

Forvaltningsrevisjon 2020/2021.
Utarbeidet av Revisjon Øst IKS
etter oppdrag fra kontrollutvalget
i Stor-Elvdal kommune.

-Kompetanse i Stor-Elvdal kommunes organisasjon-



Revisjon  Øst IKS

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Kompetanse i Stor-Elvdal kommunes organisasjon*. Rapportutkastet har vært sendt rådmannen i Stor-Elvdal kommune til uttalelse, og rådmannens uttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver; kontrollutvalget i Stor-Elvdal kommune.

Forvaltningsrevisor Kjetil Kalager har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Jo Erik Skjeggstad har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet og har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for god tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet.

Revisjon Øst IKS takker kontrollutvalget i Stor-Elvdal kommune for oppdraget.

Løten, den 5. mai 2021



Jo Erik Skjeggstad

-Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor-



Kjetil Kalager

-Utøvende forvaltningsrevisor-

Forsidebilder: Freedigitalphotos.net

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5
PROBLEMSTILLINGER OG METODE	5
HOVEDKONKLUSJON OG ANBEFALINGER	5
1 INNLEDNING	7
1.1 BESTILLING OG HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	7
1.2 KOMMUNIKASJON MED RÅDMANNEN/REVIDERT ENHET.....	7
1.3 RAPPORTENS VIDERE STRUKTURELLE OPPBYGGING.....	7
2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	8
2.1 FORMÅL.....	8
2.2 PROBLEMSTILLINGER	8
2.3 AVGRENSNING	8
3 REVISJONSKRITERIER	10
3.1 VALG AV REVISJONSKRITERIER.....	10
4 METODE FOR REVISJONEN	12
4.1 OM METODEVALGET.....	12
4.2 UTVALG	12
5 INNHENTENDE DATA OG ANALYSE	14
5.1 INNHENTENDE DATA.....	14
5.1.1 <i>Data fra kvalitative intervjuer</i>	14
5.1.2 <i>Data fra spørreskjemaundersøkelsen</i>	20
5.2 REVISORS VURDERING.....	26
5.3 REVISORS KONKLUSJON OG SAMLEDE ANBEFALINGER	30
6 RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN	32
7 KILDER	33
8 VEDLEGG A: SAMMENFATNING AV PROBLEMSTILLINGER, REVISJONSKRITERIER OG METODE	I
9 VEDLEGG B: UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER	II
10 VEDLEGG C: RELIABILITET OG VALIDITET	VI

10.1	RELIABILITET OG VALIDITET	VI
10.1.1	<i>Reliabilitet</i>	<i>vi</i>
10.1.2	<i>Validitet</i>	<i>vii</i>
11	VEDLEGG D: INTERVJUGUIDE	IX

Sammendrag

Kontrollutvalget i Stor-Elvdal kommune fattet i møte den 16. september 2019, jf. sak 19/20, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon rettet mot kompetanse i kommunens organisasjon.

Problemstillinger og metode

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Stor-Elvdal kommune sikrer kommunen og den enkelte ansatte nødvendig kompetanse i oppgaveløsningen, herunder hvordan sektorer og enheter arbeider i denne forbindelse. Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. I hvilken grad har kommunen etablert et system for å sikre nødvendig kompetanse til sektorer, enheter og den enkelte medarbeider?
- II. I hvilken grad er utvalgte kommunale sektorer og enheter i stand til å rekruttere, beholde og utvikle nødvendig kompetanse?

I undersøkelsen er det gjennomført kvalitative intervjuer med ni kommuneansatte, heriblant med enkelte hovedtillitsvalgte (se nærmere utvalg i pkt. 4.2). Videre har det blitt utført en spørreskjemaundersøkelse i sektor for oppvekst og utdanning og sektor for samfunnsutvikling.

Forvaltningsrevisjonens innhentende data er vurdert opp mot utledede revisjonskriterier, herunder kriterier fra hovedtariffavtalen, teori om virksomhetsstyring samt relevant lovverk (se pkt. 3.1 for nærmere angivelse av kilder til revisjonskriterier).

Hovedkonklusjon og anbefalinger

Med bakgrunn i de vurderinger som er foretatt i relasjon til problemområdet, er revisors samlede konklusjon at Stor-Elvdal kommune har etterlevd de fastsatte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte. Revisor fremmer følgende samlede anbefalinger:

- Med unntak av sektor for samfunnsutvikling, har kommunens sektorer utarbeidet egne kompetanseplaner. Ved siden av de sektorvise kompetanseplanene har flere enheter utformet egne kompetanseplaner og opplæringsplaner. Disse planene utgjør en ytterligere konkretisering av sektorenes kompetanseplaner.

Revisor vil anbefale at kommunen ser til at det blir utarbeidet en sektorvis kompetanseplan for sektor for samfunnsutvikling, jf. revisjonskriterium nr. 2.

- Flere respondenter tilkjenner at det foreligger et forbedringspotensial knyttet til å foreta en mer langsiktig og overordnet analyse av hva kommunen har behov for av personell i undervisningsfag, herunder nødvendige tiltak for etter- og videreutdanning. Pr. i dag planlegges det ofte kun for ett år om gangen.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å gjennomføre en mer langsiktig kompetanseanalyse innen skoleverket, jf. revisjonskriterium nr. 1, 2 og 3.

- I Stor-Elvdal kommune gjennomføres det hvert år medarbeidersamtaler mellom enhetsledere og ansatte m.v. Det fremkommer at aktuelle kurs- og kompetansetiltak utgjør et fast tema i samtalene, herunder nytten av tidligere gjennomførte tiltak. Medarbeiderundersøkelsen (10-faktor), som gjennomføres annethvert år overfor kommunens ansatte, inneholder også flere spørsmål relatert til kompetanse m.v. Eksempelvis forekommer det spørsmål knyttet til kompetanseutvikling og bruk av kompetanse. Flere respondenter tilkjenner imidlertid at det kan foreligge et forbedringspotensial knyttet til å gjennomføre en mer omfattende evaluering og rapportering av iverksatte kurs- og kompetansetiltak. Dette kan eksempelvis gjelde i tilfeller hvor det gjennomføres felleskurs i enheter, avdelinger etc.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å gjennomføre en mer omfattende evaluering og rapportering innen området, jf. revisjonskriterium nr. 2.

- I undersøkelsen går det frem at kommunen i det klart vesentlige, etterlever fastsatte lovkrav til kompetanse m.v. (barnehage, skole, voksenopplæring, planområdet, bibliotek). Ved Sollia skole, som er en meget liten skole, er det imidlertid betydelige utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig lærerkompetanse.

Revisor vil anbefale at kommunen foretar en nærmere vurdering av hvordan man kan styrke den formelle lærerkompetansen ved Sollia skole, jf. revisjonskriterium nr. 3.

1 Innledning

1.1 Bestilling og hjemmel for forvaltningsrevisjon

I henhold til kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget i Stor-Elvdal kommune fattet i møte den 16. september 2019, jf. sak 19/20, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon rettet mot kompetanse i kommunens organisasjon. Dette inngikk som et tema i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon (2015-2019).

1.2 Kommunikasjon med rådmannen/revidert enhet

Den 12. november 2019 sendte revisor oppstartsbrev til rådmannen hvor det ble informert om igangsettelsen av inneværende forvaltningsrevisjon m.v. Det ble gjennomført et informasjonsmøte med kommuneadministrasjonen den 23. juni 2020.

Utkastet til forvaltningsrevisjonens revisjonskriterier ble sendt rådmannen til uttalelse den 26. februar 2021. Den 10. mars 2021 mottok revisor tilbakemelding på revisjonskriteriene fra kommunen. Det ble opplyst at kommunen anså kriteriene som relevante for forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt rådmannen til uttalelse den 8. april 2021. Den 27. april 2021 mottok revisor rådmannens uttalelse som er inntatt i rapportens kapittel 6.

1.3 Rapportens videre strukturelle oppbygging

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av prosjektets formål og av prosjektets problemstillinger.

Prosjektets kilder til revisjonskriterier presenteres i kapittel 3.

Kapittel 4 utgjør rapportens metodekapittel. Her presenteres undersøkelsens metodiske fremgangsmåte.

Data innhentet i forbindelse med undersøkelsen presenteres i kapittel 5 og analyseres med henblikk på revisjonskriteriene. Her fremkommer revisors vurderinger, anbefalinger og samlede konklusjon knyttet til analysen.

Rådmannens uttalelse til rapporten fremkommer av kapittel 6.

2 Formål og problemstillinger

Prosjektets formål og problemstillinger er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger som er trukket opp i overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon (2015-2019).

2.1 Formål

Forvaltningsrevisjonens formål er å undersøke om Stor-Elvdal kommune sikrer kommunen og den enkelte ansatte nødvendig kompetanse i oppgaveløsningen, herunder hvordan sektorer og enheter arbeider i denne forbindelse. Således settes det fokus på sider ved kommunens strategiske kompetansestyring.

2.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. I hvilken grad har kommunen etablert et system for å sikre nødvendig kompetanse til sektorer, enheter og den enkelte medarbeider?
- II. I hvilken grad er utvalgte kommunale sektorer og enheter i stand til å rekruttere, beholde og utvikle nødvendig kompetanse?

Det anses uhensiktsmessig å trekke et klart skille mellom de to problemstillingene da de er nært forbundet. Problemstillingene behandles derfor samlet i det videre.

2.3 Avgrensning

Av hensyn til prosjektets omfang er det nødvendig å avgrense undersøkelsen. I relasjon til problemstilling II er undersøkelsen primært konsentrert til sektor for oppvekst og utdanning, samt sektor for samfunnsutvikling. Begge sektorene er kjennetegnet av et betydelig behov for formell kompetanse, eksempelvis lærerkompetanse og plankompetanse.

Sektor for oppvekst og utdanning består av følgende enheter:

- Barnevernet
- Koppang og Sollia skoler
- Koppang og Sollia barnehager
- Stor-Elvdal ungdomsskole
- Kulturskolen
- Voksenopplæringen

Sektor for samfunnsutvikling består av følgende enheter:

- Enhet for kommunalteknisk drift
- Enhet for forvaltning
- Enhet for eiendom
- Enhet for kultur og idrett

3 Revisjonskriterier

3.1 Valg av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt¹.

Revisjonskriteriene velges ut med bakgrunn i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innhentede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvorledes tilstanden bør være på området, er kriteriene også med på å danne utgangspunktet for revisors anbefalinger.

I dette prosjektet benyttes revisjonskriterier fra følgende kilder:

- KS (2021): *Hovedtariffavtalen (2020-2022)*.
- COSO (2005): *Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk*.
- Stor-Elvdal kommune (2018a): *Kommunestyresak 18/48: Overordnet kompetanseplan i Stor-Elvdal kommune*.
- *Opplæringsloven (1998)*.
- *Forskrift til opplæringsloven (2006)*.
- *Barnehageloven (2005)*.
- *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager (2017)*.
- *Plan- og bygningsloven (2008)*.
- Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

¹ Norges Kommunerevisorforbund (2020): *RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon*.

- *Folkebibliotekloven (1985).*
- *Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek (2013).*

For nærmere utledning av revisjonskriterier vises det til vedlegg B.

4 Metode for revisjonen

4.1 Om metodevalget

Det er hva problemstillingen ønsker å undersøke som bør avgjøre metodevalget (Holme og Solvang: 1996). Etter en samlet vurdering har det blitt gjennomført kvalitative intervjuer og en spørreskjemaundersøkelse.

Metodevalget begrunnes ut ifra problemstillingens karakter. På denne måten kan det, i form av kvalitative intervjuer, bringes til veie dybde og detaljrikdom knyttet til kommunens kompetansestyring og -utvikling. Spørreskjemaundersøkelsen kan, på sin side, supplere intervjudataene ved å fremskaffe et bredere respondentunderlag. Det er således tale om en kombinasjon av ulike metoder, det vil si metodetriangulering.

4.2 Utvalg

I undersøkelsen er det gjennomført kvalitative intervjuer med ni kommuneansatte, nærmere bestemt:

- Personalsjef i rådmannens stab
- Hovedtillitsvalgt for Fagforbundet
- Sektorleder for samfunnsutvikling
- Leder av forvaltningsenheten i sektor for samfunnsutvikling
- Sektorleder for oppvekst og utdanning
- Hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet
- Rektor ved Stor-Elvdal ungdomsskole
- Rektor ved Koppang og Sollia skoler
- Styreverder i Koppang og Sollia barnehager

Det er et bevisst valg å intervju representanter ifra ulike sektorer og avdelinger, herunder fra også tillitsvalgtnivået. Utgangspunktet er at disse personene innehar ulike posisjoner og roller. I rolleteorien forklares atferd som en konsekvens av forventninger. Rolleteorien bygger på begrepet posisjon i organisasjonen (hierarkiet) (Andersen, J. A.: 1995). Til den som innehar en bestemt posisjon finnes det forventninger ifra andre, for eksempel ifra kollegaer, samarbeidspartnere og offentligheten, om hvorledes vedkommende skal skjøtte sitt arbeid. Den som innehar posisjonen har dessuten sine egne forventninger til hvorledes han eller hun

bør fylle sin rolle og løse oppgavene. Informasjonen som det enkelte intervjuobjekt gir vil svært ofte være påvirket av posisjonen og dermed også rollen som det enkelte intervjuobjekt innehar.

I relasjon til problemområdet er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse i Questback. Denne er sendt til samtlige 115 ansatte i sektor for oppvekst og utdanning og sektor for samfunnsutvikling. Hensikten har, som nevnt, vært å supplere intervjudataene med et bredere respondentunderlag.

For angivelse av undersøkelsens reliabilitet og validitet vises det til vedlegg C.

5 Innhentende data og analyse

I dette kapittelet fremkommer undersøkelsens innhentede data, som igjen analyseres med henblikk på revisjonskriteriene og angis i form av revisors vurderinger og anbefalinger. Deretter angis revisors samlede konklusjon for det gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet.

I vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier for problemområdet:

- 1) Stor-Elvdal kommune har kartlagt de ansattes kompetanse og analysert kommunens kompetansebehov, herunder tiltak for å beholde og rekruttere ansatte.
- 2) Stor-Elvdal kommune har både utarbeidet en overordnet kompetanseplan og sektorvise kompetanseplaner. Kommunen sikrer medvirkning og arbeider målrettet og planmessig med opplæring og utvikling av arbeidstakerne gjennom interne og/eller eksterne tiltak. Som et ledd i arbeidet gjennomføres det evaluering og rapportering av gjennomførte tiltak.
- 3) Stor-Elvdal kommune etterlever fastsatte lovkrav til kompetanse m.v. (barnehage, skole, voksenopplæring, planområdet, bibliotek).

5.1 Innhentede data

I det følgende presenteres data som er innhentet i forbindelse med de kvalitative intervjuene. Deretter presenteres data som er fremskaffet i spørreskjemaundersøkelsen.

5.1.1 Data fra kvalitative intervjuer

I 2020 gjennomførte Stor-Elvdal kommune en kompetanseregistrering der de kommuneansatte registrerte sin kompetanse i datasystemet *Visma*. Det vil si forhold relatert til den enkeltes erfaring og utdanning, herunder gjennomført etter- og videreutdanning samt kurs. En bakgrunn for kompetanseregistreringen var blant annet den pågående nedbemanningsprosessen i kommunen. For å sikre en kontinuerlig oppdatering av kompetanseregistreringen, har hver ansatt ansvar for å jourholde registreringen i *Visma*.

I 2018 vedtok Stor-Elvdal kommunestyre en ny overordnet kompetanseplan for kommunen. Det fremkommer at planens overordnede føringer bygger på målsettingen om at Stor-Elvdal

kommune skal være en kompetansearbeidsplass. Dette innebærer blant annet at kommunen skal:

- Legge til rette for et miljø hvor kompetanse brukes, deles og skapes.
- Arbeide systematisk med opplæring og utvikling og stimulere ansatte til kompetanseheving som kommunen har behov for.

I den overordnede kompetanseplanen nevnes det samtidig flere aktuelle kompetansetiltak, herunder kurs, etter- og videreutdanning samt kollegaveiledning og kompetansedeling.

Med unntak av sektor for samfunnsutvikling, har kommunens sektorer utarbeidet egne kompetanseplaner². De sektorvise kompetanseplanene er bygd opp etter en mal med følgende hovedoverskrifter:

- Forankring og ambisjoner
- Overordnede mål og føringer
- Kompetanse – begrepsforståelse
- Kompetanseanalyse
- Læringsarenaer og tiltak
- Plan for evaluering og oppfølging av kompetansetiltak

I kommunens kvalitetssystem er det innarbeidet at det skal foretas en årlig revidering av den overordnede kompetanseplanen og av de sektorvise kompetanseplanene. Dette betyr at planene skal tas opp til en årlig vurdering, men det trenger ikke å bety at det skal foretas faktiske endringer i planene. Eventuelle faktiske endringer skal foretas i samråd med tillitsvalgte m.v.

Ved siden av de sektorvise kompetanseplanene har flere enheter utformet egne kompetanseplaner og opplæringsplaner. Disse planene utgjør en ytterligere konkretisering av sektorenes kompetanseplaner. Eksempelvis er det utarbeidet en kompetanseplan for

² Det blir opplyst at sektor for samfunnsutvikling planlegger å utarbeide en sektorvis kompetanseplan. I januar 2021 ble sykehjemssektoren og sektor for helse-, omsorgs- og velferdstjenester slått sammen til en ny sektor for helse og velferd. Det fremkommer at det gjenstår et arbeid knyttet til å utforme en felles kompetanseplan for den nye sektoren.

Koppang og Sollia barnehager. Denne planen berører blant annet kompetansebehov, kompetansetiltak samt sentrale verdier og holdninger i barnehagen.

I intervjuene gir flere respondenter uttrykk for at det forekommer en generell god dialog mellom tillitsvalgte og kommuneledelsen, herunder at det sikres medvirkning ved utarbeidelse av kompetanseplaner. Terskelen for å ta opp ulike saker til diskusjon beskrives samtidig som lav.

Det blir tilkjennegitt at mange ansatte er motiverte til å utvikle sin kompetanse. Et gjennomgående svar i intervjuene er at Stor-Elvdal kommune er positiv og legger til rette for at ansatte kan gjennomføre nødvendig etter- og videreutdanning samt kurs og kompetansedeling. Dette er også forankret som viktige tiltak i kommunens kompetanseplaner, personalpolitikk og permisjonsreglement. Dokumentene understreker at de ansattes kompetanse skal utvikles i tråd med kommunens behov, herunder endrede samfunnskrav.

I Stor-Elvdal kommune gjennomføres det hvert år medarbeidersamtaler mellom enhetsledere og ansatte m.v. Det fremkommer at aktuelle kurs- og kompetansetiltak utgjør et fast tema i samtalene, herunder nytten av tidligere gjennomførte tiltak. Medarbeiderundersøkelsen (10-faktor), som gjennomføres annethvert år overfor kommunens ansatte, inneholder også flere spørsmål relatert til kompetanse m.v. Eksempelvis forekommer det spørsmål knyttet til kompetanseutvikling og bruk av kompetanse³. Flere respondenter tilkjennegir imidlertid at det kan foreligge et forbedringspotensial knyttet til å gjennomføre en mer omfattende evaluering og rapportering av iverksatte kurs- og kompetansetiltak. Dette kan eksempelvis gjelde i tilfeller hvor det gjennomføres felleskurs i enheter, avdelinger etc.

Når kommunen skal lyse ut en stilling, foretas det i regelen en evaluering av hva slags kompetanse som faktisk trengs i stillingen. Det fremkommer at det ikke er uvanlig at formelle

³ Medarbeiderundersøkelsen (10-faktor) ble sist gjennomført i 2019. I undersøkelsen besvares de ulike spørsmålene på en skala 1-5, der 1 er lavest og 5 er høyest. Når det gjelder spørsmål om ansatte får bruk sin jobbrelevante kompetanse, viste undersøkelsen følgende gjennomsnittsscore: Stor-Elvdal kommune som helhet (4,3), sektor for oppvekst og kultur (4,4) og sektor for samfunnsutvikling (4,3). Når det gjelder spørsmål om ansatte opplever relevant kompetanseutvikling i arbeidet, fremkom følgende gjennomsnittsscore: Stor-Elvdal kommune som helhet (3,9), sektor for oppvekst og kultur (4,1) og sektor for samfunnsutvikling (3,7).

stillingskrav blir hevet ved nyrekruttering, noe som gjerne samsvarer med samfunnsutviklingen.

I intervjuene beskrives kommunens lønnsnivå som jevnt over tilfredsstillende. Kommunen har ikke som mål å være lønnsledende, men å være konkurransedyktig for å kunne rekruttere, motivere og beholde ansatte med kompetanse som kommunen har behov for. Dette er også nedfelt som sentrale kriterier i kommunens lønnspolitikk og personalpolitikk.

Stabiliteten i kommunens arbeidsstokk beskrives i mange tilfeller som høy, men den kan også variere. I sektor for helse og velferd benyttes det for eksempel mange vikariater. Videre blir det opplyst at det er vanskelig å rekruttere leger til kommunen.

Som en del av tariffoppgjøret gjennomføres det undertiden lokale forhandlinger, og hensikten er blant annet å anerkjenne og beholde dyktige ansatte. En sentral respondent tilkjenner samtidig at lønnspolitikken kanskje kunne ha vært noe mer samordnet pr. sektor, da enkelte enhetsleder kan praktisere regelverket mer restriktivt enn andre.

Kommunen benytter iblant lønn som et virkemiddel for å motivere til kompetanseutvikling. Eksempelvis har flere renholdere avlagt fagbrev i regi av kommunen, noe som også har gitt dem høyere lønn som fagarbeidere.

Sektor for oppvekst og utdanning

Det blir opplyst at det generelt lar seg gjøre å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte i sektor for oppvekst og utdanning, men at det er utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig lærerkompetanse ved Sollia skole (se nedenfor).

I intervjuundersøkelsen fremkommer det at Koppang og Sollia barnehager tilfredsstillende kravene til antall pedagogiske ledere med godkjent utdannelse, herunder at styrer har grunnutdanning som barnehagelærer. Flere respondenter forteller samtidig at det satses aktivt på kurs- og kompetansetiltak i barnehagene.

Fra intervjuundersøkelsen går det frem at det legges til rette for at lærere som ikke innehar tilstrekkelig med studiepoeng etter opplæringsloven, kan avlegge nødvendige studiepoeng for å tilfredsstillende kravene til faglig og pedagogisk kompetanse. Det blir tilkjenngitt at

Utdanningsdirektoratet har etablert en god ordning som dekker mye av skolenes utgifter til videreutdanning og nødvendig vikarbruk.

Mens det stilles krav om bestemte studiepoeng for å undervise i samtlige fag ved ungdomsskolen, omfatter kravet for barneskolen norsk, matematikk og engelsk. Flere respondenter tilkjenner at nivået stadig høynes når det gjelder antall lærere som tilfredsstillere kravene (se understående tabell). Ved Sollia skole, som er en meget liten skole, er det imidlertid betydelige utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig lærerkompetanse.

Andel undervisning gitt av undervisningspersonell med godkjent utdanning (prosent)⁴

Indikator og nøkkeltall	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning - Stor-Elvdal kommune skoleeier	87,9	84,0	92,4	94,5	96,1
Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning –Koppang skole	93,1	89,3	89,8	100,0	100,0
Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning Sollia barne- og ungdomsskole	37,7	54,3	82,9	82,4	45,2
Andel undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning – Stor-Elvdal ungdomsskole	90,6	82,0	100,0	87,9	100,0

Når det gjelder personalet ved voksenopplæringen, blir det opplyst at dette tilfredsstillere kravene til faglig og pedagogisk kompetanse etter opplæringsloven. Personalet ved kulturskolen opplyses videre å være godt kvalifisert. Selv om det ikke er et formelt lovkrav, har alle fast ansatte pedagogisk utdannelse.

Det fremkommer at kommunens skoler er positive til at ansatte gjennomfører kompetansetiltak, både kortere kurs og mer omfattende etter- og videreutdanning. Tiltakene gjennomføres både på initiativ fra den enkelte medarbeider og rektor. Ved prioritering av ulike kompetansetiltak, ses det blant annet på elevresultater og grunnskolepoeng. Dette er en medvirkende årsak til at engelsk har blitt prioritert i denne forbindelse.

⁴ Kilde: Stor-Elvdal kommunes tilstandsrapport for barnehage og grunnskole 2019/2020.

Skolene er avhengige av å fornye og utvikle kompetansen i tråd med samfunnets krav, og det blir opplyst at mange ansatte er motivert til å gjennomføre kompetansetiltak. Flere respondenter tilkjenner samtidig at det foreligger et forbedringspotensial knyttet til å foreta en mer langsiktig og overordnet analyse av hva kommunen har behov for av personell i undervisningsfag, herunder nødvendige tiltak for etter- og videreutdanning. Pr. i dag planlegges det ofte kun for ett år om gangen.

I undersøkelsen beskrives kompetansen i kommunens barnevern som god. Barnevernstjenestens fire ansatte har alle utdanning innen feltet:

- Kommunens barnevernsleder har treårig høyskoleutdanning i barnevernsfag og holder på å gjennomføre lederutdanning innen området.
- To ansatte har bachelorgrad i barnevernsfag.
- En ansatt er utdannet barnehagelærer og har videreutdanning i sosial kompetanse.

Sektor for samfunnsutvikling

Det blir opplyst at det i hovedsak lar seg gjøre å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte i sektor for samfunnsutvikling, men at det samtidig kan være vanskelig å rekruttere ingeniører.

I sektor for samfunnsutvikling har enhetsleder for forvaltning hovedansvar for gjennomføring av areal- og samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven. Dette inkluderer også å utarbeide forslag til kommunal planstrategi.

I intervjuundersøkelsen beskrives Stor-Elvdal kommunes plankompetanse som tilfredsstillende, selv om plankompetansen gjerne er mer spisset i større kommuner. Det er imidlertid vanlig at sektorens ansatte arbeider endel på tvers av fagområder, hvilket bidrar til å redusere sårbarheten i blant annet planspørsmål. Enhetsleder for forvaltning trekker således veksler på andre ansatte. Det blir samtidig opplyst at det er god kultur for at ansatte diskuterer saker med hverandre, herunder at kompetansedeling sikres.

I intervjuundersøkelsen beskrives det løpende planfaglige samarbeidet med statsforvalteren og fylkeskommunen som godt. Det blir opplyst at det er enkelt å kontakte organene for å motta planfaglig veiledning. Statsforvalteren og fylkeskommunen gjennomfører også flere relevante kurs innen planområdet. Disse kursene er det vanlig at kommunen søker å delta på.

Utover ovennevnte går det frem at kommunen iblant anskaffer konsulentbistand innen planområdet. Dette kan for eksempel gjelde i spørsmål knyttet til kommuneplanens arealdel, kommunale reguleringsplaner, kvalitetssikring av private planer, samt gjennomføring av analyser i kommuneplanens samfunnsdel.

Det fremkommer at kommunens biblioteksjef har en relevant mastergrad og tilfredsstillende fastsatte lov- og forskriftskrav til formell utdanning. Dette reguleres av folkebibliotekloven med tilhørende forskrift.

5.1.2 Data fra spørreskjemaundersøkelsen

I spørreskjemaundersøkelsen har det deltatt 69 respondenter, hvilket utgjør en svarprosent på 60 %. Respondentene fordeler seg med 47 respondenter (68, 1 %) på sektor for oppvekst og utdanning og 22 respondenter (31, 9 %) på sektor for samfunnsutvikling. Resultatet kan oppsummeres som følger:

1. *I hvilken grad opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse til å løse dine arbeidsoppgaver på en god måte? (1 er lavest og 5 er høyest)*

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	0 %	0 %	0 %
2	0 %	9, 1 %	2, 9 %
3	10, 6 %	4, 5 %	8, 7 %
4	63, 8 %	63, 6 %	63, 8 %
5	25, 5 %	22, 7 %	24, 6 %
N	47	22	69

Overstående tabell viser at hovedandelen av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder hvorvidt man vurderer å ha tilstrekkelig kompetanse til å løse egne

arbeidsoppgaver på en god måte. Over halvparten av respondentene har angitt nest høyeste verdi, det vil si verdi 4, som svar på spørsmålet. Disse funnene gjelder for begge av de undersøkte sektorene.

2. *I hvilken grad opplever du at ditt arbeidskollegium har tilstrekkelig kompetanse til å løse arbeidsoppgavene på en god måte? (1 er lavest og 5 er høyest)*

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	0 %	0 %	0 %
2	0 %	0 %	0 %
3	10, 6 %	31, 8 %	17, 4 %
4	63, 8 %	54, 5 %	60, 9 %
5	25, 5 %	13, 6 %	21, 7 %
N	47	22	69

De ovennevnte tallene viser at samtlige respondenter befinner seg i midtre eller øvre del av skalaen når det gjelder hvorvidt arbeidskollegiet vurderes å ha tilstrekkelig kompetanse til å løse arbeidsoppgavene på en god måte. Over halvparten av respondentene har angitt nest høyeste verdi, det vil si verdi 4, som svar på spørsmålet.

3. *I hvilken grad får du benyttet din kompetanse i løsningen av arbeidsoppgavene? (1 er lavest og 5 er høyest)*

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	0 %	4, 5 %	1, 4 %
2	4, 3 %	4, 5 %	4, 3 %
3	8, 5 %	9, 1 %	8, 7 %
4	46, 8 %	50, 0 %	47, 8 %
5	40, 4 %	31, 8 %	37, 7 %
N	47	22	69

Overstående tabell viser at hovedandelen av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder hvorvidt man får benyttet sin kompetanse i oppgaveløsningen. Disse funnene gjelder for begge av de undersøkte sektorene.

4. Er det områder/oppgaver innen din sektor/enhet hvor du mener kompetansen kunne ha vært styrket?

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
Ja	80, 9 %	68, 2 %	76, 8 %
Nei	19, 1 %	31, 8 %	23, 2 %
N	47	22	69

De ovennevnte tallene viser at størsteparten av respondentene mener at det er områder hvor kompetansen kunne ha vært styrket. Når det gjelder sektor for oppvekst- og utdanning, trekker respondenter blant annet frem følgende områder:

- Spesialpedagogikk, sosialpedagogikk, tilpasset opplæring, skolemiljø, klassemiljø, kunnskap om barnevern
- Etnisitet og flerkulturell kompetanse
- Bruk av tekniske hjelpemidler i undervisningen, herunder digital undervisning
- Organisasjonskunnskap, ledelse og administrasjon
- Klasseromsledelse

I sektor for samfunnsutvikling peker respondenter blant annet på følgende områder hvor kompetansen kunne ha vært styrket:

- Prosjektledelse, juss, digital kompetanse
- Drift av bygg og tekniske anlegg
- Pumpeteknikk og sonevanmåling
- Tilsyn og ulovlighetsoppfølging innen byggesaksområdet
- Kartområdet
- Utmarksaker

5. I hvilken grad opplever du at kommunen arbeider planmessig og målrettet med kompetanseutvikling? (1 er lavest og 5 er høyest)

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	0 %	4, 5 %	1, 4 %
2	10, 6 %	22, 7 %	14, 5 %
3	42, 6 %	50,0 %	44, 9%
4	40, 4 %	18, 2 %	33, 3 %
5	6, 4 %	4, 5 %	5, 8 %
N	47	22	69

I den overstående tabellen fremkommer det variasjoner mellom sektor for oppvekst og utdanning og sektor for samfunnsutvikling. Graden av planmessig og målrettet kompetanseutvikling oppleves som størst i sektor for oppvekst og utdanning.

6. I hvilken grad opplever du at kommunen legger til rette for at ansatte kan gjennomføre kurs og etter- og videreutdanning? (1 er lavest og 5 er høyest)

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	2, 2 %	9, 1 %	4, 4 %
2	6, 5 %	18, 2 %	10, 3 %
3	15, 2 %	27, 3 %	19, 1 %
4	45, 7 %	31, 8 %	41, 2 %
5	30, 4 %	13, 6 %	25, 0 %
N	46	22	68

De ovennevnte tallene viser variasjoner mellom sektor for oppvekst og utdanning og sektor for samfunnsutvikling. Graden av tilrettelegging for kurs og etter- og videreutdanning, oppleves som størst i sektor for oppvekst og utdanning.

7. I hvilken grad sikres ansatte medvirkning når det kommer til planlegging og gjennomføring av kurs og etter- og videreutdanning? (1 er lavest og 5 er høyest)

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	2,1 %	9,5 %	4,4 %
2	10,6 %	14,3 %	11,8 %
3	27,7 %	23,8 %	26,5 %
4	42,6 %	42,9 %	42,6 %
5	17,0 %	9,5 %	14,7 %
N	47	21	68

Overstående tabell viser at over halvparten av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder opplevd medvirkning knyttet til planlegging og gjennomføring av kurs og etter- og videreutdanning. Disse funnene gjelder for begge av de undersøkte sektorene.

8. I hvilken grad er du motivert til å utvikle din kompetanse? (1 er lavest og 5 er høyest)

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	0 %	0 %	0 %
2	2,1 %	4,5 %	2,9 %
3	6,4 %	13,6 %	8,7 %
4	31,9 %	36,4 %	33,3 %
5	59,6 %	45,5 %	55,1 %
N	47	22	69

De ovennevnte tallene viser at størsteparten av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder å være motivert til å utvikle egen kompetanse. Disse funnene gjelder for begge av de undersøkte sektorene.

9. I hvilken grad gjennomfører du og dine kollegaer løpende kompetansedeling og erfaringsutveksling? (1 er lavest og 5 er høyest)

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	0 %	13, 6 %	4, 3 %
2	6, 4 %	4, 5 %	5, 8 %
3	38, 3 %	22, 7 %	33, 3 %
4	38, 3 %	50, 0 %	42, 0 %
5	17, 0 %	9, 1 %	14, 5 %
N	47	22	69

Overstående tabell viser at over halvparten av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder graden av løpende kompetansedeling og erfaringsutveksling. Disse funnene gjelder for begge av de undersøkte sektorene. I sektor for samfunnsutvikling er det samtidig 13, 6 % av respondentene, det vil si tre personer, som har krysset av for laveste verdi (1).

10. I hvilken grad er kommunen en attraktiv arbeidsgiver som klarer å beholde ansatte med viktig kompetanse som kommunen har behov for? (1 er lavest og 5 er høyest)

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	2, 1 %	4, 5 %	2, 9 %
2	19, 1 %	22, 7 %	20, 3 %
3	36, 2 %	31, 8 %	34, 8 %
4	40, 4 %	36, 4 %	39, 1 %
5	2,1 %	4, 5 %	2, 9 %
N	47	22	69

De ovennevnte tallene viser at størsteparten av respondentene befinner seg mellom verdi 2 og 4 på skalaen. Disse funnene gjelder for begge av de undersøkte sektorene.

11. I hvilken grad klarer kommunen å tilby konkurransedyktige betingelse som sikrer rekruttering av personell med nødvendig kompetanse? (1 er lavest og 5 er høyest)

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
1	2, 1 %	4, 5 %	2, 9 %
2	23, 4 %	27, 3 %	24, 6 %
3	51, 1 %	40, 9 %	47, 8 %
4	23, 4 %	27, 3 %	24, 6
5	0 %	0 %	0 %
N	47	22	69

Overstående tabell viser at størsteparten av respondentene befinner seg mellom verdi 2 og 4 på skalaen. Videre er verdi 3 den enkeltverdien som flest respondenter har krysset av for. Disse funnene gjelder for begge av de undersøkte sektorene.

12. Mener du kommunen kunne gjort mer for å være en attraktiv arbeidsgiver?

Verdi	Oppvekst/utdanning	Samfunnsutvikling	Total
Ja	78, 3 %	76, 2 %	77, 6 %
Nei	21, 7 %	23, 8 %	22, 4 %
N	46	21	67

De ovennevnte tallene viser at størsteparten av respondentene mener at kommunen kunne ha gjort mer for å være en attraktiv arbeidsgiver. I denne forbindelse blir det nevnt flere ulike forhold, og følgende forhold blir nevnt flere ganger:

- Et generelt behov for bedre informasjons- og kommunikasjonsflyt, både på ledernivå og mellom ledere og ansatte. Dette beskrives samtidig som viktig for den løpende kompetanseutviklingen.

5.2 Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Stor-Elvdal kommune har etterlevd ovennevnte revisjonskriterier på en primært tilfredsstillende måte. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre understående funn/bemerkninger:

- I 2020 gjennomførte Stor-Elvdal kommune en kompetanseregistrering der de kommuneansatte registrerte sin kompetanse i datasystemet *Visma*. Det vil si forhold relatert til den enkeltes erfaring og utdanning, herunder gjennomført etter- og videreutdanning samt kurs. For å sikre en kontinuerlig oppdatering av kompetanseregistreringen, har hver ansatt ansvar for ajourholde registreringen i *Visma*.
- I 2018 vedtok Stor-Elvdal kommunestyre en ny overordnet kompetanseplan for kommunen. Det fremkommer at planens overordnede føringer bygger på målsettingen om at Stor-Elvdal kommune skal være en kompetansearbeidsplass. I den overordnede kompetanseplanen nevnes det samtidig flere aktuelle kompetansetiltak, herunder kurs, etter- og videreutdanning samt kollegaveiledning og kompetansedeling.
- Med unntak av sektor for samfunnsutvikling, har kommunens sektorer utarbeidet egne kompetanseplaner. Ved siden av de sektorvise kompetanseplanene har flere enheter utformet egne kompetanseplaner og opplæringsplaner. Disse planene utgjør en ytterligere konkretisering av sektorenes kompetanseplaner.

Revisor vil anbefale at kommunen ser til at det blir utarbeidet en sektorvis kompetanseplan for sektor for samfunnsutvikling, jf. revisjonskriterium nr. 2.

- Flere intervjurespondenter tilkjenner at det foreligger et forbedringspotensial knyttet til å foreta en mer langsiktig og overordnet analyse av hva kommunen har behov for av personell i undervisningsfag, herunder nødvendige tiltak for etter- og videreutdanning. Pr. i dag planlegges det ofte kun for ett år om gangen.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å gjennomføre en mer langsiktig kompetanseanalyse innen skoleverket, jf. revisjonskriterium nr. 1, 2 og 3.

- I intervjuene gir flere respondenter uttrykk for at det forekommer en generell god dialog mellom tillitsvalgte og kommuneledelsen, herunder at det sikres medvirkning ved utarbeidelse av kompetanseplaner. Over halvparten av spørreskjemaundersøkelsens respondenter befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder opplevd medvirkning knyttet til planlegging og gjennomføring av kurs og etter- og videreutdanning. Enkelte av respondentene i spørreskjemaundersøkelsen gir

imidlertid uttrykk for at det foreligger et generelt behov for bedre informasjons- og kommunikasjonsflyt, både på ledernivå og mellom ledere og ansatte. Dette beskrives samtidig som viktig for den løpende kompetanseutviklingen.

- I intervjuundersøkelsen blir det tilkjennegitt at mange ansatte er motiverte til å utvikle sin kompetanse. Et gjennomgående svar i intervjuene er at Stor-Elvdal kommune er positiv og legger til rette for at ansatte kan gjennomføre nødvendig etter- og videreutdanning samt kurs og kompetansedeling. Dette er samtidig forankret som viktige tiltak i kommunens kompetanseplaner, personalpolitikk og permisjonsreglement. Forannevnte understøttes også av flere funn i spørreskjemaundersøkelsen, heriblant:
 - Størsteparten av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder grad av motivasjon til å utvikle egen kompetanse.
 - Over halvparten av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen hva angår opplevd medvirkning knyttet til planlegging og gjennomføring av kurs og etter- og videreutdanning.
 - Størsteparten av respondentene befinner seg i midtre og øvre del av skalaen, det vil si mellom verdi 3 og 5, når det gjelder opplevd grad av kommunal tilrettelegging for gjennomføring av kurs og etter- og videreutdanning.
 - Over halvparten av respondentene befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder grad av løpende kollegial kompetansedeling og erfaringsutveksling.
- I Stor-Elvdal kommune gjennomføres det hvert år medarbeidersamtaler mellom enhetsledere og ansatte m.v. Det fremkommer at aktuelle kurs- og kompetansetiltak utgjør et fast tema i samtaler, herunder nytten av tidligere gjennomførte tiltak. Medarbeiderundersøkelsen (10-faktor), som gjennomføres annethvert år overfor kommunens ansatte, inneholder også flere spørsmål relatert til kompetanse m.v. Eksempelvis forekommer det spørsmål knyttet til kompetanseutvikling og bruk av kompetanse. Flere respondenter tilkjennegir imidlertid at det kan foreligge et forbedringspotensial knyttet til å gjennomføre en mer omfattende evaluering og

rapportering av iverksatte kurs- og kompetansetiltak. Dette kan eksempelvis gjelde i tilfeller hvor det gjennomføres felleskurs i enheter, avdelinger etc.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å gjennomføre en mer omfattende evaluering og rapportering innen området, jf. revisjonskriterium nr. 2.

- I spørreskjemaundersøkelsen betrakter mange respondenter seg selv og sitt arbeidskollegium som kompetente, jf. funn i relasjon til undersøkelsens spørsmål 1 og 2.
- Når kommunen skal lyse ut en stilling, foretas det i regelen en evaluering av hva slags kompetanse som faktisk trengs i stillingen. Det fremkommer at det ikke er uvanlig at formelle stillingskrav blir hevet ved nyrekruttering, noe som gjerne samsvarer med samfunnsutviklingen.
- I intervjuene beskrives kommunens lønnsnivå som jevnt over tilfredsstillende. Kommunen har ikke som mål å være lønnsledende, men å være konkurransedyktig for å kunne rekruttere og beholde ansatte med kompetanse som kommunen har behov for. Dette er også nedfelt som sentrale kriterier i kommunens lønnspolitikk og personalpolitikk.
- I intervjuene blir det opplyst at det i hovedsak lar seg gjøre å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte i sektor for oppvekst og utdanning og sektor for samfunnsutvikling. Størsteparten av spørreskjemaundersøkelsens respondenter befinner seg pluss/minus midt på skalaen innen området, jf. funn i relasjon til undersøkelsens spørsmål 10 og 11.
- Kommunen benytter iblant lønn som et virkemiddel for å motivere til kompetanseutvikling. Eksempelvis har flere renholdere avlagt fagbrev i regi av kommunen, noe som også har gitt dem høyere lønn som fagarbeidere.
- Stabiliteten i kommunens arbeidsstokk beskrives i mange tilfeller høy, men den kan også variere. I sektor for helse og velferd benyttes det for eksempel mange vikariater.
- Av intervjuundersøkelsen går det frem at kommunen i det klart vesentlige, etterlever fastsatte lovkrav til kompetanse m.v. (barnehage, skole, voksenopplæring, planområdet, bibliotek). Ved Sollia skole, som er en meget liten skole, er det imidlertid betydelige utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig lærerkompetanse.

Revisor vil anbefale at kommunen foretar en nærmere vurdering av hvordan man kan styrke den formelle lærerkompetansen ved Sollia skole, jf. revisjonskriterium nr. 3.

5.3 Revisors konklusjon og samlede anbefalinger

Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. I hvilken grad har kommunen etablert et system for å sikre nødvendig kompetanse til sektorer, enheter og den enkelte medarbeider?
- II. I hvilken grad er utvalgte kommunale sektorer og enheter i stand til å rekruttere, beholde og utvikle nødvendig kompetanse?

I vedlegg B ble prosjektets revisjonskriterier operasjonalisert i forhold til problemstillingene og angitt i form av oppsummerte revisjonskriterier. Med bakgrunn i de ovennevnte vurderinger som er foretatt i relasjon til problemområdet i kapittel 5, er revisors samlede konklusjon at Stor-Elvdal kommune har etterlevd de fastsatte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte. Revisor fremmer følgende samlede anbefalinger:

- Med unntak av sektor for samfunnsutvikling, har kommunens sektorer utarbeidet egne kompetanseplaner. Ved siden av de sektorvise kompetanseplanene har flere enheter utformet egne kompetanseplaner og opplæringsplaner. Disse planene utgjør en ytterligere konkretisering av sektorenes kompetanseplaner.

Revisor vil anbefale at kommunen ser til at det blir utarbeidet en sektorvis kompetanseplan for sektor for samfunnsutvikling, jf. revisjonskriterium nr. 2.

- Flere respondenter tilkjenner at det foreligger et forbedringspotensial knyttet til å foreta en mer langsiktig og overordnet analyse av hva kommunen har behov for av personell i undervisningsfag, herunder nødvendige tiltak for etter- og videreutdanning. Pr. i dag planlegges det ofte kun for ett år om gangen.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å gjennomføre en mer langsiktig kompetanseanalyse innen skoleverket, jf. revisjonskriterium nr. 1, 2 og 3.

- I Stor-Elvdal kommune gjennomføres det hvert år medarbeidersamtaler mellom enhetsledere og ansatte m.v. Det fremkommer at aktuelle kurs- og kompetansetiltak utgjør et fast tema i samtalene, herunder nytten av tidligere gjennomførte tiltak.

Medarbeiderundersøkelsen (10-faktor), som gjennomføres annethvert år overfor kommunens ansatte, inneholder også flere spørsmål relatert til kompetanse m.v. Eksempelvis forekommer det spørsmål knyttet til kompetanseutvikling og bruk av kompetanse. Flere respondenter tilkjenner imidlertid at det kan foreligge et forbedringspotensial knyttet til å gjennomføre en mer omfattende evaluering og rapportering av iverksatte kurs- og kompetansetiltak. Dette kan eksempelvis gjelde i tilfeller hvor det gjennomføres felleskurs i enheter, avdelinger etc.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å gjennomføre en mer omfattende evaluering og rapportering innen området, jf. revisjonskriterium nr. 2.

- I undersøkelsen går det frem at kommunen i det klart vesentlige, etterlever fastsatte lovkrav til kompetanse m.v. (barnehage, skole, voksenopplæring, planområdet, bibliotek). Ved Sollia skole, som er en meget liten skole, er det imidlertid betydelige utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig lærerkompetanse.

Revisor vil anbefale at kommunen foretar en nærmere vurdering av hvordan man kan styrke den formelle lærerkompetansen ved Sollia skole, jf. revisjonskriterium nr. 3.

6 Rådmannens uttalelse til rapporten



Stor-Elvdal kommune

Lønn og personal

REVISJON ØST IKS

Postboks 84
2341 LØTEN

Dato 27.04.2021

Vår ref. 2020/1056

Deres ref.

Uttalelse til forvaltningsrapport - Kompetanse i Stor-Elvdal kommunes organisasjon

Stor-Elvdal kommune takker for mottatt rapport, datert 08.04.2021. Kommunen kjenner seg igjen i funnene som er gjort og har ingen innvendinger mot anbefalingene.

Kommunen har startet arbeidet med å utarbeide rekrutteringsstrategi og planlegger ferdigstilling innen utgangen av 1. halvår 2021.

Det er nyttig for kommunen å vite at revisors samlede konklusjon er at Stor-Elvdal kommune har etterlevd de fastsatte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte og har følgende svar på revisors anbefalinger:

- Sektor for samfunnsutvikling planlegger sektorvis kompetanseplan jf. revisjonskriterium nr. 2 gjennomført innen 31.12.2021.
- Kommunen vurderer fortløpende nytten av å gjennomføre en mer langsiktig kompetanseanalyse innen skoleverket jf. revisjonskriterium nr. 1,2 og 3.
- Kommunen har et eget punkt i kompetanseplanen *Plan for evaluering og oppfølging av kompetansetiltakene*. Ved å angi en frist i planen vil dette svare opp for anbefalingen.
- Kommunen jobber kontinuerlig med å rekruttere lærere med godkjent utdanning til Sollia skole.

Med hilsen

Leif Harald Walle
Rådmann
Tlf. 41636267

Inger Lise Dyrstad
Personalsjef
Tlf. 97101375

Dette brevet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten signatur.

7 Kilder

Andersen, Jon Aarum (1995): *Ledelse og ledelsesteorier. Om hvilke svar ledelsesforskningen kan gi*. Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.

Andersen, Kari Merete, Bodhild Laastad, Stein Ove Songstad og Anna Ølnes (2006): *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Barnehageloven (2005).

Bryman, Alan (2004): *Social research methods*. 2. utgave. Oxford: Oxford University Press.

COSO (2005): *Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk*. Oslo: Norges Interne Revisorers Forening.

Dahler-Larsen, Peter (2002): *At fremstille kvalitative data*. Odense: Odense universitetsforlag.

Eriksen, Frits A., Ole Kr. Rogndokken og Stein Ove Songstad (2000): *Veileder forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges kommunerevisorforbund.

Folkebibliotekloven (1985).

Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek (2013).

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager 2017).

Forskrift til opplæringsloven (2006).

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. 3. utgave. Oslo: Tano.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

KS (2021): *Hovedtariffavtalen (2020-2022)*. Oslo: Kommuneforlaget.

Larsen, Ann Kristin (2007): *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Norges Kommunerevisorforbund (2020): *RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

Opplæringsloven (1998).

Plan- og bygningsloven (2008).

Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.

Stor-Elvdal kommune (2014): *Permisjonsreglement*.

Stor-Elvdal kommune (2015): *Personalpolitikk i Stor-Elvdal kommune*.

Stor-Elvdal kommune (2016): *Lønnspolitikk i Stor-Elvdal kommune*.

Stor-Elvdal kommune (2018a): *Kommunestyresak 18/48: Overordnet kompetanseplan i Stor-Elvdal kommune*.

Stor-Elvdal kommune (2018b): *Overordnet kompetanseplan*.

Stor-Elvdal kommune (2019): *Medarbeiderundersøkelse (10-faktor)*.

Stor-Elvdal kommune (2020): *Tilstandsrapport for barnehage og grunnskole 2019/2020*.

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

8 Vedlegg A: Sammenfatning av problemstillinger, revisjonskriterier og metode

Mens revisjonskriteriene utvelges med bakgrunn i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innhentede dataene skal vurderes opp mot, danner metoden grunnlaget for hvordan de nødvendige dataene skal kunne hentes inn. Det kan fastslås at forvaltningsrevisjon er en dynamisk prosess (Andersen, K.M. m.fl.: 2006).

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Metode
<p>Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:</p> <p>I. I hvilken grad har kommunen etablert et system for å sikre nødvendig kompetanse til sektorer, enheter og den enkelte medarbeider?</p> <p>II. I hvilken grad er utvalgte kommunale sektorer og enheter i stand til å rekruttere, beholde og utvikle nødvendig kompetanse?</p>	<p>Kilder til revisjonskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none">• KS (2020): <i>Hovedtariffavtalen</i>.• COSO (2005): <i>Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk</i>.• Stor-Elvdal kommune (2018a): <i>Kommunestyresak 18/48</i>.• <i>Opplæringsloven</i> (1998).• <i>Forskrift til opplæringsloven</i> (2006).• <i>Barnehageloven</i> (2005).• <i>Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager</i> (2017).• <i>Plan- og bygningsloven</i> (2008).• Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007-2008).• <i>Folkebibliotekloven</i> (1985).• <i>Forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek</i> (2013).	<p>Kvalitative intervjuer og spørreskjemaundersøkelse</p>

9 Vedlegg B: Utlede revisjonskriterier

I det følgende utledes det revisjonskriterier i relasjon til problemstillingene:

- I. I hvilken grad har kommunen etablert et system for å sikre nødvendig kompetanse til sektorer, enheter og den enkelte medarbeider?
- II. I hvilken grad er utvalgte kommunale sektorer og enheter i stand til å rekruttere, beholde og utvikle nødvendig kompetanse?

At organisasjonen og de ansatte besitter tilstrekkelig kompetanse, herunder at det tilbys mulighet for oppdatering, vil normalt ha betydning for kvaliteten på arbeidsoppgavene som utføres. Med dette som bakgrunn vil det være et strategisk ledelsesansvar å veie kommunens kompetansebehov opp mot kostnad (COSO: 2005). Dette inkluderer at kommunen tilegner seg kompetanse som gjør den i stand til å løse det fremtidige samfunnsoppdraget.

Hovedtariffavtalen for KS-området inneholder i punkt 3.3, flere bestemmelser om kompetanse og kompetanseutvikling. I avtalen heter det at kompetanseområdet har stor betydning for den enkelte ansatte, kommunen og samfunnet som helhet. Stor-Elvdal kommune har, som arbeidsgiver etter hovedtariffavtalen, ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kommunens kompetansebehov. På denne bakgrunn og etter drøftinger med de tillitsvalgte, skal det utarbeides en overordnet plan for gjennomføring av kompetansehevende tiltak. I 2018 vedtok Stor-Elvdal kommunestyre, jf. sak 18/48, at det også skulle utarbeides sektorvis kompetanseplaner. Dette med forankring i kommunens overordnede kompetanseplan.

Hovedtariffavtalen for KS-området understreker viktigheten av at kommunen sikrer medvirkning og arbeider målrettet og planmessig med opplæring og utvikling av arbeidstakerne gjennom interne og/eller eksterne tiltak. Følgelig vil det være tale om konkrete kompetansetiltak, eksempelvis i form av kurs og etter- og videreutdanning, eller i form av kompetansedeling og erfaringsutveksling.

I hovedtariffavtalens punkt 2.2 går det frem at lønn forutsettes benyttet som et personalpolitisk virkemiddel. Det slås fast at kommunens lønnspolitikk blant annet skal bidra til å:

- Motivere til kompetanseutvikling.
- Beholde og rekruttere ansatte.

Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt. Ifølge anerkjente normer for virksomhetsstyring, slik som COSO-rammeverket, medvirker systemer til gjennomføring av virksomhetens mål. Dette inkluderer blant annet aktiviteter for planlegging, rapportering og evaluering av tiltak.

Med bakgrunn i ovennevnte legger revisor til grunn at Stor-Elvdal kommune bør ha gjennomført systematisk kompetanseplanlegging og utvikling. Som et ledd i dette arbeidet vil det være nærliggende å:

- Kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kommunens kompetansebehov, herunder tiltak for å beholde og rekruttere ansatte.
- Utarbeide en overordnet kompetanseplan og sektorvise kompetanseplaner.
- Arbeide målrettet og planmessig med opplæring og utvikling av arbeidstakerne gjennom interne og/eller eksterne tiltak.
- Rapportere og evaluere gjennomførte tiltak.

Problemstilling II er, som angitt i punkt 2.3, primært avgrenset til sektor for oppvekst og utdanning og sektor for samfunnsutvikling. I denne forbindelse vil revisor også undersøke enkelte fastsatte lovkrav til kompetanse.

Sektor for oppvekst og utdanning

I sektor for oppvekst og utdanning inngår blant annet kommunens barnehager, grunnskoler og voksenopplæring. Når det gjelder barnehageområdet, stiller lovverket flere formelle krav til kompetanse, herunder:

- I barnehageloven § 17 annet ledd går det frem at styrer skal ha barnehagelærerutdanning eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.
- I barnehageloven § 17 a første ledd fastsettes det at pedagogiske ledere må ha barnehagelærerutdanning eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Dette følger av § 1 annet ledd i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

I opplæringsloven § 10-8 går det frem at skoleeier har ansvar for å sikre riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Skoleeieren skal ha en ordning som gir undervisningspersonell, skoleledere og personal med særoppgaver i skoleverket anledning til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen og å holde seg orienterte om og være på høyde med utviklingen i skolen og samfunnet.

Den som skal ansettes i undervisningsstilling i grunnskolen eller i voksenopplæringen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Dette følger av opplæringsloven §§ 10-1 og 4A-5 første ledd. Ansatte i grunnskolen må også som hovedregel, ha relevant kompetanse i fagene det skal undervise i, jf. opplæringsloven § 10-2.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 14, er det gitt detaljerte krav til kompetanse ved ansettelse og undervisning. Mens § 14-2 omhandler barnetrinnet, omhandler § 14-3 ungdomstrinnet.

Sektor for samfunnsutvikling

I Stor-Elvdal kommune har enhet for forvaltning, som inngår i sektor for samfunnsutvikling, hovedansvaret for kommunens planleggingsoppgaver etter plan- og bygningsloven. Etter lovens § 3-3 fjerde ledd skal kommunestyret sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Dette innebærer at kommunen er ansvarlige for å ansette tilstrekkelig personell med relevant kompetanse for å løse planoppgavene. Alternativt må kommunen

skaffe seg planfaglig kompetanse utenfra, eksempelvis i form av konsulentbistand (Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007-2008)).

Stor-Elvdal bibliotek inngår i enhet for kultur og idrett, som igjen inngår i sektor for samfunnsutvikling. Av § 5 i folkebibliotekloven går det frem at kommunen som hovedregel, skal ha en fagutdannet biblioteksjef. Etter § 2 annet ledd i forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotekene, skal biblioteksjefen ha en av følgende utdannelse:

- a. Bachelor- eller høyere grad med minst 120 studiepoeng i bibliotekspesifikke fag.
- b. Bachelor- eller høyere grad med minst 60 studiepoeng i bibliotekspesifikk påbygging.
- c. Tilsvarende utdanning.

Oppsummerte revisjonskriterier

- 1) Stor-Elvdal kommune har kartlagt de ansattes kompetanse og analysert kommunens kompetansebehov, herunder tiltak for å beholde og rekruttere ansatte.
- 2) Stor-Elvdal kommune har både utarbeidet en overordnet kompetanseplan og sektorvise kompetanseplaner. Kommunen sikrer medvirkning og arbeider målrettet og planmessig med opplæring og utvikling av arbeidstakerne gjennom interne og/eller eksterne tiltak. Som et ledd i arbeidet gjennomføres det evaluering og rapportering av gjennomførte tiltak.
- 3) Stor-Elvdal kommune etterlever fastsatte lovkrav til kompetanse m.v. (barnehage, skole, voksenopplæring, planområdet, bibliotek).

10 Vedlegg C: Reliabilitet og validitet

10.1 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er sentrale begreper i kvalitetssikringen av undersøkelser. I det følgende angis sider ved undersøkelsens reliabilitet og validitet.

10.1.1 Reliabilitet

En undersøkelses reliabilitet bestemmes av hvordan målingene er gjort og hvor nøyaktig en er i den videre behandlingen av dataene (Holme og Solvang: 1996). For å sikre at respondentene «kjenner seg igjen» i de nedtegnede intervjudataene forelegges de sine respektive intervjureferater til verifisering.

Jacobsen (2005) fremhever at respondentene kan bli utsatt for en undersøkelseeffekt. Det er ikke uvanlig at en undersøkelsessituasjon kan oppfattes som kunstig og unaturlig. Dette kan få intervjuobjektene til å opptre noe annerledes enn de ellers ville ha gjort. Enkelte kan for eksempel bli reserverte med å svare på kritiske spørsmål. Som et ledd i å forhindre noe av dette forsøkes det i størst mulig grad å behandle respondentene anonymt. I rapporten henføres for eksempel ikke innhentede intervjudata direkte til enkeltrespondenter. Likefullt presenteres data fra spørreskjemaundersøkelsen i anonymisert form.

For at intervjusituasjonen skal oppleves så naturlig som mulig vektlegges det at intervjuene skal foregå i rolige omgivelser og at respondentene skal få snakke relativt fritt. En fordel med de kvalitative intervjuene er nettopp muligheten til å snakke relativt fritt. Imidlertid er det nødvendig med en viss struktur på intervjuene. Derfor utvikles det en intervjuguide med de sentrale temaene og spørsmålene for undersøkelsen (jf. vedlegg D). På denne måten unngås det i større grad at sentrale spørsmål kan utebli, foruten at det også forenkler analysearbeidet. Når det stilles spørsmål om bestemte temaer, blir det enklere å kategorisere og tolke dataene ut ifra dette. Hvilke spørsmål som stilles til hver enkelt respondent vil imidlertid variere noe. Dette kommer av deres ulike posisjoner og roller (jf. punkt 4.2). Fleksibilitet er som Thagaard (1998) fremhever, viktig for å knytte spørsmålene til den enkelte respondents forutsetninger.

Videre har det vært fokus på å sikre at rapportens innhold stemmer overens med mottatte opplysninger og innhentede data. Derfor har forvaltningsrevisjonsrapporten blitt underlagt intern kvalitetssikring i henhold til Revisjon Øst IKS sine rutiner for intern kvalitetskontroll av

forvaltningsrevisjonsprosjekter. Rapportens grunnlag har i denne forbindelse blitt kontrollert flere ganger.

10.1.2 Validitet

Validiteten sier noe om hvor gyldige eller relevante dataene er for det en søker å undersøke (Eriksen m.fl.: 2000).

En fordel med den kvalitative intervjuundersøkelsen er at den sikrer høy begrepsvaliditet, hvilket omhandler at en faktisk måler det en søker å måle. Det er nemlig intervjuobjektene som i stor grad definerer hva som er den «riktige» forståelsen av fenomenet (Jacobsen: 2005). Ved å stille utdypende spørsmål kan man således styrke muligheten for å avklare eventuelle misforståelser (Larsen: 2007). For å forenkle analyse- og kategoriseringsarbeidet har det imidlertid blitt valgt å strukturere intervjuene noe (jf. punkt 10.1.1). Intervjuene «flyter således ikke helt fritt».

Selv om det kvalitative intervjuet er egnet til å sikre høy begrepsvaliditet er det ikke like egnet til generalisering. Den kvalitative metoden vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent (Jacobsen: 2005). En styrke ved metoden er at den er egnet til å oppnå nærhet og dybde på et avgrenset område (Ryen: 2002). Metoden kan være egnet til å undersøke komplekse problemer (Dahler-Larsen: 2002). En svakhet med metoden er imidlertid at den kan være lite egnet til generalisering. Ofte deltar det kun et fåtall personer i kvalitative intervjuundersøkelser. Gjennomføring av intervjuer er nemlig en omfattende og tidkrevende prosess. En konsekvens er at det kan bli problemer med representativiteten og dermed også muligheten til å generalisere (Bryman: 2004). Den angitte spørreskjemaundersøkelsen (jf. punkt 4.2) søker å supplere intervjudataene ved å fremskaffe et bredere respondentunderlag, men med en svarprosent på 60 % er resultatene ikke å anse som statistisk generaliserbare. Revisor anser imidlertid den valgte metodetrianguleringen som velegnet til å kunne fremskaffe nyanserte data i relasjon til problemstillingenes karakter (jf. punkt 4.1), hvilket igjen muliggjør at det kan reises aktuelle spørsmål knyttet til kompetanse og kompetansestyring.

For å styrke undersøkelsens validitet har det videre blitt trukket inn sentral litteratur og regelverk som berører forvaltningsrevisjonens problemområde (jf. kapittel 3 og

litteraturlisten). Dette har dannet basis for utledningen av revisjonskriteriene (jf. vedlegg B) og vil bidra til at det gis større visshet om at undersøkelsen og funnene er relevante.

11 Vedlegg D: Intervjuguide

Innledning

- Presentasjon av møtedeltakerne.
- Orientering om hva forvaltningsrevisjon er i sitt vesen.
- Orientering om bakgrunnen for prosjektet samt om prosjektets tidsplan. Det orienteres samtidig om at det skrives et referat fra intervjuet som sendes respondenten for godkjenning i etterkant.
- Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

Hoveddel

- Organisering og ansvarsfordeling innen det undersøkte området.
- Presentasjon av problemstillinger.

Problemstilling I

I hvilken grad har kommunen etablert et system for å sikre nødvendig kompetanse til sektorer, enheter og den enkelte medarbeider?

Problemstilling II

I hvilken grad er utvalgte kommunale sektorer og enheter i stand til å rekruttere, beholde og utvikle nødvendig kompetanse?

Følgende oppsummerte revisjonskriterier legges til grunn:

- Stor-Elvdal kommune har kartlagt de ansattes kompetanse og analysert kommunens kompetansebehov, herunder tiltak for å beholde og rekruttere ansatte.
- Stor-Elvdal kommune har både utarbeidet en overordnet kompetanseplan og sektorvise kompetanseplaner. Kommunen sikrer medvirkning og arbeider målrettet og planmessig med opplæring og utvikling av arbeidstakerne gjennom interne og/eller

eksterne tiltak. Som et ledd i arbeidet gjennomføres det evaluering og rapportering av gjennomførte tiltak.

- Stor-Elvdal kommune etterlever fastsatte lovkrav til kompetanse m.v. (barnehage, skole, voksenopplæring, planområdet, bibliotek).

-Risikoforhold / suksesskriterier / forbedringspotensial knyttet til problemområdet.

-Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

Avslutning

-Kort oppsummering.

-Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

-Etterspørre relevante dokumenter innen området.

-Takke for samtalen – ser frem til videre samarbeid og tar kontakt ved behov.