fysioterapeutene. Det er imidlertid bare halvparten av spesialsykepleierne som er i heltidsjobb.

Det er blant hjemmehjelpene, hjelpepleierne og assistentene vi finner størst andel i deltidsstillinger. For hjelpepleierne gjelder dette for 62 prosent, altså er bare 38 prosent i heltidsarbeid. Nesten alle går i deltidsstillinger på over 50 prosent. I tillegg står en rekke deltidsstillinger (under 40 prosent) ledige for helsefagarbeidere.

Av assistentene går bare 15 prosent heltid, og 85 prosent i deltidsstillinger, og forholdsvis mange av dem går i stillinger under 50 prosent.

Når det gjelder alder, viser tabell 2.4 at sektoren ikke står overfor de samme store aldersutfordringene som for eksempel Nord-Troms (jf. kap. 1). Nesten 80 prosent av staben er under 55 år. For noen stillingsgrupper "blinker det et rødt lys". Den største aldersutfordringen finner vi hos hjelpepleierne hvor 40 ansatte, befinner seg i aldersgruppen + 55. Av assistentene er det 10 som befinner seg i samme alderskategori, av sykepleierne 9 personer, av fysioterapeutene 3 (av 8) personer og for spesialsykepleierne 3 (av 6).

Tabell 2.5 Ansatte i helse- og sosialsektoren i Sør-Varanger kommune pr. august 2016 fordelt på stillinger og aldersgrupper. Antall og andel

Stillingstype	Antall ansatte	Andel <40 år	Andel 40-54 år	Andel 55+ år
Hjelpepleier	159	39 %	36 %	25 %
Sykepleier	63	40 %	46 %	14 %
Assistent	47	43 %	36 %	21 %
Leder	35	23 %	66 %	11 %
Konsulent	34	24 %	53 %	24 %
Fagarbeider	23	26 %	48 %	26 %
Omsorgsperson	16	19 %	50 %	31 %
Lege	12	58 %	25 %	17 %
Hjemmehjelper	9	0 %	44 %	56 %
Barnevernspedagog	9	33 %	67 %	0 %
Fysioterapeut	8	50 %	13 %	38 %
Utekontakt	8	63 %	38 %	0 %
Miljøterapeut	6	67 %	0 %	33 %
Spesialsykepleier	6	0 %	50 %	50 %
Vernepleier	6	0 %	83 %	17 %
Ergoterapeut	5	20 %	80 %	0 %
Sosialkurator	5	60 %	40 %	0 %
Andre stillinger	23	35 %	52 %	13 %
SUM	474	35 %	44 %	21 %

I figur 2.2 gis det en oversikt over de kompetansemessige krav som stilles til de stillingene i sektoren som det pr. dato er ansatt personer i. Det er her skilt mellom krav, som betyr lovpålagt kompetanse, og forventet kompetanse som er stillingskrav satt av arbeidsgiver. Figuren viser at innen de store tjenestoområdene¹¹ er det kompetanse på videregående skoles nivå som dominerer, og da primært til hjelpepleiere/helsefagarbeidere. Innen disse tre områdene, samt "andre helsetjenester," finner vi også størst andel stillinger som det ikke stilles formelle kompetansekrav. For sektoren samlet utgjør de ufaglærte om lag 15 prosent av de ansatte. Andelen som er i stillinger uten krav til kompetanse er lav på sykehjemmene i Kirkenes, middels (19 prosent) i hjemmebasert omsorg og høy ved Bugøynes omsorgssenter. Også innen helse- og sosialadministrasjonen er det et flertall stillinger som ikke stiller krav om høyere utdanning. Unntaket er ledere og de som er ansatt som sykepleiere, samt en del konsulenter.

Innen kommunehelsetjenesten og sosial tjenester, som omfatter sosialtjeneste, flyktningtjeneste og barnevern, stilles det primært krav om høyere utdanning.

¹¹ Hjemmebasert omsorg, sykehjem og tjenesten for funksjonshemmede

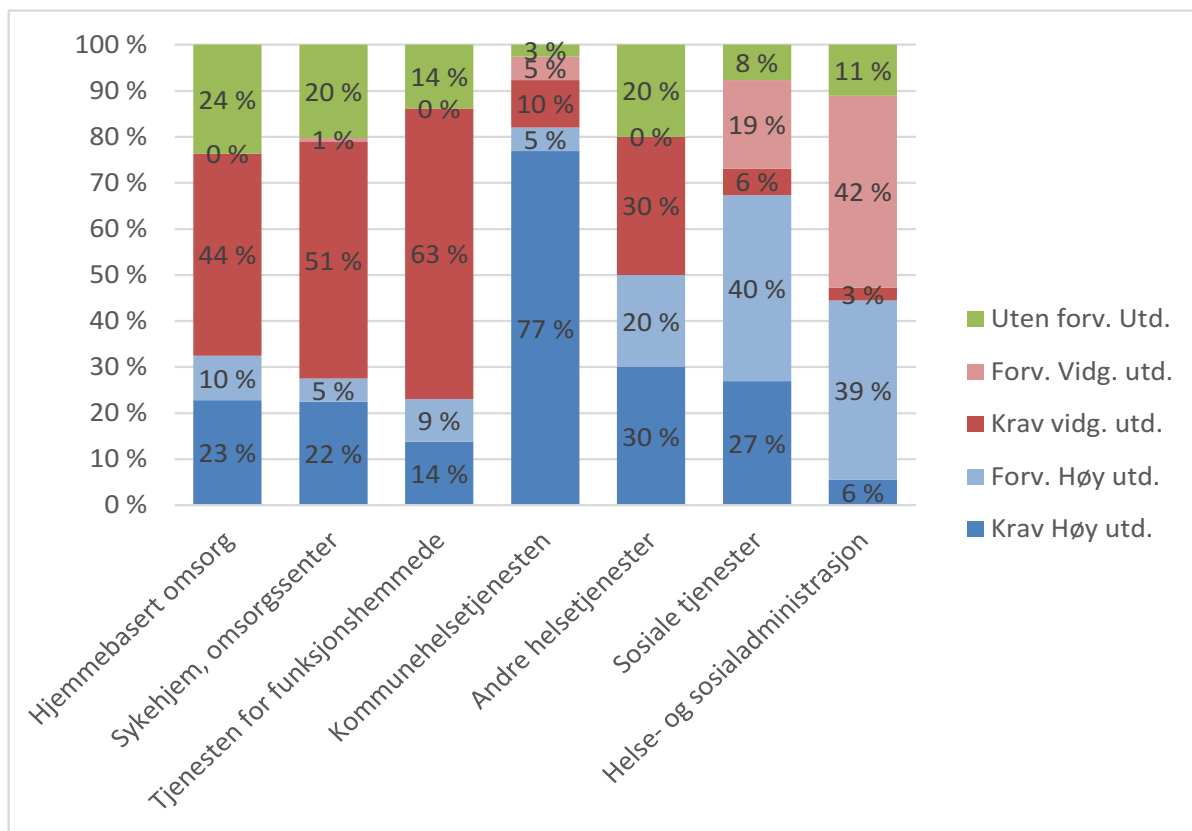


Fig. 2.2 Andelen tilsatte i stillinger etter krav og forventning om formell kompetanse

2.2.1 Ansattes videreutdanning – to konkrete eksempler

Kommunens personaldatabase er ikke komplett når det gjelder registrering av ansattes etter- og videreutdanning. Dette er informasjon den enkelte ansatte frivillig legger inn. Vi skal her nøye oss med å gi eksempler på status for videreutdanning ved de to sykehjemmene i Kirkenes; Wesselborgen og Prestøyhjemmet, og for tjenesten for funksjonshemmede. Informasjonen er innhentet av enhetens ledere.

Først de to sykehjemmene summert:

- Åtte er ansatt som ledere, og de fleste av disse har sykepleierutdanning i bunnen. Alle unntatt en har tatt videreutdanning, og fem innen ledelse.
- 28 er ansatt i sykepleierstillinger, og alle disse har sykepleierutdanning, 6 har fått godkjent utenlandsk sykepleierutdanning. 7 av sykepleierne har videreutdanning innen bl.a. geriatri, fysioterapi, psykiatri og ledelse.
- 10 er ansatt som fagarbeidere, de fleste helsefagarbeidere, men også noen fagarbeidere på kjøkken. Ingen av disse har tatt videreutdanning.
- 69 er ansatt som hjelpepleiere. 12 av disse har gammel 2-årig sykepleieutdanning eller utenlandsk sykepleieutdanning som ikke er godkjent i dag, og de fleste av disse er autorisert som helsefagarbeidere. Ytterligere 22 er utdannet helsefagarbeidere, så totalt er om lag halvparten av hjelpepleierne helsefagarbeidere. Den andre halvparten har enten ettårig hjelpepleierutdanning eller annen videregående utdanning. Totalt har 9 av

de 68 tatt en helsefagarbeiderutdanning, men også andre enkeltemner som psykiatri, geriatri og terapi.

- 8 er ansatt som assistenter, og 2 av disse er i løp for å ta fagbrevutdanning. De øvrige er ufaglærte, og har heller ingen videreutdanning.
- Av øvrig personell er det 2 ergoterapeuter, en vernepleier og en spesialsykepleier som har høyere utdanning. Og så er det ansatt en konsulent og en sekretær som begge har videregående utdanning.

Tilsvarende data om utdanning og videreutdanning blant ansatte foreligger også for tjenesten for funksjonshemmede:

- Totalt 15 av de 65 ansatte har stillinger som forutsetter høyere utdanning, herav 5 ledere, 4 vernepleiere og 3 miljøterapeuter. 8 av disse har vernepleierutdanning, 3 sykepleierutdanning og 2 barnevernspedagogutdanning. 10 av disse har tatt videreutdanning, innen bl.a. ledelse, psykiatri, psykologi, geriatri, kognitiv terapi og musikkterapi.
- 35, altså vel halvparten i denne tjenesten, er ansatt som hjelpepleiere. Det er like mange av disse som har tatt utdanning som helsefagarbeidere som har utdanning som hjelpepleiere. Ingen av disse har imidlertid noen form for videreutdanning.

2.3 Oppvekst- og kultursektoren

Innenfor oppvekst dominerer grunnskolene og oppvekstsentrene (som også inkluderer barnehagene) med til sammen 300 ansatte. Sentrumsbarnehagene i området Kirkenes til Bjørnevatn) har nesten 120 ansatte. Ellers omfatter oppvekst- og kultursektoren i denne oversikten Kirkenes kompetansesenter, PPT- tjenesten og en del av kultursektoren, dvs. kulturskolen og biblioteket.

Tabell 2.6 Antall ansatte og årsverk i oppvekst- og kultursektoren, i Sør-Varanger kommune pr. august¹²

	Ansatte	Årsverk
Grunnskoler sentrum	237	214,4
Oppvekstssenter distrikt	60	51,3
Barnehager	118	111,3
Kompetansesenter, PPT	18	15,9
Kulturskole, bibliotek m.m	25	16
Totalt	458	408,9

I tabell 2.6 er det gitt en oversikt over ansattes alder. Det viser seg at det er en forholdsvis god balanse mellom de ulike aldersgruppene, slik det også var for helse- og omsorgssektoren. Andelen 55+ år er samlet sett 21 prosent, men for noen stillinger er andelen betydelig høyere.

¹² Kilde: Sør-Varanger kommunes personalsystem.

Det gjelder ledere, adjunkter med opprykk, lærere, fagledere og konsulenter. I barnehagene er det lav andel eldre arbeidstakere i de gruppene som er høyere utdannet eller er fagarbeidere. I løpet av de neste 5-10 år vil SVK få en aldersmessig avgang på nærmere 100 ansatte innen denne sektoren.

Tabell 2.7 Ansatte i oppvekst – og kultursektoren etter stilling og alder. Antall og andel

Stillingsstype	Antall ansatte	Andel <40 år	Andel 40-54 år	Andel 55+ år
Adjunkt	80	36 %	41 %	23 %
Adjunkt m. opprykk	74	30 %	43 %	27 %
Assistent	72	46 %	32 %	22 %
Fagarbeider	63	51 %	41 %	8 %
Pedagogisk leder	30	40 %	57 %	3 %
Leder	27	11 %	52 %	37 %
Førskolelærer	21	48 %	43 %	10 %
Lærer	17	24 %	47 %	29 %
Lektor m. opprykk	14	36 %	50 %	14 %
Mus. & kulturskolelærer	11	36 %	45 %	18 %
Assisterende leder	7	29 %	43 %	29 %
Konsulent	7	0 %	43 %	57 %
Lektor	7	86 %	14 %	0 %
Sekretær	7	0 %	86 %	14 %
Fagleder	6	0 %	67 %	33 %
Andre stillinger	15	40 %	27 %	33 %
SUM	458	37 %	43 %	21 %

Når det gjelder heltid/deltid er bildet innen oppvekst- og kultur langt mer positivt enn innen helse- og omsorgsektoren. 77 prosent av de ansatte arbeider heltid, bare 10 prosent har en deltidsandel under 75 prosent. Enkelte enheter har høyere deltidsandel, bl.a. kulturskolen, biblioteket og oppvekstsentra i distriktene. Vi går ut fra at noe av deltiden ikke er frivilling, men angir det opprinnelige stillingsomfanget, for eksempel for musikk- og kulturskolelærere.

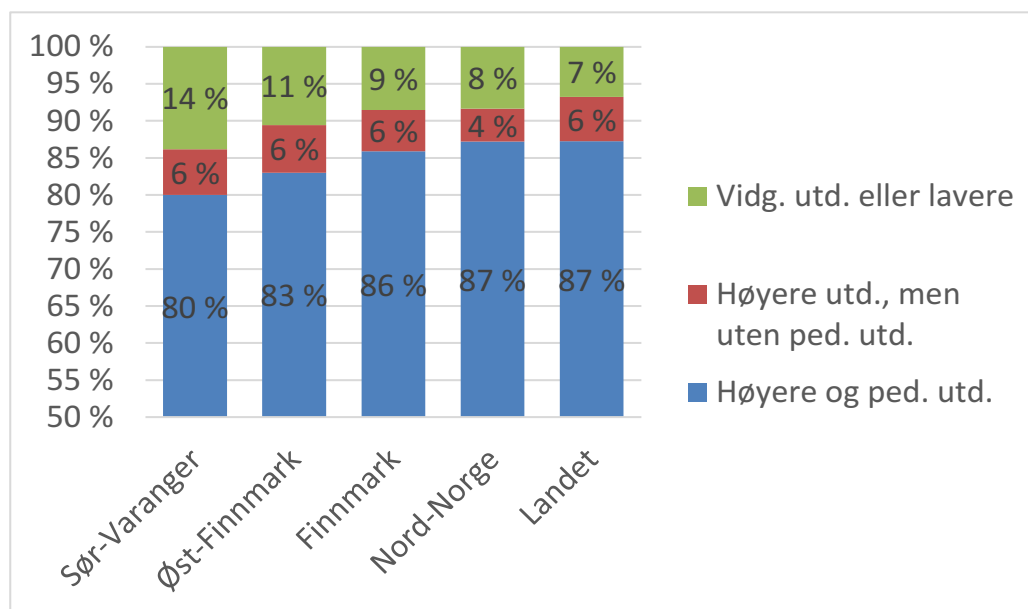
Tabell 2.8 Ansatte i oppvekst – og kultursektoren etter stillingsomfang. Andel

Stillingsstype	Andel heltid	Deltid >75%	Deltid <75%	Permisjon	Antall ansatte
Adjunkt	86	3	8	3	80
Adjunkt m. opprykk	91	4	3	3	74
Assistent	56	25	13	7	72
Fagarbeider	68	8	16	8	63
Pedagogisk leder	100	0	0	0	30
Leder	93	0	4	4	27
Førskolelærer	90	0	10	0	21
Lærer	76	6	12	6	17
Lektor m. opprykk	100	0	0	0	14

Mus. & kulturskole lærer	36	9	27	27	11
Assisterende leder	43	14	29	14	7
Konsulent	43	14	43	0	7
Lektor	86	0	14	0	7
Sekretær	29	29	43	0	7
Fagleder	83	0	17	0	6
Spespedagog	100	0	0	0	3
Stillingsstyper <3 ansatte	50	33	17	0	12
Totalt	77	8	10	5	458

2.3.1 Grunnskolene

Ansatte i grunnskolene utgjør ca. to tredeler av alle i sektoren. Krav til lærerutdanning eller annen høyere pedagogisk utdanning er satt nasjonalt for alle lærerstillinger. I det videre skal vi se på hvordan disse kravene er oppfylt. KOSTRA- tallene gir en indikasjon på dette og er presentert i figur 3.3. Her er situasjonen i SVK sammenliknet med situasjonen i Øst-Finnmark, fylket, landsdelen og landet skoleåret 2015/16.



Figur 2.3 Lærere i grunnskolen fordelt på hovedgrupper av utdanning, 4. kvartal 2015, kommunen, regionen, fylket, landsdelen og landet. Kilde: KOSTRA, Statistisk sentralbyrå (SSB)

Lærerne er naturlig nok, den dominerende yrkesgruppen ved skolene. På de fem sentrumsskolene, inkludert ungdomsskolen, utgjør lærerne og lederne (som også har lærerutdanning) 3/4 av de ansatte. Av dem som går i undervisningsstillinger er 45 prosent adjunkter, 36 prosent adjunkter med opprykk, 10 prosent lektorer og 10 prosent

allmennlærere. Av disse tallene kan vi også lese av svært mange av SVKs lærere har en eller flere videreutdanninger.

Den resterende fjerdedelen fordeler seg likt på fagarbeidere (fortrinnsvis barne- og ungdomsarbeidere) og ufaglærte assistenter.

I de seks skolene/oppvekstsentra i Pasvik, Skogfoss, Jakobsnes, Jarfjord, Neiden og Bugøyenes er det totalt 60 ansatte. Halvparten av disse har høyere pedagogisk utdanning, mens ytterligere 13 prosent er i lederstillinger. Andelen med fagarbeiderutdanning og ufaglærte er høyere enn i sentrumsskolene, og i sum utgjør disse mer enn en tredel, likt fordelt på de to kategoriene. Også på oppvekstsentra i distriktene er hoveddelen av pedagogene adjunkt eller adjunkt med opprykk.

Det er ikke alle i undervisningsstillinger som har nødvendig formell kompetanse, slik det fremgår av figur 3.3. Disse er i statistikken fra kommunen kategorisert som fagarbeidere. Flere av disse har noe høyere utdanning, men ingen avsluttende grad og ikke pedagogisk utdanning.

80 prosent av læreren i SVK fyller de formelle kravene som lærer. Dette er noe mindre andel enn for landet for øvrig. SVK har en forholdsvis stor andel lærere som ikke har utdanning på høyere nivå, de som tidligere ble kalt "erstatningslærere".¹³ Situasjonen synes å ha utviklet seg i negativ retning siden 2014 da samme gruppe utgjorde 9 prosent. Denne utviklingen avspeiler de rekrutteringsutfordringer som skolene kjenner på kroppen (jf. kap. 3)

Disse tallene forteller imidlertid ikke om lærerne har undervisningskompetanse i de fagene de underviser i. Det ble innført nye krav til lærere i grunnskolen i fjor. Da det tar tid å videreutdanne lærere, er det satt en frist til 2025 for å oppfylle disse kompetansekravene. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

2.3.2 Barnehagene

De kommunale barnehagene i Kirkenes og Pasvik har til sammen nesten 120 ansatte. 8 prosent er i styrerstillinger. 40 prosent av det øvrige personalet i barnehagene i SVK er pedagoger, enten ansatt som pedagogiske ledere, eller som førskolelærere. Den andre halvparten fordeler seg på fagarbeidere (19 prosent) og ufaglærte (31 prosent).

81 prosent av styrere og pedagogiske ledere i disse barnehagene skal ha relevant, høyere utdanning. Andelen er lavere enn fylkes-, landsdels- og landsgjennomsnittet, som er på 87-89 prosent.

¹³ Ifølge GSI-statistikken, som måler dette på en litt annen måte, var det skoleåret 2015-16 10 prosent av lærerne i Sør-Varanger som ikke oppfylte kompetansekravene for tilsetting, mens gjennomsnittet for Finnmark er 8 prosent og landsgjennomsnittet 4 prosent.

Andelen med barnehagelærerutdanning eller tilsvarende høyere pedagogisk utdanning i alle stillinger i de kommunale barnehagene er på 38 prosent i Sør-Varanger og 37 prosent i Øst-Finnmark totalt. Dette er litt lavere enn fylkes- og landsgjennomsnittet på 41-42 prosent.

Den andre hovedtypen av utdannet personell i barnehager er barne- og omsorgsarbeider. I barnehagene i Sør-Varanger har 21 prosent av de ansatte slik utdanning, dette er litt over landsnivå. Andelen ufaglærte i barnehagene i Sør-Varanger på 41 prosent, noe som er på samme nivå som fylket, landsdelen og landet. For disse ligger andelen mellom 39-40 prosent.

2.3.3 Øvrige ansatte innen oppvekst- og kultursektoren

Tabell 2.9 Antall ansatte etter stillingskategori ved andre enheter innen oppvekst- og kultursektoren i Sør-Varanger

	Antall	Lærere	Ledelse/adm	Andre
Kulturskolen	13	12	1	-
Felles,, Kirkenes komp. Senter	10	8	2	-
PP-tjenesten	8	4	2	2
Biblioteket	6	-	6	-
Totalt	37	24	11	2

Vel 40 er ansatt i andre deler av oppvekst- og kultursektoren som er dekket av personaldata. I Kirkenes kompetansesenter har alle som underviser minst adjunktutdanning, mens flertallet av ansatte i PP-tjenesten har høyere pedagogisk utdanning, bl.a. spesialpedagogikk. I kulturskolen er alle undervisere ansatt i musikk-/kulturpedagogstillinger, mens de fleste på biblioteket har høyere utdanning, formodentlig bibliotekarutdanning.

2.4 Teknisk/administrativ sektor

Tabell 2.10 Ansatte og årsverk i teknisk/administrativ sektor i Sør-Varanger kommune. antall¹⁴

	Ansatte	Årsverk
Adm. plan, personal, økonomi	88	78.2
Teknisk etat	103	88.6
Totalt	191	164.8

Sektoren består av mange mindre enheter og vi har derfor valgt å skille sektoren i to hoveddeler, en merkantil del som dekker økonomi, administrasjon, personal og plan, og en teknisk driftsdel som dekker vann/avløp, renhold, drift, havn m.m., jamfør figuren tidligere i kapitlet. Teknisk/drift er litt større i antall ansatte enn den merkantile administrasjonsdelen.

¹⁴ Kilde: Sør-Varanger kommunes personalsystem.

Tabell 2.11. Antall ansatte og årsverk innen teknisk/administrativ sektor Sør-Varanger

Stillingstype	Ansatte	Årsverk
Konsulent	36	35,3
Renholder	30	25,4
Fagarbeider	23	19,2
Leder	20	20,0
Utdanningsstilling	13	11,0
Brannkonstabel	12	6,2
Arbeidsleder	10	8,5
Ingeniør	9	8,5
Rådgiver	9	7,5
Arbeider	6	6,0
Stillingsstyper <4 ansatte	23	17,2
Sum	191	164,8

Den merkantile delen omfatter avdelinger for administrasjon, økonomi, personal og plan-/utvikling. Av disse avdelingene er det den sistnevnte som har høy andel med høyere utdanning, bl.a. ingeniører og planleggere. I økonomi, personal og administrasjon er det høy andel konsulenter, men det er ukjent hvor stor andel av disse som har høyere utdanning.

I den tekniske delen av sektoren er andelen med høyere utdanning lav. Det er fire ingeniører ansatt her, stort sett en på hver enhet. Muligens er det ledere og noen få konsulenter også høyere utdanning, men dette sier data fra personalsystemet lite om. Ellers består personalet av fagarbeidere og en mindre andel ufaglærte.

Tabell 2.12. Andel ansatte etter alder innen teknisk/administrativ sektor i Sør-Varanger kommune

Stillingstype	Andel 55+ år	Andel <40 år	Ansatte
Konsulent	28 %	14 %	36
Renholder	33 %	23 %	30
Fagarbeider	52 %	4 %	23
Leder	55 %	5 %	20
Utdanningsstilling	0 %	100 %	13
Brannkonstabel	0 %	33 %	12
Arbeidsleder	50 %	10 %	10
Ingeniør	22 %	33 %	9
Rådgiver	0 %	89 %	9
Arbeider	33 %	17 %	6
Stillingsstyper <4 ansatte	22 %	17 %	23
Totalsum	30 %	25 %	191

Det er en forholdsvis stor andel av de ansatte som er over 55 år (30 prosent). I antall dreier dette seg om 57 personer. Det er blant fagarbeiderne og lederne andelen + 55 år er størst. For sektor og kommune bør man nok være særlig oppmerksom det kommende lederskiftet. Alderen er også høy for renholdere og andre arbeidere.

Andelen deltid i denne sektoren er lav med 24 prosent (se tabell 2.13). Heltidsandelen er høy i de fleste avdelingene, men blant renholderne er deltid utbredt. Det er en svært liten andel under 75 prosent stilling.

Tabell 2.13 Antall og andel ansatte etter stillingsomfang i teknisk/administrativ sektor i Sør-Varanger kommune

Stillingsstype	Ansatte	Andel heltid	Andel deltid <75%
Konsulent	36	94 %	3 %
Renholder	30	50 %	30 %
Fagarbeider	23	74 %	17 %
Leder	20	100 %	0 %
Utdanningsstilling	13	85 %	0 %
Brannkonstabel	12	50 %	50 %
Arbeidsleder	10	80 %	10 %
Ingeniør	9	89 %	11 %
Rådgiver	9	78 %	11 %
Arbeider	6	100 %	0 %
Stillings typer < 4 ansatte	23	61 %	26 %
Totalsum	191	76 %	15 %

Kap. 3 Rekrutteringsutfordringer og rekrutteringsstrategier

3.1 Status

Gjennom intervjuene ble det pekt på en rekke rekrutteringsutfordringer. Vi har her valgt å oppsummere disse punktvis for hver sektor med noen mer utfyllende data og kommentarer.

3.1.1 Rekrutteringsutfordringer for helse- og omsorgsektoren:

Arbeidsmarkedet er strammere og søkerlistene er mye kortere nå enn de var før. For enkelte typer helsepersonell er det vanskelig å få søkere i det hele tatt og resultatet blir vakante stillinger og bruk av vikarbyrå selv om det ikke er ønskelig. Ved forsøk på rekruttering av helsepersonell er det i mange tilfeller overvekt av utenlandske navn på søkerlistene. Ved tilsetting av disse får man utfordringer når det gjelder språk og kultur i utførelsen av yrket. Dette er gjerne søkere som har høyere helsefaglig utdanning fra sitt hjemland, men som ikke får denne godkjent i Norge.

Mer spesifikt pekes det på følgende:

- Det er store problemer med å rekruttere sykepleiere, vernepleiere og psykolog. Ved Wesselborgen sykehjem er en av elleve sykepleiere pr. dato norsk, de andre har sin bakgrunn fra andre land. Selv om det også påpekes at dette har noen positive sider, defineres situasjonen som problematisk, nesten dramatisk. Sist man lyste ut fire vernepleierstillinger fikk man ingen søkere.
- Rekruttering av helsefagarbeidere er etter hvert en stor utfordring. Interessen for yrket blant de unge synes nedadgående, med den konsekvens at man har flere ledige lærlingplasser. Man klarer seg i dag fordi en del utenlandsk arbeidskraft med relevant utdanning, f.eks. sykepleie, går i stillinger som helsefagarbeidere inntil deres realkompetanse er vurdert.
- Mangel på kompetent arbeidskraft gjør at man tvinges til å tilsette flere ufaglærte.
- Det er en utfordring å styrke formell utdanning hos de ufaglærte «etablerte ansatte»
- Vanskelig å lokke unge sykepleiere til eldreomsorgen. Man mener at sykepleierutdanningene i for stor grad promoterer sykehusene som inngangsport for nyutdannede sykepleiere.
- Det er vanskelig å rekruttere kompetansepersonell til institusjoner utenfor Kirkenes-Bjørnevatn, samt til hjemmebasert omsorg som har stor turnover

- Konkurransen med sykehuset om sykepleierne antas å bli sterkere framover

3.1.2 Rekrutteringsutfordringer for skolesektoren:

- Søkertallet til lærerstillingene har vært nedadgående over flere år. Man befinner seg nå på et slags minimumsnivå i antall søkere. Det gjør at man har lite å velge i og at det er vanskelig å få tak i spisskompetanse. Til 11 ledige stillinger (ved u-skolen) var det 16 søkere, men bare en var aktuell:

Da jeg søkte jobb her på slutten av 1990-tallet var det 75 søkere til 4 stillinger, nå er det omvendt- for å sette det på spissen.

Selv om man også ønsker seg flere lærere med masterutdanning innen sentrale skolefag, ser man med en viss bekymring på konsekvensene av at all lærerutdanning nå skal være på dette nivået. Dette kan, som noen påpeker, være en god løsning for sentralskolene i sentrum, men neppe for utkantskolene

- Det er også en intern sentrum-periferidimensjon i denne sektoren. Det er f.eks. lettere å rekruttere lærere til sentrumsskolene på akse Kirkenes-Bjørnevatn enn til distriktsskolene. Rekruttering av lærere til de små utkantskolene er både et «evig» og stort problem.

3.1.3 Rekrutteringsutfordringer for plan- og utvikling:

- Staben er over sin «første ungdom»
- En viss turnover, som innebærer at forholdsvis unge med høy utdanning forsvinner etter å ha fått nødvendig breddekompetanse

3.1.4 Rekrutteringsutfordringer for teknisk sektor

- Utfordrende å få tak i spisskompetanse, selv om man nå har fått tilsatt to med ingeniørutdanning.
- Det er et generasjonsskifte på gang
- Ufaglærtandelen er (for) høy

3.2 Tiltakene

Rekrutteringsarbeidet kan grovt sett inndeles i to faser. *Mobiliseringsfasen* handler om å skape et så godt søkergrunnlag som mulig, *seleksjonsfasen* handler om å velge ut den/de søkerne man finner best kvalifisert.

I SVK følger man i alle sektorer den tradisjonelle, todelte strategien med mobilisering gjennom utlysning i aviser og fagblad og seleksjon på bakgrunn av søkerens dokumentasjon kombinert med intervju av aktuelle kandidater.

Det er en nokså samstemt oppfatning at annonsering som mobiliseringsstrategi ikke gir ønsket effekt. I enkelte sektorer lurer man på om dette har effekt i det hele tatt. Man spør seg ganske

enkelt om innsatsen i tid og penger står i forhold til resultatene. Uansett mener man at man både bør jobbe med å forbedre utlysningstekstene og bli langt mer aktive på sosiale medier. Flere av de intervjuede peker på behovet for andre og mer direkte mobiliseringsstrategier, og da først og fremst at det kommuniseres mer direkte med potensielle søkere. Arbeidslivsdagen ved UiT nevnes som en mulighet som noen har prøvd ut med et visst hell. En annen mulighet er å oppsøke utdanningsinstitusjonene, utenom arbeidslivsdagene og også utenfor landsdelen, for å få studentene mer i tale. Det lanseres også en idé om å etablere en sentral stab/støttefunksjon i kommunen som skal bistå alle kommunens enheter i arbeidet med å øke antall søkere til stillingene. En liknende stilling skal nå opprettes for helse- og omsorgssektoren i regionen.

Intervjuene har altså tematisert en viktig problemstilling som alt for sjelden står på dagsordenen; hva vet vi egentlig om effekten av ulike rekrutteringsstrategier og under hvilke vilkår er de effektive? Det er f.eks. grunn til å tro at den tradisjonelle annonseringen har størst effekt i et arbeidsmarked preget av overskudd på arbeidskraft.

Det hevdes også at man i SVK er for mye «bakpå «i hele rekrutterings- og tilsettingsprosessen» noe som gjør at arbeidet får et visst hasteverkspreg. Det gjør også at man ikke kan ha for kompliserte vurderings- og tilsettingsprosesser.

Når det gjelder rekruttering av sykepleiere har kommunen iverksatt to tiltak, ett permanent og ett midlertidig. Det permanente er at sykepleiere som tilsettes tilkjennes 10 års ansiennitet, med de positive konsekvenser det har for lønna. Det midlertidige tiltaket er at man har satt av 1 million pr. år i fire år, bl.a. til stipend for dem som vil fullføre sykepleierutdanning. Det sies lite i intervjuene om hvorvidt man har lykkes med disse tiltakene, men problemet med sykepleierdekningen tilsier at det nok så langt ikke har hatt ønsket effekt. Det fremkommer i intervjuene at det er satt en grense på kr. 50 000 for dem som søker sykepleien, en sum man mener er for snau til å inspirere folk til å ta slik utdanning, samtidig som det muligens er nok til at man binder seg til kommunen for x-antall år.

Også når det gjelder rekruttering peker de intervjuede på betydningen av utdanninger på stedet. For Sør-Varangers del sies det for eksempel at kjernen av dagens sykepleiere og vernepleiere har sin utdanning fra slike tilbud, delvis gitt av utdanningsinstitusjoner utenfor landsdelen. Det er altså en mulighet for at en god del sykepleierne i kommunen ikke har sin utdanning fra UiT, men fra andre utdanningsinstitusjoner i inn- og utland. Om dette er tilfelle, er vi i den noe paradoksale situasjon at for visse yrkesgrupper (f.eks. sykepleiere) kan man med sikkerhet si at UiT primært utdanner nordnorsk ungdom, men det innebærer ikke nødvendigvis at man i tilstrekkelig grad kvalifiserer nordnorske kommuner. Det er i et slikt perspektiv også må forstå den kritikken som bl.a. har vært reist mot UiT også fra Øst-Finnmark-regionen (se kap. 6).

Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft har etter hvert blitt nokså vanlig, primært innen helse- og omsorg, men også innen teknisk etat. Det er nok en mild overdrivelse å definere dette som en bevisst strategi, det handler nok heller om at Sør-Varanger samfunnet vurderes som attraktivt av utenlandske søkere av ulike grunner. Noen har slekt her, for andre handler det om bedre livs- og arbeidsvilkår. Man har søkere fra bl.a. Russland, Latvia, Filippinene og Finland. Flere av disse

søkene har ikke tilstrekkelig formalkompetanse og noen, kanskje særlig de finske arbeidstakerne, blir bare en begrenset periode. Av dem som har slik kompetanse, går flere inn i andre stillinger enn det de har sin utdanning for, i hvert fall inntil deres kompetanse er vurdert nasjonalt. I dag har man f.eks. en med utenlandsk legeutdanning som arbeider som helsefagarbeider. Intervjuene tilsier at ansatte med utenlandsk utdanning er en viktig gruppe for kommunen, og da spesielt for teknisk sektor (renholdere) og helse-/omsorg.

Når det gjelder utvelgelse av søkere holder man seg primært til vurdering av dokumentasjon, intervju og sjekk av referanser. Prosessen forenkles når det er snakk om interne søkere innen samme sektor.

Ved intervju legges det i all hovedsak vekt på andre kvaliteter enn de formelle utdanningskravene. Det legges særlig stor vekt på samhandlingskompetansen og denne vurderes, i hvert fall innen enkelte sektorer, som viktigere enn f.eks. søkerens karakterer. Intervju som seleksjonsmetode vurderes i all hovedsak positivt, man mener den samlet sett gir god kunnskap om søkere og deres sosiale kompetanse. Samtidig pekes det på at mobiliserings- og seleksjonsarbeidet er preget av forholdsvis tradisjonelle og et fåtall virkemidler:

Vi har 52 kort i kortstokken, men vi bruker svært få av dem

Søkernes tilhørighet til kommunen eller regionen er ikke noe stort tema ved tilsettinger, men man sier at under ellers like vilkår vil det til en viss grad ha betydning.

I den grad man går ut over de tradisjonelle seleksjonstiltakene, er det fordi man har mistanker om at noe ikke stemmer eller at man får signaler om at dette er en kandidat man ikke bør ansatte. I enkelte tilfeller har man verken tid eller anledning til intervju og annen oppfølging, med den konsekvens at man etter kort tid har vært nødt til å ta enkelte ut av jobb. Det siste året har man hatt to slike tilfeller innenfor skolesektoren.

Å ta i bruk andre virkemidler for å sjekke søkeres kompetanse, f.eks. mer spesifikke tester eller be søkere utføre bestemte arbeidsoppgaver er ingen aktuell problemstilling i dagens SVK. Det er dels et økonomisk spørsmål, dels et tidsspørsmål og dels har man innen de fleste sektorer et for lite grunnlag å velge ut fra. Flere peker på dilemmaet med at man i utgangspunktet har for lite å velge i, og at man må være glad for det man får - hvis man får det. Satt på spissen gis det et inntrykk av at man for en del stillingers del må nøye seg med den formelle basiskompetansen, og knapt det.

For øvrig fremkommer det i intervjuene at en av de mest effektive «rekrutteringsstrategiene» man har hatt innen helse- og omsorgssektoren har vært å ansette flere i politiet!! I forbindelse med flyktingestrømmen over Storskog ble det etablerte flere nye stillinger i Sør-Varanger, og siden det etter sigende er slik at mange i politiet har en partner med helsefaglig utdanning, har man samtidig fått flere faglærte i kommunens helsesektor. Hvor mange dette dreier seg om vites ikke, men det er tydeligvis mange nok til at det er blitt observert og kommentert blant ansatte i sektoren.

Kap. 4 Kompetanseplanlegging, kompetansemotivasjon og kompetansebehov

4.1 Kommunens fokus på kompetanse, kvalifisering og rekruttering

De intervjuede mener at selv om det finnes noe ulike oppfatninger blant lokalpolitikere om kompetanseutvikling, blir deres holdning gradvis mer positiv. Særlig politisk ledelse fremheves som opptatt av dette. Som ett eksempel på denne positive holdningen vises det kommunestyrets vedtak om en fireårig satsing for å styrke rekruttering og kompetanse innen helse- og omsorgssektoren (1 million kroner pr. år). Sett fra skolens ståsted fremstår kommunen som en «aktiv skoleeier».

Kompetanseproblematikken står sjelden på den politiske dagsorden i SVK. Som flere peker på, vil dette bare skje dersom administrasjonen prioriterer slike saker. Dette skjer bare unntaksvis, og helst i tilknytning til «krisesituasjoner» som f.eks. rekruttering av helsepersonell. Ansattes kompetanse er for øvrig en del av den årlige rapporteringen skolene hvert år gjør om sin virksomhet, men dette har ikke vært fulgt opp, verken av politisk og administrativ ledelse. Skolens rapportering er pålagt fra staten. Enkelte spør om ikke alle de andre enhetene og sektorene burde gjøre det samme.

Det er stor enighet om at i SVK fremstår kompetanse og rekrutteringsarbeidet som fragmentert, med liten sammenheng mellom nivåene og i for stor grad basert på den enkelte ansattes initiativ. Dette forklares bl.a. med at kommunen ikke har noen samlet plan eller strategi. «Vi mangler en levende plan for vårt arbeid med kompetanse og rekruttering», sier en av de intervjuede. Flere etterlyser en slik plan og, ikke minst, et plan- og utviklingsarbeid hvor både ledere og ansatte på alle nivå trekkes inn.

Heller ikke innen de ulike sektorene finnes overordnede planer eller mer grunnleggende tenkning om kompetanseutviklings hva, hvordan og hvorfor. Det betyr imidlertid ikke at sektorene er "planløse". I hvert fall innen enkelte sektorer er det gjort noe planarbeid, men det er uklart hvorvidt dette fungerer som styringsredskap eller bare som statusoppsummeringer.

Intervjuene avdekket at det på enhetsnivå, både innen helse- og omsorg og oppvekst og kultur er gjort et konkret planarbeid. For eksempel har man ved sykehjemmene utviklet et årshjul for etterutdanning, bl.a. i samarbeid med Utviklingscenteret for hjemmehjelptjenesten. Rektor og personale ved Sandnes har i fellesskap utformet en profil for skolen i form av håndboken «Felleskap for mestring og glede». Denne legges også til grunn for lærernes kvalifisering. Gjennom dette grepet har man klart å forene organisasjonens behov med individuelle ønsker. Dette er for øvrig det eneste eksempelet vi har fra kommunen på at ansattes kompetanse ikke

bare er et spørsmål om å løse kortsiktige og akutte problemer, men mer knyttet til de mål og verdier man ønsker å realisere for sin virksomhet.

Intervjuene indikerer at praten og bevisstheten om kompetanseutvikling er økende blant lederne på ulike nivå. Det vises til at flere forhold er diskutert blant kolleger, og da særlig mellom ledere innen samme sektor. Samtidig erkjennes det også at det er langt mellom prat og praksis. Temaet er f.eks. sjelden eller aldri oppe på etatssjefmøtene. Det er derfor allmenn enighet om at et slikt plan- og arbeid må komme i gang så snart som mulig, på alle nivå, med organisasjons-/personalavdelingen i en ledende rolle.

4.2 Motivasjonen blant de ansatte

Også blant SVKs ansatte er bevisstheten om, og holdningen til, kompetanseutvikling nært knyttet til utdanningsnivå og til arbeidets art. Jo høyere utdanning og jo mer utfordrende arbeidet er, jo større betydning tillegges læring og utvikling, både i jobb og for jobb.

Sammenhengen mellom utdanningsnivå og utdanningsmotivasjon hører da også med til ett av de mest stabile funn innen utdanningsforskningen. En naturlig, og veldokumentert, konsekvens av dette er at de med høyest formell utdanning også er de mest aktive i etter- og videreutdanningsmarkedet. Variasjonen i motivasjon for egen kompetanseutvikling er også knyttet til en del andre forhold, ikke minst spiller arbeids- og livssituasjonen inn, slik vi har påpekt i kap. 1.

To avdelinger peker seg ut som særlig utdanningsintensive, plan- og utviklingsavdelingen og skolesektoren. Førstnevnte beskriver seg selv som den enheten i Sør-Varanger kommune med høyest utdanningsnivå, her er mastergradsutdanning forholdsvis vanlig. Det er dessuten stor enighet om at ansatte i skolesektoren, og da primært lærere og rektorer, både har fokus på etter- og videreutdanning og viser stor vilje til å delta på slike tilbud. Denne motivasjonen er ikke bare knyttet til egen faglig/pedagogisk interesse, men også til satsinger og formaliserte krav fra sentrale skolemyndigheter. F.eks. synes det som Utdanningsdirektoratets prioriteringer legger klare føringer på hva skolene satser på. Dessuten er skolesektoren for tiden særlig opptatt av å imøtekomme statens krav om at alle lærere skal ha minimum for 30/60 studiepoeng i basisfagene samisk, norsk (inkl. norsk som tegnspråk), engelsk og matematikk (se 4.3).

Det ytre press som departement og Utdanningsdirektorat representerer vurderes i all hovedsak som positivt. Imidlertid registreres det en viss skepsis blant lærerne mot de nye kravene til faglig kompetanse. Flere mener at de har den nødvendige faglige realkompetansen og at slike ytre krav dermed virker demotiverende.

Når det gjelder helse- og omsorgsektoren mener man at utviklingen går i riktig retning, spesielt på ledernivå. Flere av lederne har faglig spesialkompetanse i tillegg til sine grunnutdanninger og deltar nå på tilbudet «Master in Public Administration» (MPA) ved UiT Norges arktiske universitet. For de øvrige ansatte innen denne sektoren er det store variasjoner i utdanningsmotivasjonen, med lavest motivasjon blant de ufaglærte. Det vises imidlertid til en del «voksne damer» som kunne tenkt seg å ta en formell grunnutdanning innen vernepleie eller sykepleie om tilbudene helt konkret ble lagt til Sør-Varanger.

Også innen teknisk etat mener man det er potensial for økt satsing på kompetanseutvikling. En kartlegging for noen år siden viste at flere etterlyste bedre muligheter for etter- og videreutdanning. Dette har man for øvrig prøvd å gjøre noe med, både når det gjelder fagbrev for renholderne og innen bygg/drift. Her har man inngått samarbeid med OPUS, som også andre peker på som en aktuell kompetanseaktør. Det har imidlertid vist seg vanskelig å rekruttere til tilbudene. Det sies at det primært skyldes at mange ikke ønsker å legge ned den innsatsen som kreves ut over det daglige arbeid. Muligens også fordi det i liten grad gir økt lønn eller bedre arbeidsvilkår. Mange vurderer altså at den innsatsen man må investere i en utdanning ikke står i forhold til utbyttet. Man har, innen teknisk etat, merket seg at når det gjelder renholderne synes de utenlandske arbeidstakerne mer motivert for fagbrev enn de norske. For denne gruppen arbeidstakere har fagbrevet ikke bare betydning som sertifisering, det er like mye en garanti for integrering og fast opphold i Norge.

4.3 Tilretteleggingen

Vi har i dette forprosjektet ikke hatt anledning til å se nærmere på den faktiske etter- og videreutdanningsaktiviteten i SVK. Vi går imidlertid ut fra at den har et omfang og en profil på linje med det vi finner i mange andre kommuner (jf. kap. 1). Det betyr, for det første, at en god del ansatte på en eller annen måte er involvert i kompetanseutvikling i løpet av et arbeidsår. For det andre betyr det nok også noen får mer enn andre og har bedre vilkår enn andre. Og "vinnerne" i SVK er som ellers i kommune-Norge lederne.

Når det gjelder vilkår for etter- og videreutdanning var det to forhold som særlig ble kommentert i intervjuene, ledernes rolle og forholdet mellom statlige satsinger, utdanningsinstitusjonenes tilbud og kommunens muligheter.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at SVKs ledere (med noen unntak), på alle nivå, fremstår med en passiv, positiv tilnærming til ansattes kompetanseutvikling. Svært ofte er det de ansatte selv som tar initiativ til etter- og videreutdanning og det gis få eksempler på at ledere har initiert og inspirert sine ansatte til dette. I noen tilfeller sier ansatte at lederen bare videreformidler kurstilbud som kommer utenfra. Det fremkommer også noe delte meninger om hvor positive ledelsen reelt sett er til de ansattes initiativer og det gis eksempler på det som oppfattes på klar forskjellsbehandling. På den ene siden vises det til at ledelsen ved enkelte enheter har støttet hele gruppers ønske om videreutdanning og aktivt lagt til rette for dette. På den andre siden er det dem som gir seg i kast med til dels omfattende videreutdanninger med stor jobbrelevans uten noen form for støtte fra arbeidsgiver. I ett tilfelle har en ansatt beregnet sine personlige utgifter i forbindelse med utdanningen til om lag 60 000 kroner. Arbeidsgiver refunderer ingen ting. Hvem det tilrettelegges for og hva det skal satses på, synes derfor noe tilfeldig, i hvert fall sett fra «den vanlige ansattes» perspektiv.

Opplevd ulikhet og urettferdighet henger for øvrig sammen med det andre hovedtemaet i intervjuene, nemlig forholdet mellom behov, økonomi og utdanningsmodeller. Fra begge de store kommunale sektorene pekes det på at økonomien ikke gjør det mulig å gi alle som ønsker det muligheten til ekstern etter- og videreutdanning. Med ekstern mener vi her tilbud som gis

andre steder i landet og delvis andre steder i Finnmark fylke. Dette har blitt et "akutt" problem når det gjelder å gi lærerne den nødvendige videreutdanningen som er nødvendig for å få godkjent undervisningskompetanse i norsk, engelsk, matematikk og samisk. I dette tilfelle opplever man at både statens finansieringsmodell og utdanningsinstitusjonenes utdanningsmodell faktisk fremstår som et hinder for å løse en pålagt oppgave. Fra helse- og omsorgssektoren pekes det på at arbeidssituasjonen ved flere enheter er slik at det faktisk ikke er mulig at ansatte er borte over flere dager i forbindelse med utdanning.

Forhold som dette gjør at ønsket og kravet om etter- og videreutdanninger på stedet går igjen i alle intervjuer og på tvers av sektorer. Ønsket styrkes av tidligere positive erfaringer med dette. Dette gjelder både for grunn- og videreutdanninger enten de har vært gitt som «rene» desentraliserte tilbud eller som lokale samlinger kombinert med bruk av nett. Når det gjelder sistnevnte har man ved Sandnes skole klart å utdanne hele personalet innen veiledning gjennom en slik modell. Man fikk forelesningen over nett (synkront) og jobbet så videre med dette internt på skolen. Erfaringene fra Sandnes er interessante langt ut over skolesektoren, fordi de også viser betydningen av at «mottakersiden» har den nødvendige beredskap for å legge til rette og bidra til at det som læres kommer til nytte i den praktiske undervisningen. Det viser også betydningen av at en proaktiv ledelse og av å kunne organisere en arbeidsdag som gir rom for utdanning og kollektiv læring. Eksemplet fra Sandnes skole viser konkret hvordan man både kan overskride det «geografisk/økonomiske dilemma» som er pekt på over, og hvordan man kan overskride grensen mellom formell og uformell læring.

Det refereres i positivt forstand også til den gjennomførte kartleggingen av lærerkompetansen i Øst-Finnmark regionen og den påfølgende Finnmarkspakken, hvor regionen selv (i samarbeid med UiT Norges arktiske universitet) har etablert en regional modell for å gi lærerne den nødvendige, pålagte fagkompetansen. Det vises også til det tidligere samarbeidet gjennom RSK-Øst som ble vurdert som en suksess, spesielt når det gjelder etter- og videreutdanning for lærere. Da finansieringen av etterutdanning for lærere bl.a. lagt om fra støtte til kommunene til støtte til den enkelte lærer som søkte utdanning, falt grunnlaget for dette samarbeidet bort. Avviklingen ble også forsterket av etableringen av Øst-Finnmark kompetansesenter.

En rød tråd i suksesshistorien er at enhet, kommune eller region har vært aktive og pågående i sitt arbeid for å sikre relevant utdanning og ved å legge til rette for utdanning for sine ansatte.

Innen helse- omsorg synes tilbudet langt mindre og kanskje mer fragmentert enn for skolesektoren og gjennom intervjuene sies ansatte at man bl.a. må ta til takke med det de kaller «reklamekurs», det vil tilbud gitt av ulike firma for å promotere sine «varer». I tillegg vises det til samarbeid med Utviklingscenteret som bl.a. kan tilby flere nettbaserte kurs. Både fra teknisk sektor og Helse- og omsorgssektoren vises det også til at OPUS er en konstruktiv medspiller både i forhold til kurs og fagbrevtilbud.

4.4 Læring i arbeid

Kvalifisering handler ikke bare om å følge korte kurs og lengre videreutdanninger, det handler like mye om hvordan man kan lære og utvikle seg gjennom eget arbeid. De fleste voksne sier da også at den viktigste kilden til læring er eget arbeid. I intervjuene var det etter- og videreutdanning som var hovedfokus, men det ble også pekt på en del forhold knyttet til læring i arbeidssituasjonen.

I lys av det fokus som har vært satt på nye/nyutdannede læreres situasjon vil vi anta at mentor – og fadderordninger i hvert fall finnes ved de største skolene. Samme ordning beskrives positivt også innen helse- og omsorgssektoren, f.eks. inne TFF og ved sykehjemmene hvor man også har oppfølgingssamtaler med de nyansatte. Samtidig påpekes det at det er stor turnover ved enkelte enheter og man får inn mange ufaglærte med påfølgende oppfølging og opplæringsbehov som over tid sliter på personalet. Slitasjen knyttes også til at det er (for) få som har oppfølgings-/veiledningsansvar og ved at man får inn for mange med språkutfordringer. I den hjemmebaserte omsorgen er man åpen på at det er vanskelig å følge godt opp fordi man i utgangspunktet er for få ansatte til å løse de daglige oppgavene.

4.5 Kompetansebehov

Gjennom intervjuene er det, naturlig nok, organisasjonens behov som løftes fram, primært basert på egne erfaringer, men i noen grad også basert på kartlegginger.

4.5.1 Skolesektoren

I intervjuene med de ansatte i skolesektoren var man svært opptatt av å få løst statens nye krav til undervisningskompetanse. Kartleggingen i regi av Øst-Finnmark regionråd og UiT Norges arktiske universitet i 2015 gir et godt bilde av utfordringene.

Tabell 4.1 Prosentandel lærere som underviser i fagene norsk, matematikk, samisk og engelsk på 1.-7. årstrinn skoleåret 2015-16, uten å oppfylle formelle krav til kompetanse (30 stp)¹⁵.

	Norsk	Matematikk	Samisk	Engelsk
Landet	21 prosent	36 prosent	15 prosent	54 prosent
Finnmark	25 prosent	42 prosent	---	53 prosent
Øst-Finnmark	30 prosent	41 prosent	----	30 prosent
Sør-Varanger	25 prosent	38 prosent	25 prosent	33 prosent

Tabell 4.2 Prosentandel lærere som underviser i fagene norsk, matematikk, samisk og engelsk på 8.-10. årstrinn skoleåret 2015-16, uten å oppfylle de formelle kravene til kompetanse (60 stp)¹⁶.

	Norsk	Matematikk	Samisk	Engelsk
Landet	44 prosent	46 prosent	54 prosent	35 prosent
Finnmark	63 prosent	65 prosent	-----	40 prosent
Øst-Finnmark	65 prosent	74 prosent	-----	36 prosent
Sør-Varanger	61 prosent	59 prosent	0 prosent	37 prosent

¹⁵ Wartianen 2016.

¹⁶ Kilde. som over

Tabellene viser at norske kommuner står overfor en meget stor oppgave her. På landsbasis gjelder kravene om obligatorisk videreutdanning for noe i underkant av 10 000 av lærerne som underviser i norsk, over 12 000 av lærerne som underviser i matematikk og over 11 000 av lærerne som underviser i engelsk mangler studiepoeng for å oppfylle kompetansekravet.¹⁷ Oppgaven er ikke noe mindre for SVK og de andre Finnmarkskommunene, selv om kommunen står seg forholds bra sammenliknet med region, fylke og nasjon. Det er særlig på ungdomstrinnet at avstanden til landet er stor innen norsk og matematikk.

Ut over mer generelle formuleringer om etter- og videreutdanningsbehov for sektoren ble det uttrykt en viss bekymring for rekrutteringen og kompetansen til ansatte i barnehagene.

4.5.2 Helse/omsorg

Det er ikke gjort noen større kompetansekartlegginger innen helse- og omsorgssektoren, men ved Wesselborgen sykehjem er det i hvert fall gjort et forsøk på dette. Selv om det som ble presentert er en blanding av krav og ansattes behov, får man i hvert fall et inntrykk av kompetansemangfoldet ved et sykehjem. I tillegg til det som fremkommer i kartleggingen pekes det på et stadig økende behov for opplæring i språk og kultur til de utenlandske arbeidstakerne:

Kompetansekrav og behov:

- Sårpleie
- Hygiene
- Elev opplæring og oppfølging
- Samarbeid
- Profil Opplæring
- Eldre pleie
- Pari eller inhalasjonsbehandling
- Palliative Omsorg
- Stomi og kateterpleie/stell
- Bruk av Smertepumpe
- Sondeernæring
- Forebygging og behandling av UVI
- Dokumentasjon
- Datakunnskaper
- Kosthold
- Dysfagikurs (Svekket svelgefunksjon kurs)
- Smertekartlegging (Helsefagarbeidere)
- Kunnskap om takling av utagerende atferd og skjerming av disse slik at de andre beboerne kan føle seg trygg
- Kurs om bruk av hjelpemidler (rullestol, luftmadrass, heis, osv...)
- Kurs om bruk av vaskemaskin, oppvaskmaskin og dekontaminator
- Sykdomslære:
 - Parkinson
 - Demens
 - Diabetes
- Flere 100prosent stillinger og færre ufrivillige deltidsstillinger (helsefag)- Wesselstua)
- Flere sykepleiere på avdeling

¹⁷ Utdanningsforbundet. Nøkkeltall for grunnskolen t.o.m. skoleåret 2015/16.

https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Faktaark/Faktaark_2016/Faktaark%202016.01.pdf

4.5.3 Teknisk etat/planlegging

Her ble det ikke formulert spesifikke etter- og videreutdanningsbehov.

4.6 Oppsummering - mer på det akutte enn det langsiktige

Når de intervjuede bes om å angi mulige kompetansebehov er det først og fremst det nære og til akutte det pekes på. «Det blir mest hånd-til-munn» som en av de intervjuede sier. Det er noe overraskende at ingen knytter kompetansebehov til sektorenes særlige utfordringer og til fremtidige store oppgaver. Eksempler på dette er Samhandlingsreformen i helsesektoren (jf. kap.1) og barnehagesektorens ”rop” etter mer kompetanse om IKT i barnehagene (IKT-senteret 2016). Det gjøres heller ingen referanser til sektorenes egne strategi- og handlingsplaner, ei heller til kommunens strategi- og handlingsplaner. Dette gir et inntrykk av at kompetanse og kvalifisering mer eller mindre er frikoblet fra virksomheten for øvrig.

Dette kan muligens forklare at det verken inne den enkelte sektor eller for kommunen som helhet finnes planer og strategier for hva man vil, hvor man vil og hvordan man skal styrke ansattes kompetanse.

Noen refleksjoner i retning av det prinsipielle og langsiktige kommer imidlertid til uttrykk på spørsmålet om forholdet mellom de ansattes realkompetanse og formalkompetanse.

Vi har tidligere pekt på at man i kommunen ikke har hatt særlig fokus på ansattes realkompetanse dersom den formelle kompetansen har vært i orden. På generelt grunnlag vurderes grunnutdanningene for ingeniører, planleggere, sykepleiere og lærere som gode og relevante sett i forhold til de utfordringer man står overfor i det daglige. Noen ønsker om forbedringer har man allikevel:

- Det burde vært mer praksis i lærerutdanningene.
- Mer vekt på emner ut over fagkompetansen - klasseledelse, relasjoner mellom elvene, foreldresamarbeid.
- Læreres fagkompetanse burde vært bedre, særlig på grunnskolens høyeste trinn.
- Utenlandske sykepleiere er dyktige på det tekniske, men for svake når det gjelder etikk og omsorg. I tillegg kommer manglende språk- og kulturkunnskap.
- Enkelte har liten tro på nettbasert sykepleieutdanning.

5. Mobilitet og kompetanse

5.1 Hva er erfaringene?

I våre intervjuer ba vi også om synspunkter på kompetansemobiliteten i SVK. Med dette menes hvor stabil arbeidskraften er eller hvor stor andel, og hvem som "kommer og går" i de forskjellige yrkene og hvor lenge de i så fall blir.

Innen helse- og omsorgsektoren pekes det på to konkrete utfordringer:

- Ved enkelte enheter er det særlig stor slitasje på sykepleierne, noe som igjen medfører for stor «turnover» og for liten stabilitet.
- Deltidsproblematikken er fremdeles en utfordring og man har satt ned et utvalg som ser nærmere på dette. Man mener andelen med stillinger under 50 prosent er økende.

Ellers er inntrykket at kompetansemobiliteten ikke oppleves som noe stort problem, men at den allikevel er noe merkbar blant ansatte med høy utdanning. For en del av de unge innflytterne med lengre høyere utdanning er ønske om jobb ikke bare et resultat av virkemiddelordningen. Flere mener at det er vel så viktig at de får jobber som gir dem bred og variert erfaring. Dette i motsetning til tilsvarende jobber i større byer, der yrkesspesialisering er langt mer vanlig. Med sin brede og varierte yrkeserfaring blir de etter noen år svært attraktive på det nasjonale arbeidsmarkedet. Slik sett fungerer SVK, og Finnmark for øvrig, som en slags "akademisk praksisarena" som kommer hele landet til gode. Også familiesituasjonen er en medvirkende flytteårsak. De som får barn føler mer på behovet av å være nær familien.

Noen informanter mener at situasjonen har endret seg noe til det bedre de siste årene. Helt konkret mener man at ansatte som kommer til Sør-Varanger nå blir noe lengre. Inntrykket er likevel at flertallet av de med lang høyere utdanning og uten tilknytning til kommunen flytter ut igjen «før eller senere». Det er altså stor forskjell mellom dem som har bakgrunn eller tilknytning til Sør-Varanger og de som kommer tilflyttende utenfra.

I kommunal sektor opplever en ikke bare mobilitet i form av at kompetansepersonell flytter til andre kommuner, men også i form av tap av kompetansepersonell til andre sektorer og virksomheter i kommunen. For helsesektoren i kommunen er Kirkenes sykehus en stor konkurrent om arbeidskraft, og da særlig kompetansepersonell som sykepleiere søker seg over til sykehuset, som for øvrig vil flytte inn i nye lokaler i 2017 og da trolig framstå som en enda mer attraktiv arbeidsplass.

I lærerarbeidsmarkedet er det en viss overgang fra grunnskole til videregående skole i Sør-Varanger. Den statlige NAV innkrevingsentral rekrutterer også en del lærere, og ansatte i helse- og omsorgssektoren. Det skjer svært liten, eller i realiteten ingen, mobilitet andre veien, dvs fra statlige og fylkeskommunale virksomheter til de kommunale.

5.2 Flytting til og fra Sør-Varanger i et tiårsperspektiv

Flytteaktiviteten har i Sør-Varanger vært relativt høy etter 2009. I gjennomsnitt ca. 11 prosent hvert år flyttet inn eller ut av kommunen. Dette er litt høyere enn flytteratene i Alta, men klart lavere enn Hammerfest og Vadsø.¹⁸

Som ellers i fylket og landsdelen har det meste av veksten i innflytting etter 2005 kommet som innvandring, selv om den innenlandske innflyttingen også har økt. Noe overraskende økte også utflyttingen i vekstperioden med nyetableringen av gruva, og da primært den innenlandske utflyttinga. Den innenlandske utflyttinga har imidlertid avtatt noe etter 2011, men et nytt trekk i 2015 var den økte utvandringa som bl.a. kan relateres til nedbemanningen i Syd-Varanger gruve. Selv om den innenlandske innflyttingen i 2015 som ventet ble kraftig redusert, var imidlertid innvandringen like høy som året før. Tallene for de tre første kvartalene i 2016 viser ingen dramatiske endringer, men det nye er en økning i den innenlandske utflyttinga fra året før. Dette gir litt netto utflytting fra kommunen så langt i 2016, noe som er et trendbrudd med tidligere år, men forventet som følge av nedbemanningen ved Syd-Varanger gruve.

I prosjektet «Mobile lifestyles», der Sør-Varanger er en av casekommunene, er det med grunnlag i folkeregisterdata sett nærmere på flytteaktiviteten i ulike grupper i perioden 2000-2010. Det er tre tiårskull, født 1955-64, 1965-74 og 1975-84 som er studert i perioden 2000-10, altså gjennom aldersfasene; henholdsvis 35-44 til 45-54 år, 25-34 til 35-44 år og 15-24 til 25-34 år. De tre årskullene er altså i ulike livsfaser. For perioden 2000-10 er de fulgt opp med hensyn på bofasthet, flytting og pendling, og med kjennetegn for arbeidstilknytning, familie og utdanning. Kort oppsummert viser denne undersøkelsen følgende :

- For disse tre tiårskullene var det totalt vel 6300 som på et eller annet tidspunkt i perioden 2000-2010 hadde bosted i Sør-Varanger kommune. Under halvparten var bofaste hele perioden.
 - Flytteaktiviteten var størst i den yngste aldersgruppa. Flertallet var videreflyttere, dvs. de flyttet både inn og ut av kommunen (i den rekkefølge). I den midterste gruppa var utflytterne den største gruppa. Lavest flytteaktivitet var det i den eldste aldersgruppa.
 - 1/3 av innflytterne kom fra Nord-Norge, 1/3 fra Sør-Norge og 1/3 fra utlandet

¹⁸ I Alta var gjennomsnittet ca. 10% etter 2009, litt lavere før det. I hele «Snøhvitperioden» fra 2002 har hatt flytteraten i Hammerfest vært på ca. 13% årlig. I Vadsø har i gjennomsnitt 13% har flyttet inn eller ut hvert år på 2000-tallet.

- 75 prosent av videreflytterne kom fra Sør-Norge (48 prosent) eller utlandet (27 prosent)
- Videreflytterne og utflytterne flyttet primært til Sør-Norge (2/3)
- 73 prosent av dem som bodde i Sør - Varanger ved 15 års alder var bofaste eller var ut- og innflytter i 2010. For dem uten tilhørighet til Sør-Varanger var det samme år bare 22 prosent som hadde bosted i kommunen
- For tiårskullet født 1965-74 var andelen med høyere utdanning størst blant utflyttere og videreflyttere (henholdsvis 62 prosent og 60 prosent i 2010), altså de som ikke lenger bodde i Sør-Varanger. Hos innflytterne og ut- og innflytterne (de som var borte en gang i perioden mellom 2000 og 2010) var andelen med høyere utdanning 45 prosent, mens det blant de bofaste bare var på 30 prosent.
 - Utdanningsnivået økte mest fra 2000 til 2010 i den relativt lille "ut- og innflyttergruppen", fra 22 prosent til 45 prosent med høyere utdanning i 2010, så en stor del av disse var altså utenfor Sør-Varanger for å ta utdanning.
 - Utdanningsnivået økte også klart for innflytterne, fra 33 prosent i 2000 til 45 prosent, så disse bidro også til kompetanseheving i Sør-Varanger, særlig i og med at de er en langt større gruppe enn "ut- og innflytterne". Ca. en fjerdedel av innflytterne er egentlig tilbakeflyttere da de kommer fra Sør-Varanger (bodde der før år 2000).
 - Utdanningsnivået økte litt for bofaste, men altså mindre enn de andre gruppene, og fra et langt lavere utgangspunkt i år 2000. Resultatet er altså at denne gruppa fortsatt har lavt utdanningsnivå.

5.2 Pendling til og fra Sør-Varanger – i praksis netto innpendling

I 4. kvartal 2015, da det ikke var så mange registrert med arbeid i AS Syd-Varanger, var det registrert 415 pendlere inn til Sør-Varanger fra andre kommuner i Norge. Disse utgjorde 8 prosent av de sysselsatte med arbeidssted Sør-Varanger. Av de 415 innpendlerne var 94 bosatt Vadsø og Alta, 77 kom fra andre kommuner i Øst-Finnmark og 183 fra Sør-Norge. Dette er langpendlere som pendler på ukes- eller månedsbasis. Næringsmessig fordeler disse innenlandske innpendlerne seg med flest i helse og sosialsektoren (117), fulgt av forretningsmessig tjenesteyting (55), industri (54) og offentlig forvaltning (43).

Men det er også utpendling fra Sør-Varanger. Totalt 475 sysselsatte arbeidet i en annen kommune i 4. kvartal 2015. Det innebærer at 9 prosent av de sysselsatte med bosted Sør-Varanger er utpendlere. Størst utpendling skjer til Tromsø (65), Oslo (64) og Vadsø (60). Noe av utpendlingen til Tromsø, Alta og Hammerfest kan forklares med studenter registrert i sin hjemkommune som (deltids-) arbeidende. 99 arbeider på andre steder i i Sør-Norge enn Oslo. Utpendlerne arbeider bl.a. i varehandel (70), bygg og anlegg (69), helse- og sosialsektoren (54).

I tillegg til den innenlandske innpendlinga er det imidlertid også en betydelig innpendling av utenlandske arbeidstakere som ikke er bosatt i Norge (om bosatte innvandrere i Sør-Varanger, se neste avsnitt). Dette er såkalte «sysselsatte på korttidsopphold» som kan arbeide i inntil 6 måneder om gangen for så å reise tilbake til hjemlandet. I perioden 2008-2013 var det mellom 350 og 500 «sysselsatte på korttidsopphold» med arbeidssted i Sør-Varanger (Spesialutkjøring, SSB), det store flertallet (80-90 prosent) var menn. Vi har ikke tilsvarende tall på kommunenivå for de siste årene, men blant de «sysselsatte på korttidsopphold» i Finnmark fylke i 4. kvartal 2015 er bygg og anlegg, helse- og sosialtjenester, industri og fiskeri/oppdrett de vanligste næringene, og de tre første gjelder trolig også for Sør-Varanger i 2015.

Fylkestallene for Finnmark viser at de fleste utenlandske arbeidstakerne er nordiske eller fra Øst-Europa, trolig flest fra Polen og Baltikum. I helsevesenet er det vanlig med svensk og dansk personell som pendler til arbeid i Finnmark, og særlig er dette utbredt i spesialisthelsetjenesten. I bygg og anleggsnæringen er det mange fra baltiske land og Polen som arbeider, og da i hovedsak menn.

I tabell 5.1 gis det en oversikt over hvilken utdanningsbakgrunn pendlerne til og fra SVK har.

Tabell 5.1 Sysselsatte i Sør-Varanger fordelt etter utdanningsbakgrunn, bosted og arbeidssted. Antall

Sysselsatte		Bosted	Arbeids-	Netto inn-	Netto inn-
Utanningsnivå	Fagfelt	Sør-	sted Sør-	pendling	pendling
		Varanger	Varanger		i %
Grunnskole	Allmenne fag	1160	1148	-12	-1 %
Sum grunnskolenivå		1160	1148	-12	-1 %
Videregående skole	Allmenne og estetiske fag	424	385	-39	-10 %
	Økonomiske og administrative fag	192	199	7	4 %
	Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	809	768	-41	-5 %
	Helse-, sosial- og idrettsfag	359	382	23	6 %
	Samferdsels, service- og primærnæringsfag	173	184	11	6 %
Sum videregående skole nivå		1957	1918	-39	-2 %
Universitet/høgskole	Humanistiske og estetiske fag	118	109	-9	-8 %
	Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	413	408	-5	-1 %
	Samfunnsfag og juridiske fag	129	125	-4	-3 %
	Økonomiske og administrative fag	167	175	8	5 %
	Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	171	150	-21	-14 %
	Helse-, sosial- og idrettsfag	529	552	23	4 %
	Samferdsels, service- og primærnæringsfag	109	115	6	5 %
Sum universitets-/høgskolenivå		1636	1634	-2	0 %
Uoppgitt utdanning	Uoppgitt fagfelt	363	356	-7	-2 %
Sum uoppgitt nivå		363	356	-7	-2 %
SUM alle nivå og fagfelt		5116	5056	-60	-1 %

Statistikken gir ikke mulighet til å fordele pendlerne på utdanningsnivå og fagfelt, men tabellen viser at det på videregående nivå er det totalt sett litt netto utpendling fra Sør-Varanger. Det gjelder de som har en teknisk/håndverksutdanning og allmenne fag. Det er derimot er netto innpendling blant de sysselsatte som har helse-/sosialfag. På universitets-/høgskolenivå er det i sum balanse, men det er netto utpendling blant de med teknisk/naturvitenskapelig utdanning,

bl.a. ingeniørene, og de med humanistiske/estetiske fag. Det er netto innpendling blant dem med høyere helse- og sosialfaglig utdanning.

I og med at «sysselsatte på korttidsopphold» fra utlandet kommer i tillegg, gir ikke tabellen over hele bildet. Vi vet for det første at det er betydelig utenlandsk innpendling til helse-/sosialsektoren i Sør-Varanger, og da særlig kompetansefunksjoner i spesialisthelsetjenesten; legespesialister og spesialsykepleiere m.m. Det er derfor altså betydelig større netto innpendling av høyere utdannet helsepersonell enn det tabellen over viser. Vi vet videre at bygg- og anleggssektoren i Sør-Varanger har betydelig utenlandsk innpendling, og i den grad dette er fagutdannet personell motvirkes den netto utpendling som er innenlands blant de med teknisk/håndverksutdanning på videregående nivå. Det samme kan gjelde på ingeniørnivå, men antallet utenlandske innpendlere med ingeniørutdanning antas å være begrenset etter reduksjonene i Syd-Varanger gruve.

5.3 Innvandrerbefolkningen i Sør-Varanger – omfang, sammensetning og sysselsetting

Innvandringen til Sør-Varanger økte altså kraftig etter 2005 og har siden 2008 ligget på et relativt høyt nivå, en utvikling Sør-Varanger har hatt til felles med fylket og landsdelen. Dette har gitt kommunen et betydelig innslag av bosatte innvandrere, som også i stor grad går ut i arbeidslivet. Innvandrerbefolkningen som er registrert bosatt i Sør-Varanger utgjør 15 prosent av befolkningen, omtrent samme andel som Finnmark fylke (14 prosent) og landsgjennomsnittet (16 prosent).

Det er sammensetningen av innvandrerne som gjør innvandrerbefolkningen i Sør-Varanger annerledes sammenlignet med andre kommuner, fylker og landet. Russere er den klart største gruppen innvandrere i Sør-Varanger, og utgjør i antall ca. 400 personer. Den nest største gruppen er finlendere med ca. 150, mens de neste nasjonalitetene på listen er estlendere, polakker, filippinere, tyskere, thailandere, litauere og svensker, alle grupper med mellom 50 og 100 i Sør-Varanger. At innvandringen er størst fra de to nabolandene til Sør-Varanger er ikke overraskende, og ellers er det altså baltiske (flertall menn) og østlige (flertall kvinner) store innslag i innvandrerbefolkningen i Sør-Varanger.

Generelt er sysselsettingen blant innvandrere høy i Finnmark, og det gjelder også for Sør-Varanger hvor yrkesdeltakelsen er like høy blant innvandrere som i den øvrige befolkningen. For kvinnelige innvandrere er sysselsettingen litt høyere enn kvinner generelt i kommunen, mens det er motsatt for mannlige innvandrere. Vestlige innvandrere har faktisk lavere yrkesdeltakelse enn ikke-vestlige innvandrere, hvor russere utgjør en stor andel, men denne forskjellen gjelder i hovedsak menn. Totalt er det vel 800 sysselsatte innvandrere bosatt i Sør-Varanger, og disse utgjør med det 16 prosent av arbeidsstokken i Sør-Varanger. Hvilke næringer og yrker innvandrerne arbeider innen foreligger det dessverre ikke statistikk om på kommunenivå. Nasjonalt er det flest innvandrere som arbeider innen helse- og sosialtjenester, og deretter varehandel, forretningsmessig tjenesteyting, bygg og anlegg, industri, transport og reiseliv, og vi antar at dette også i stor grad gjelder i Sør-Varanger.

Kap. 6 Utdanningsinstitusjoner og andre kompetanseaktører

6.1 SVKs synspunkter på høyere utdanning

Selv om det er utdanning og kompetanse på videregående skoles nivå som dominerer, er det primært høyere utdanning og universitet og høyskoler man er opptatt av i intervjuene. Med bakgrunn i at man fra kommunens side er svært opptatt av å få tilrettelagt lokale utdanninger, formidles både ønsker og krav om dette i intervjuene. Det kommer også fram at man så langt, dvs. på intervjutidspunktet, hadde ønsket at særlig UiT hadde vært mer aktiv og imøtekommende:

Jeg synes UiT er alt for tilbakelemt. De burde ha vært langt mer offensive. Hva vil de egentlig med kommunene, ønsker de at kommunene skal få tilført tilstrekkelig kompetanse? Vi vil gjerne støtte opp om vårt universitet og Campus Kirkenes, men hvis UiT ikke selv vil, skal vi da bare lene oss tilbake og akseptere at vi ikke får sykepleiere eller bare kjøpe via vikarbyrå? Vi får jo lagt fram vårt budskap (for UiT), men det blir bare med snakket, vi kommer ingen vei.

Uansett hvor rettferdig eller urettferdig UiT måtte oppleve denne type utsagn, er dette synspunkter man gjenfinner i en rekke andre kommuner og som omfatter langt flere høyere utdanningsinstitusjoner enn UiT. Det er en indikasjon på at høyere utdannings regionale relasjon kanskje ikke er så god som den burde være, i hvert fall sett fra kommunene selv. I vårt møte med lokalpolitikere, ledelse og personer som særlig arbeider med kompetanseutvikling i kommuner og regioner, pekes det på følgende forhold:

- Den kulturelle avstanden er større enn den geografiske
- U/H er mer opptatt av hva de kan tilby enn det kommunene vil ha
- U/H er «dannet og distansert», det er vanskelig å komme i inngrep med fagmiljø og ledelse
- U/H er mer opptatt av seg selv enn sin region
- U/H er mer opptatt av sin nasjonale og globale posisjon enn av sitt regionale ansvar. Det er langt viktigere å være anerkjent ved Harvard enn beundret i Hasvik.
- U/H forstår bare delvis regionens utfordringer
- U/H tror de «eier» de regioner de er satt til å betjene, dvs. de synes det er bedre at regionen er uten relevant utdanning enn at en utdanningsinstitusjon fra en annen del av landet tilbyr det.
- U/H er lite villige til å tilpasse utdanninger til regionens særlige utfordringer og ønsker.

Samtidig bør det påpekes at særlig (tidligere) Høgskolen i Finnmark har bidratt med flere deltids og desentraliserte utdanninger med samlinger i Kirkenes. For sykepleierutdanningene har det vært tilbud med oppstart 1991,1999,2002,2006 og 2009. Til sammen ble 96 uteksaminert gjennom disse tilbudene (UiT 2016).

I løpet av høsten 2016 har UiT og SVK/Øst-Finnmark regionråd blitt enige om at det tilbys tre profesjonsutdanninger i regionen fra høsten 2017. Det omfatter både lærerutdanningen 1-7 og 5-10 samt sykepleierutdanningen. I tillegg er man blitt enige om en felles finansiering av en stilling til rekruttering av studenter til sykepleierutdanningen. UiT har også påtatt seg å bistå i arbeidet med å kvalifisere søkere til de to lærerutdanningene.

6.2. Hva bidrar høyere utdanning med- noen eksempler

I 2015 foretok UiT en kandidatundersøkelse blant tidligere studenter ved Universitetet i Tromsø (UiT) og Høgskolen i Finnmark (HiF) uteksaminert 2011-13¹⁹. I denne kartleggingen finner man også oppgitt hjemsted før studier og arbeidssted i 2015. Vi kan altså se nærmere på kandidater fra Sør-Varanger som har tatt sin utdanning ved en av disse institusjonene, og på de kandidatene som har valgt Sør-Varanger som arbeidssted.

I kandidatundersøkelsen var det 38 som oppga hjemsted Sør-Varanger og som hadde studerte ved UiT/HiFm. 16 tok en helsefaglig utdanning i Tromsø eller Hammerfest, 14 tok en samfunnsfaglig /humanistisk/pedagogisk utdanning i Tromsø eller Alta.

35 av kandidatene var i arbeid 2-4 år etter eksamen og på svartidspunktet bodde 2/3 av dem i Sør-Varanger. Alle som hadde studert ved HiFm - campusene bodde i Sør-Varanger, for dem som studerte ved campus Tromsø gjaldt det for halvparten.

I tillegg til de 23 med hjemsted Sør-Varanger som også jobbet i kommunen etter endt utdanning, hadde 10 tidligere studenter fra UiT, med annen hjemstedskommune, fått jobb i Sør-Varanger. Det er helsefaglig og samfunnsfaglig/pedagogisk utdanninger som dominerer blant de UiT-kandidatene som tok jobb i Sør-Varanger. Det betyr også at de arbeider i offentlig sektor, 14 i statlig sektor (inkl. helseforetak) og 13 (39 prosent) i kommunen. Disse funnene er i overenstemmelse med tidligere kandidatundersøkelser (2012 og 2009).

Det kandidatundersøkelsene ikke forteller noe om er hva som skjer seinere i arbeidskarrieren. Kandidatundersøkelsene er gjort på et tidspunkt 1-4 år ut i arbeidskarrieren, og viser første eller evt. andre jobb for de aktuelle kandidatene.

Nasjonalt senter for distriktsmedisin (NSDM) ved UiT- Norges arktiske universitet har nylig gjennomført en registerdatastudie av kandidater fra sykepleierutdanningene i Nord-Norge som ble uteksaminert årene 2000-2014 (Gaski et.al. 2016). Det er registrert i hvilken grad disse var i arbeid, hvilken sektor og bransje de arbeidet i, og hvor de hadde sitt arbeid. 74 kandidater var fra Sør-Varanger kommune, dvs. det var deres bostedskommune ved 16 års alder.²⁰ Av disse var

¹⁹ Dvs. før fusjonen mellom UiT og HiFm

²⁰ Til sammen var det registrert over 5000 kandidater

det store flertallet (53) utdannet ved HiF/Hammerfest, enten i Hammerfest eller gjennom samlingsbaserte²¹ tilbud andre steder i Finnmark. De øvrige fordelte seg på 15 på HiTø/UiT og 6 på andre studiesteder (bl.a. Bodø).

69 av de 74 var i arbeid ved utgangen av 2014, altså et halvt til 14 år etter eksamen. De aller fleste i heltidsjobb (63 av 69). 52 av dem arbeidet i Sør-Varanger kommune, 10 i Tromsø, 3 i Nord-Norge forøvrig og 4 i Sør-Norge. Det er verdt å merke seg at nesten alle (88 prosent) av dem som fulgte utdanningstilbud i regi av HiF/ Hammerfest er i arbeid i Sør-Varanger. Av de 19 som tok sykepleierutdanning utenfor Finnmark, er det 8 (42 prosent) som har vendt tilbake til Sør-Varanger.

I tillegg til de 69 sykepleierne med tilhørighet i kommunen var det 18 sykepleiere med annen tilhørighet som arbeidet der. De fordeler seg nokså jevnt mellom øvrige Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Nord-Norge for øvrig, Sør-Norge. Antallet sykepleiere fra utlandet er 8.

Av de 87 sykepleierne i arbeid i Sør-Varanger arbeidet 44 (51 prosent) i spesialisthelsetjenesten (Kirkenes sykehus), mens 38 (44 prosent) arbeidet i primærhelsetjenesten i kommunen, i kommunehelsetjeneste, institusjoner, hjemmesykepleie m.m. 77 prosent arbeidet heltid.

6.3 Videregående opplæring

Spesielt innen helse- og omsorg er videregående opplæring, men også inne teknisk etat er videregående opplæring en viktig utdanningsaktør. Av den grunn er det noe forbausende at man fra SVKs side ikke synes å ha samme klare forventninger til "sin egen" videregående skole som man har til universitetet. Både ut fra den fremtidige rekrutteringen av helsefagarbeidere til kommunen og behovet for etter- og videreutdanning av samme målgruppe i årene tilsier langt tettere kontakt mellom kommune og skole uten å gå veien om OPUS. Sistnevnte vurderes forøvrig som en relevant og konstruktiv samhandlingspart, ikke minst fra teknisk etat. Noe kontakt har det allikevel vært mellom sektor og skole, bl.a. har man fått til en noe bedre praksis førsteåret på helsefagarbeiderutdanningen ved å gjøre den mer konsentrert.

²¹ Vi kan dessverre ikke skille ut de som er utdannet ved HiF's samlingsbaserte studier andre steder enn i Hammerfest, men vet at det i tallene for Hammerfest også ligger kandidater uteksaminert fra samlingsbaserte kull enkelte år fra både Kirkenes, Vadsø og Alta.

6.3 Andre aktører

Av andre aktører vil vi her spesielt nevne Utviklingssenteret for sykehjem og hjemmetjenester som en relevant samarbeidspartner når det gjelder kvalifisering av ansatte. Dette senteret, som er tilskuddsfinansiert fra Helsedirektoratet, har for inneværende år bl.a. satt fokus på kartlegging av ernæringsstatus:²²

Kartlegging av de ansattes kunnskapsnivå innen ernæring og kartleggingsverktøy er gjort. Det er gitt kompetanseheving innen nevnte temaer med positiv respons fra de ansatte. Tjenesten har registrert interesserte brukere til prosjektet. Per dags dato har vi ingen tall på responsen, men ca. 2/3 av de forespurte har svart positivt og ønsker å være med i prosjektet.

²² <http://www.utviklingssenter.no/kartlegging-av-ernaeringsstatus-hos-hjemmeboende-eldre.4911982-179649.html>

Kap. 7 Observasjoner og refleksjoner

Det finnes flere, og ulike, målestokker for å vurdere Sør-Varanger kommunes kompetansearbeid. Vurderer vi for eksempel situasjonen ut fra de krav og forventninger som stilles til kommunene i forbindelse med «Samhandlingsreformen» innen helse- og sosialsektoren, vil konklusjonen være at kommunene har et langt stykke å gå. Om vi vurderer situasjonen med utgangspunkt i det som fremkommer i kapittel 1, er situasjonen noe bedre. En rimelig konklusjon vil da være at situasjonen i SVK langt på vei er slik den er i mange andre norske kommuner. Man står overfor de samme utfordringer og tar stor sett i bruk de samme løsninger.

På den positive fremstår kommunen med en forholdsvis god kompetansedekning, og kommunen står seg godt på flere av de sammenligninger vi har gjort med region, fylke og land. Det er få tegn på akutte kriser, muligens med unntak for det store antall ledige deltidsstillinger innen helse- og omsorgssektoren og manglende dekning av vernepleiere. Heller ikke den forholdsvis store andelen lærere uten formell, godkjent kompetanse er særlig heldig.

Det ser også ut som videreutdanningsfrekvensen blant ansatte med høyere utdanning tilfredsstillende, Det gjelder særlig for lederne, men til en viss grad også blant de øvrige ansatte med slik kompetanse. I dette ligger også at kommunen i utgangspunktet stiller seg positivt til ansattes kompetanseutvikling.

Et tredje positivt trekk er at kommunen, og regionen, har tatt flere grep for å løse kompetanseutfordringer. At man nå står i en situasjon hvor man UiT i løpet av de neste to årene kan tilby tre samlingsbaserte profesjonsutdanninger, er et eksempel på dette. Det har også fremkommet at det, i hvert fall på enhetsnivå, finnes gode eksempler på planmessige og innovative grep. En slik handlingsberedskap bør kunne utnyttes mer og bedre framover.

Dette innebærer imidlertid ikke at situasjonen er uten utfordringer, verken på kort og lang sikt. Hovedutfordringen er nok, som flere av de intervjuede er inne på, mangel på helhet og sammenheng i det samlede kompetansearbeidet i kommunen. Om man i en setning skulle oppsummere samlet inntrykk fra tall og tale, fremstår SVK som noe avventende, kortsiktig og kriseorientert i sitt arbeid. Et enkelt eksempel på dette er kommunens forhold til sykehuset. Man vet med rimelig stor sikkerhet at når det nye sykehuset står ferdig vil kampen om sykepleierne bli enda hardere enn i dag. Allikevel foretar man seg svært lite for å forebygge dette. Etter all sannsynlighet skjer det ikke noe før krisen allerede er der. Det er f.eks. rimelig stor sannsynlighet for at mange av de som starter på den desentraliserte sykepleierutdanningen i 2018 vil søke seg til sykehuset etter endt utdanning.

SVKs ledere og ansatte erkjenner at det er behov for å ta tak i denne situasjonen. Man vil «være langt mer på hugget enn på hælen» (Brasetvik 2013). Dette sies i intervjuene og det fremgår for så vidt også av KS sin arbeidsgivermonitor for 2016). Her fremstår SVK som en av de nordnorske kommunene som uttrykker størst bekymring for rekruttering, mobilisering, kvalifisering og innovative evne. Objektivt sett er det neppe slik at SVK har så mye større problemer enn andre nordnorske kommuner, snarere tvert i mot om vi tar utgangspunkt i de sammenlikninger vi har gjort i dette caset. Det betyr at KS-tallene heller bør leses som et uttrykk for at man ikke er fornøyd med dagens situasjon og ønsker å gjøre noe med den.

Som grunnlag for det videre arbeid vil vi derfor peke på noen av de viktigste utfordringene, og angi noen forslag til hvordan man kan gripe fatt i disse.

7.1 Rekrutteringsutfordringene

Caset identifiserer både akutte og langsiktige utfordringer. De akutte er primært å finne innen helse- og omsorgssektoren og da spesielt knyttet til rekruttering av sykepleiere enkelte spesialstillinger. Det er åpenbart også en stor utfordring å rekruttere til deltids helsefagarbeiderstillinger siden så mange stillinger står ubesatt.

På litt lengre sikt står man inne helse- og omsorg overfor en utfordring i rekrutteringen av helsefagarbeidere. Også skolesektoren må forholde seg til andelen lærere uten godkjent utdanning og til en viss aldersavgang i årene framover. Innen teknisk sektor varsles det et generasjonsskifte, spesielt på ledernivå, men også for fagarbeiderne og renholderne.

Hvilke mer konkrete utfordringer, og mulige løsninger, kan identifiseres?

1. Sikre rekruttering til de fleksible profesjonsutdanningene

Siden intervjuene i juni 2016 har det skjedd et slags gjennombrudd for fleksible profesjonsutdanninger i SVK/Øst-Finnmark. Fra høsten 2018 settes det i gang desentralisert/fleksibel sykepleierutdanning og fra høsten 2017 tilbys fleksibel lærerutdanning både for 1-7 klassetrinn og 5-10. For alle tre tilbudene gjelder at studiet forankres i SVK. For lærerutdanningene er det også planlagt samlinger i Hammerfest, Alta og Nordreisa.

Skal man lykkes med å sikre rekruttering og deretter medarbeidere til egen virksomhet, kan man ikke slå seg til ro med at saken dermed er løst. Erfaringer fra bl.a. teknisk etat i SVK viser at det ikke nødvendigvis er slik at et lokalt tilbud automatisk gir tilstrekkelig rekruttering. Når det gjelder lærerutdanningen stilles det dessuten spesifikke karakterkrav for å bli tatt opp. Man bør dessuten ta i betraktning at når tre slike utdanninger lyses ut på samme tid, kan man risikere lave søkertall på alle. Det er altså om å gjøre at det gode ikke blir det bestes fiende.

For sykepleierutdanningen må man også ta hensyn til at sykehuset vil være en sterk konkurrent om de nyutdannede sykepleierne. Man har dessuten ingen garanti for at de uteksaminerte lærerne vil ta, eller få jobb, i SVK. Det er altså flere forhold kommunen selv må forholde seg til om man ønsker å høste fruktene av de utdanninger som nå tilbys. Mer konkret bør man vurdere å iverksette følgende forhold:

- Det bør legges større vekt på å rekruttere unge til studiene, dvs. dem som nå går siste året på videregående skole eller nettopp har avsluttet denne. Her er det kanskje et større rekrutteringspotensiale lokalt enn man tror. Tall fra Samordna opptak 2010-2013 viser f.eks. at 65 prosent av dem fra Alta som valgte lærerutdanning(1-7/5-10) disse årene valgte tilbudet ved Høgskolen i Alta (til sammen 69 personer). For førskolelærerutdanninga var andelen 83 prosent (52 personer).
- Studentene bør kobles nærmere til aktuelle arbeidsplasser både før og under hele studietiden og ut over de definerte praksisperiodene. Ideelt sett kan man tenke seg at studentene har studiested på arbeidsplassen, slik at de til daglig har føling med det yrket de utdannes til. Gjennom sine studier vil de også kunne bidra til arbeidsplassen som en form for faglig ressurs. Erfaringer fra den fleksible 1-7 lærerutdanningen som i dag gis fra Campus Alta viser til slike positive erfaringer. Det samme gjør erfaringer fra Sandnes skole, slik det kom fram i intervjuene. Om man ønsker å videreutvikle denne relasjonen kan man tenke seg en «akademisk lærlingemodell» etter mønster fra videregående opplæring, men hvor studentene helt fra starten av engasjeres på arbeidsplassen i 20 prosent lønnet stilling og følges opp av en intern mentor (f.eks. lærer i noe utvidet praksisveilederrolle). Disse «akademiske lærlingene» skal ikke erstatte dagens ansatte, men komme i tillegg. De skal allikevel ha relevante arbeidsoppgaver alt etter kvalifikasjonene i studieforløpet. I tillegg kan/bør studenten brukes til evalueringer, utredninger, planarbeid o.a. som enhetene ellers ikke har god nok tid til.

En slik modell kan være et alternativt til den «stipend»- /støtteordningen kommunen har i dag (1 million pr. år i fire år) for dem som søker sykepleierutdanning. Til forskjell fra dagens ordning vil vårt forslag innebære at arbeidsplass og kommune i større grad henter ut «gevinster» også i studietiden. En slik ordning bør utvikles i nært samarbeid mellom aktuelle enheter og utdanningsinstitusjonene. En slik tenkning er for øvrig i tråd med det man legger opp til i de to fleksible lærerutdanningene som skal lyses ut. I brevet fra ILP heter det bl. a:

Praksis i skolen er en viktig læringsarena i en lærerutdanning. UiT vil teste ut en ny modell med økt bruk av hjemstedsskole til praksis og prosjektoppgaver

- Man bør vurdere å videreføre/utvide støtteordninger som den millionen pr. år SVK har satt av til kvalifisering innen helse- og omsorgssektoren. Både til denne og den foreslåtte ordningen med «akademiske lærlinger» bør det knyttes bindingstid etter endt utdanning. 3-5 år vil ikke være urimelig.
2. *Nærmere samarbeid med videregående skole, spesielt med tanke på å sikre rekruttering til helsefagarbeiderstillingene og teknisk etat.* Til dette hører også å styrke lærlingeordningen, f.eks. lønnsmessig slik at disse stillingene blir mer attraktive. Muligens bør man også vurdere å rekruttere/kvalifisere flere innvandrere til disse stillingene. På generelt grunnlag vil vi hevde at den videregående skolen lever et alt for tilbaketrukket liv i forhold det

samfunn de er satt til å betjene. Det er ikke tilstrekkelig at videregående opplæring bruker OPUS-systemet som buffer og operatør, selv om man får godt skussmål av ansatte i SVK.

3. *I forlengelsen av disse to tiltakene bør man også vurdere å legge bedre til rette for attraktive praksisplasser.* Dette bør både gjelde for utdanninger på videregående skoles nivå og for høyere utdanning og ha som særlig målsetting å få elever/studenter med røtter i kommune/region til å ta sin praksis her. Tilrettelegging handler her om midlertidige boliger til studentene, lokaler/utstyr, fagmiljø og faglig oppfølging, kvalifisering av personale. Selv om utdanningsinstitusjonene har et primæransvar her, vil en kommunal egeninnsats både bli verdsatt og brukt.
4. *En gjennomgang og revisjon av kommunens/sektorens rekrutteringsstrategier, de virkemidler man har, og bør ha framover og hvordan man kan bli mer synlig og attraktiv i framtidens kompetansemarked.*

Nesten alle intervjuene peker i retning av behovet for en vurdering og revisjon av kommunens rekrutteringsstrategier. Det bør settes ned en egen gruppe som ser nærmere på strategier, effekter, ressurser og alternativer.

5. *Jakten på spesialistene*

Kanskje særlig med tanke på å skaffe til veie nødvendig spesialistkompetanse synes det nødvendig å tenke nytt og utradisjonelt, både når det gjelder hvordan man mobiliserer aktuelle kandidater og hvilke virkemidler (lønn o. a) som tas i bruk. Kanskje må det her legges større vekt på «headhuntingstrategier» og et bredere repertoar av virkemidler enn det som tas i bruk overfor store yrkesgrupper? Rana kommune har tilsynelatende hatt suksess med å holde på ungdommen og ta personlig kontakt med ungdom som har flyttet og opprettholdt kontakten med dem mens de studerte eller jobbet utenbys. Bl.a. introduseres de unge utflytterne for jobbtilbud som kan passe for den enkeltes utdanning og det inviteres til møter mellom ungdom og næringsliv (Lorentsen og Nygård 2016)

6. *Lederskiftet i teknisk/administrativ sektor*

Vi vil også anbefale at man tenker i gjennom hvordan man skal møte det kommende generasjonsskifte blant lederne innen teknisk/administrativ sektor. I hvilken grad skal man kvalifisere og forberede egne ansatte på dette, i hvilken grad og (ikke minst) hvordan skal man evt. rekruttere eksternt?

7.2 Mobiliseringsutfordringen

Det mest nærliggende her å gripe fatt i her er heltid/deltid problematikken. Dette er da også SVK i ferd med å gjøre gjennom et eget utvalg. Vi har i kapittel 1 vist til at mange Finnmarkskommuner har en lagt høyere andel ansatte i heltidsstillinger enn landet for øvrig. Vi har også pekt på hovedforklaringene til dette. En av dem er at man har prøvd ut mange tiltak, blant annet mer helgearbeid (hinkehelger), kombijobbing, bundet/ubundet tid og langturnuser

(Moland og Lien 2013). Dette viser at det faktisk finnes et handlingsrom for å gjøre noe med situasjonen, noe som bør inspirere til videre arbeid med saken.

Både gjennom tall og tale fremkommer det at SVK har problemer med kvalifisert arbeidskraft knyttet til de mindre enhetene i kommunens utkant. En måte å løse dette på kan være å foreta en sterkere faglig og organisatorisk kobling mellom utkant- og sentralenheter og på en slik måte at utkantenheten i større grad kan høste av sentralenhetens kompetanse. Dette er kanskje særlig aktuelt innen skolesektoren hvor man bl.a. gjennom bruk av digitale løsninger vil kunne finne fram til mange og gode pedagogiske løsninger. I en slik samhandlingsrelasjon vil ufaglærte lærere samhandle med, og veiledes av, faglærte og rutinerte lærere ved «moderskolene». I en slik modell vil det å styrke sentralskolene faglig og personellmessig også styrke utkantskolenes pedagogiske tilbud. Her burde det ligge an til et spennende og nyskapende pedagogisk utviklingsarbeid som både ivaretar behovet for kvalitet og nødvendigheten av en desentralisert skolestruktur. Det vil samtidig kvalifisere både lærere og elever i bruk av digitale verktøy.

For øvrig ligger det en stor og spennende utviklingsoppgave knyttet til identifisering og utnyttelse av ansattes realkompetanse. Dette er i seg selv et større utviklingsprosjekt som bl.a. vil utfordre dagens måter å organisere og utføre arbeidet på.

7.3 Kvalifiseringsutfordringen

I SVK, som i alle andre kommuner, skjer det læring hver dag og ansatte deltar både i etter- og videreutdanningsaktiviteter. All denne aktiviteten er bare delvis koordinert, styrt og koblet til kommunens og sektorenes mål og strategier. Aktiviteten lener seg tungt til det individuelle initiativ og kan til tider virke vilkårlig på de ansatte. Som i alle andre kommuner er vilkårene for kompetanseheving svært ulike, både med tanke på ytre trykk, relevante tilbud, økonomi og tilrettelegging på og av arbeidsplassen. Sammenliknet med en helsefagarbeider på sykehjemmet har en ansatt på planavdelingen, med mastergrad, langt større sjanser til å få følge lange (og dyre) videreutdanninger, få dekket alle kostnader og få forholdene lagt til rette på jobb for studiearbeid. Slik sett opprettholder dagens ordninger og strukturer den kompetansemessige ulikheten innad i kommunen.

Alle de forhold som her er nevnt peker i retning av at SVK bør vie langt tid og oppmerksomhet til de ansattes kompetanseutvikling. Dette er ikke bare et virkemiddel for å gjøre arbeidsoppgavene bedre, det er også et virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Gjennom sine kartlegginger mener Rødvei (2006) å finne at kompetanseutvikling er ett av de viktigste virkemidlene for å beholde ansatte. Det samme fremgår delvis av Moland og Egges kartlegging fra 2000 hvor syv av ti ansatte mener at etter- og videreutdanning har stor trivselsfremmende og motiverende betydning. De finner også at ansatte som har fått lønnsforhøyelse og/eller mer interessante oppgaver som resultat av etter- og videreutdanning i klart mindre grad enn de som ikke har fått noen slike belønninger har planer om å slutte (Moland/Egge 2000:177).

I et slikt perspektiv er det kanskje særlig viktig å vie de grupper av ansatte som har de minst gunstige vilkår for etterutdanning, nemlig dem med videregående utdanning og de ufaglærte,

langt større oppmerksomhet. Vi mener det på alle måter vil være lønnsomt, også for SVK, om er man satset på et kompetanseløft for denne delen av kommunens ansatte.

Ut fra det som fremkommer i intervjuene mener vi at det vil være hensiktsmessig å starte opp et arbeid med kompetanseplaner, og hvor prosessen er like viktig som produktet. Det vil si at et slikt arbeid bør involverte alle sektorer, alle ansatte og alle nivå i organisasjonen. Det bør altså ikke isoleres til en mindre utredningsgruppe på sentralt nivå. Intervjuene viser at dette er en sak som både opptar og engasjerer alle ansatte, og det er ikke minst viktig at flere enn lederne involveres. Ved å involvere hele organisasjonen settes tematikken på dagsorden gjennom felles diskusjoner, idedugnader og forslag. Dette vil både bidra til en økt kompetansebevissthet i organisasjonen og styrke de ansattes motivasjon, følelse av delaktighet og identitet som yrkesutøvere.

Mer konkret mener vi at arbeidet med en helhetlig kompetanseplan bør foregå parallelt på alle nivå i organisasjonen. Det innebærer både aktiv samhandling mellom nivåene og at det i tillegg til en overordnet plan utvikles planer for hver sektor og for hver enhet slik at særtrekk og behov ivaretas. Disse planene må imidlertid henge sammen og utgjøre et samlet hele. Det er viktig at man avklarer ansvar og oppgaver på de ulike nivåene. På overordnet nivå skal det utvikles en strategisk og overordnet plan med stor vekt på vilkår og virkemidler som skal være felles for alle, på de grunnprinsipper som kompetansearbeidet skal bygge på og på de tiltak som er tverrsektorielle og som skal gjelder for alle. Grunnprinsipper må ikke forveksles med mål eller tiltak, men handler om å synliggjøre hvilke kvaliteter man vil fremme gjennom en kompetansesatsing. Et eksempel på dette er hentet fra Strategisk kompetanseplan for Bærum kommune (Moland mfl.2010: vedlegg):

Kunnskap skal få konsekvenser ved at ny kunnskap omsettes til handling

Et slikt prinsipp legger føringer både på hva man skal satse på, hvordan f.eks. etter- og videreutdanningstilbud legges opp og hvordan arbeidsplass må forholde seg til ansattes kunnskap. Ett eksempel på tverrsektorielle tiltak kan f.eks. være at alle nyansatte ledere skal gjennomføre et internt kvalifiseringsopplegg seinest seks måneder etter tilsetting, eller at alle nyansatte skal ha en egen mentor på arbeidsplassen det første halve året.

På sektor- og enhetsnivå handler det mer om de sektorielle særtrekk, målene for virksomhetene og nåværende og fremtidige utfordringer man står overfor. På dette nivået må man også inkludere individuelle kompetansebehov.

I arbeidet med en helhetlig og systematisk kvalifiseringsstrategi er det en rekke forhold som bør overveies og konkretiseres

- De ansattes vilkår for å ta etter- og videreutdanning
- Hvordan nå ulike grupper av ansatte med ulike behov og ulik motivasjon for kompetanseheving

- Belønningssystemer knyttet til lønn, utfordrende arbeidsoppgaver /andre arbeidsoppgaver/andre stillinger/annet ansvar
- Hvordan kompetanseutvikling skal knyttes til strategiplaner på ulike nivå og til kommunens samlede personalpolitikk og økonomiske politikk.
- Hvordan kompetansebehov skal knyttes til kortsiktige og langsiktige utfordringer, til utviklingstrekk i samfunn og yrke og til den enkeltes behov og ønsker. En diskusjon om kompetanse er langt på vei en diskusjon om hva man vil og hvor man vil med organisasjon og arbeid
- Hvordan organisasjonens kompetansesatsing (kontinuerlig) skal rapporteres og evalueres
- Samhandling med utdanningstilbyderne, først og fremst videregående skole og høyere utdanning.

Som vist til i kap. 1 er kommunenes erfaringer med kompetanseplaner noe ulike. Uansett viser det seg at et systematisk, kontinuerlig og langsiktig kompetansearbeid gir resultater og bringer kommunene framover. Samtidig er det åpenbare feller som må unngås. Man må, for det første, unngå den situasjonen som Skaar og Pedersen(2012) beskriver, nemlig at kompetanseplanen mer blir til pynt enn til praksis. Planene må med andre ord brukes til noe mer enn å synliggjøre at man har tatt oppgaven på alvor, de skal brukes og legger føringer på arbeidet som skal gjøres. Det legges som kjent mange planer i norsk arbeidsliv, men alt for mange legges dessverre i skuffer og skap og trekkes i beste fall fram ved festlige anledninger.

Følgende sitat fra Moland og Egge (2000:217) er i så måte en viktig påminnelse til SVK:

Når vi spør ledere, tillitsvalgte eller ansatte om praksis (dvs. planmessig personalarbeid-vår anm.), får vi som oftest svar at planene er i ferd med å bli implementert, » det kommer snart på plass». Av og til får man det motsatte svar; at kommunen har hatt «det og det», men så har det sklidd ut. En ansvarlig person har kanskje sluttet, eller arbeidspresset har vært for stort. Man måtte konsentrere seg om de løpende oppgavene. Svarene forholder seg altså enten til fremtid og fortid. Dette kan skyldes at planer lett kan bli for vidløftige, at de er for dårlige, at de blir et utvendig tillegg til virksomheten, at de ikke er forankret i linjeansvaret, at de ikke har budsjettmessig dekning, at de ansvarlige er overarbeidet og fullbooket med ad-hoc oppgaver, brannslukkingsarbeid osv.

Det er altså viktig for SVK at før man evt. går i gang med et planarbeid avklarer hva man vil, hvor man vil og hva man konkret vil oppnå. En plan for planens skyld er mer eller mindre bortkastet arbeid. I den sammenheng bør SVK også vurdere om man parallelt med, og som en del av, den «store samtalen» om kompetanseutvikling både skal gi ledere på alle nivå et særskilt ansvar og kvalifiserer dem for kompetanseoppgaven.

Den uformelle læringen, den som inngår i det daglige arbeid, er for mange ansatte den viktigste læringen (jf. kap. 1), mens den for organisasjonen er den mest usynlige. Nettopp fordi det er så individuelt og så innvevd i virksomheten er den både vanskelig å gripe og begripe. Også i dette

caset er det lite om denne tematikken og hvordan det helt konkret legges til rette for læring og utvikling på arbeidsplassen. Erfaringene fra Sandnes skole indikerer noe om hvilket kompetansepotensiale som kan utløses med utgangspunkt i riktige arbeidsoppgaver og god tilrettelegging. Vi anbefaler derfor at SVK vurderer om man bør sette i gang konkrete utviklingsarbeid knyttet til læring i arbeid og med muligheten for en viss økonomisk støtte til de enheter/sectorer som ønsker å arbeide mer med dette.

I forlengelsen av et slikt prosjekt er det, etter vår vurdering, naturlig at de to store sektorene øremerker en egen stilling med ansvar for det overordnede arbeid med rekruttering og kompetanseutvikling og som kan ivareta rollen som veileder og inspirator i den type prosjekt som her er foreslått.

Litteratur:

Angell .E. m.fl.2013. *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*. Norut Alta Rapport nr. 7

Bakkeli, V, Jensen, R.S. og Moland,L.2013. *Kompetanse i kommunene*. Fafo -rapport nr. 51.Oslo

Brasetvik, K.2013. *Ledelse på hugget eller på hælen. Hvilken arbeidsgiverpolitikk preger kommunale ledere når de skal rekruttere ingeniører, lærere og sykepleiere? Skapes det proaktive eller reaktive ledere?* Masteroppgave. Høgskolen i Østfold.

Breaugh, J. 2008. Employee recruitment : Current knowledge and important areas for future research. I *Human Resource Management Review* vol. 18 s. 103-118

Brinkerhoff, R.O. og Apking, A.M. 2001. *High Impact Learning strategies for leveraging business results from training*. Basic Books. New York.

Bråthen , M., Nyen, T. og Hagen, A. 2007. *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Fordeling, omfang og finansiering. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2006*. Rapport nr 4. Oslo

Danielsen, Å. og Pettersen, H. (2009): Virkninger av et videreutdanningstiltak? I Grepperud, G. (red): *For folk flest*. Gyldendal Akademisk. Oslo.

Fevang, E., Strøm, S. og Sæther,E.M.2008. *Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende? En sammenlikning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor*. Frischsenteret. Oslo

Flaatten, S.V. og Grepperud, G. 2009. Noe er det vel godt for? Utdanning og omstilling i Store Norske. I Mikalsen, K. og Solberg, M. *Det store kullrushet- industriell omstilling i Arktis*. Gyldendal. Oslo

Gaski, M., Abelsen, B og Lie,I.2006. *Sykepleiere utdannet i Nord-Norge. Hvor blir de av?* Nasjonalt senter for distriktsmedisin/UiT Norges arktiske universitet. Tromsø

Grepperud, G, Rønning, W. og Støkken, A ,M. 2006. *Studier og hverdagsliv- voksne studenter i fleksibel læring*. VOX. Oslo

Grepperud, G. 2009. *Fra gruvegang til skolegang*. Rapport. U-vett. UiT. Tromsø

Grepperud, G. mfl.2010. *Kunnskapssamfunnet. Hva vil vi med voksnes kvalifisering?*. Gyldendal Akademisk. Oslo

- Grepperud, G., Danielsen, Å og Roos, G. 2016. *Varsel om en mulig krise*. Rapport nr 4 fra prosjektet "utdanning for utvikling- studie og læringssentras rolle og funksjon". Septentrio Reports nr.2. UiT Norges arktiske universitet.Tromsø
- Hagen, A. og Nadim, M.2009. *Hvordan kan kompetanse bidra til å holde folk i arbeid?* FAFO-rapport nr. 10. Oslo
- Helse Nord og KS Nord-Norge. 2013. *Tiltaksplan 2014-2016 for kompetanseutvikling i kjølvannet av samhandlingsreformen*.
- Jakobsen, H. m.fl.2015. *Barnehagemonitor. Den digitale tilstand i barnehagen*. IKT senteret.
- KRD. Hjemmeside til prosjektet " Saman om ein betre kommune".
<http://www.sammenom.no/om-programmet/>
- KRD.2013. *Hva er "Saman om ein betre kommune"*. Informasjonshefte. Oslo.
http://www.sammenom.no/files/2015/11/hva_er_saman_om_ein_betre_kommune.pdf
- KS.2013. *Rekrutteringsbehov i kommunesektoren fram mot 2022*. Oslo
- KS.2014. *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor*. Oslo
- KS.2016. *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor*. Oslo
- Lorentsen, A. og Niemann, K.2009. *150 km/t på en grusvej*. Aalborg Universitetsforlag.aalborg
- Lorentsen, H. og Nygård, F. 2016. *I denne kommunen ringes utflytterne opp*. NRK Nordland. Publisert kl.18.13, 5 desember
- Moland, L. og Egge, M. 2000. *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?* FAFO-rapport 337.Oslo
- Moland, L. mfl. 2012. *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*. Asplan Viak/FAFO. Oslo
- Moland, L. og Lien, L.2013. *Heltid i nord- hvorfor lykkes Finnmark*. Fafo-rapport nr.37.Oslo
- Moland, L. mfl. 2014. *Sammen om en bedre kommune: Dypdykk i 16 kommuner*. Fafo-rapport nr. 14. Oslo
- Moland mfl. 2015. *Sammen om en bedre kommune: Dypdykk-rapport 2*. Fafo-rapport nr. 50. Oslo
- Nord-Troms regionråd. 2016. *Rekrutterings- og kompetanseplan 2016-2020*.Høringsdokument 13.09.16.
- Norut. 2009. *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Rapport nr. 8. Tromsø
- Nyen.T.2005. *Livslang læring i norsk arbeidsliv II. Resultater fra læringsvilkårsmonitoren*. Fafo-rapport nr. 501.Oslo
- Ose, S.O. mfl. 2009. *Mestring og trivsel blant hjelpepleiere i norske kommuner*. SINTEF. Trondheim

Oslo Economics.2016. *Evaluering av utviklingsprogrammet "Sammen om en bedre kommune"*. Rapport nr. 8. Oslo

Rødvei, P.H.2006. *Den mekaniske arbeidsgiverpolitikken. En analyse av spenningen mellom kommunal arbeidsgiverpolitikk og individualiserte krav og forventninger*. Avhandling. UiT. Tromsø

Schuller, T. mfl.2004. *The Benefits of Learning. The impact of education on health, family life and social capital*. RoutledgeFalmer. London.

Seip, Å. A. 2011. *Kompetanseutvikling i offentlig sektor. Læring i arbeid*. Fafo-rapport 23

Skaar, S. og Pedersen, A.H. 2012. *Kompetansearbeid i kommunal sektor- en strategisk satsing eller tilfeldig ressursbruk?* Masteroppgave. MPA. UiT Norges arktiske universitet.

Stegeager, N. (2014) : *Viden i bevægelse – en studie af masterstuderende i spændingsfeltet mellem uddannelse og arbejdsplads* . Ph.d - afhandling. Aalborg Universitet. Det Humanistiske Fakultet, Institutt for Læring og Filosofi.

St .meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*

UiT.2016. *Arktisk bachelorutdanning i sykepleie, en fleksibel deltidsutdanning. Rapport fra arbeidsgruppa for utredning av desentralisert, deltids sykepleierutdanning*. Det helsevitenskapelige fakultet. IHO. UiT Norges arktiske universitet

Vangberg og Jakobsen 1998. *Fra gruevbus til fagarbeider*. Prosjektoppgave. UiT. Tromsø

Wahlgren, B. og Aarkrog, V. 2013. *Transfer- kompetence i en professionel sammenhæng*. Aarhus Universitetsforlag. Aarhus.

Wartiainen, I. 2016. *Kompetansekartlegging i grunnskoler i Øst-Finnmark*. Kompetansekoordinator Øst (KKØ).

Vedlegg

Kommune	Antall kommunalt ansatte 4 kv. 2015	Rekruttering som utfordring	Beholde ansatte som utfordring	Kompetanse utvikling/-mobilisering som utfordring	Evne til innovasjon og nyskaping som utfordring
Berlevåg	139	2,3	3	2	2
Loppa	173	2,5	2	3	2
Gamvik	174	3,8	3	2	2
Kvalsund	175	4	3	3	3
Lebesby	216	2,8	1	2	3
Vardø	246	2,3	2	Ikke svart	4
Båtsfjord	262	3,8	3	Ikke svart	4
Kautokeino	414	2	1	3	2
Sør-Varanger	1248	3,3	3	3	4
Alta	2235	2,3	1	3	3
Gjennomsnitt Finnmarkskommuner		2,9	2,2	2,6	2,9
Berg	121	2,3	3	3	2
Dyrøy	191	3,8	2	4	4
Kåfjord	391	3	2	3	3
Skjervøy	412	2,3	1	1	2
Sørreisa	457	1,8	1	3	3
Kvæfjord	523	2,3	2	4	3
Målselv	817	2,5	2	2	2
Lenvik	1484	3,3	2	2	3
Gjennomsnitt Tromskommuner		2,7	1,9	2,8	2,8
Værøy	110	2,3	2	3	3
Flakstad	179	3,3	2	2	2
Herøy	189	2,3	2	2	3
Beiarn	195	2,8	2	2	3
Rødøy	211	2	1	2	3
Hattfjelldal	248	2,3	2	1	2
Sømna	307	2,5	2	3	2
Lødingen	317	2,3	2	3	3
Bø	398	2	1	2	3
Øksnes	546	2,7	1	2	2
Hadsel	890	2,8	2	3	3
Brønnøysund	934	2	2	2	2
Vågan	1109	3	2	3	3
Vestvågøy	1205	3,5	2	2	3
Rana	2506	3,3	3	2	3
Gjennomsnitt Nordlandskommuner		2,4	1,8	2,1	2,5

Nordnorske kommuners vurdering av fire kompetanseutfordringer. KS Arbeidsgiverbarometer 2016.

Denne oversikten baserer seg på hva de nordnorske kommunene som deltok i KS sin arbeidsgiverkartlegging i 2016 svarte angående utfordringene knyttet til rekruttering, til det å beholde ansatte, til kompetanseutvikling og sin evne til innovasjon og nyskaping. Spørsmålet var følgende: *Opplever følgende arbeidsgivertema som utfordrende for kommunen/fylkeskommunen i dag, og tilfelle hvor utfordrende? Grad av utfordring ble angitt etter en firedelt skala (1= ikke utfordrende, 2 = litt utfordrende 3= ganske utfordrende 4=meget utfordrende). Kategorien "rekruttering som utfordring" angir gjennomsnitt av rekruttering av fire ulike grupper av ansatte. Det omfatter "rekruttering av toppledere", "rekruttering av mellomledere", "rekruttering av virksomhetsledere" og rekruttering av fagpersonale".*

