

Kompetansegivende videreutdanning av
mellomledere i kommunal sektor

RF-1996/132

**Kompetansegivende
videreutdanning av mellomledere i
kommunal sektor
Rapport RF-96/132**


Vår referanse: 722/813151	Forfatter(e): Trond Lie, Geir Nybø - HIS, Cecilia Wik Simonsen - student HIS	Versjonsnr. / dato: Vers. 2 /16.09.96
Ant. sider: 30	Faglig kvalitetssikrer: Kjell Harald Olsen	Gradering: Åpen
ISBN: 82-7220-770-2	Oppdragsgiver(e): Kommunal Opplæring	Åpen fra (dato):
Forskningsprogram:	Prosjektittel: Kompetansebehov mellomledere	

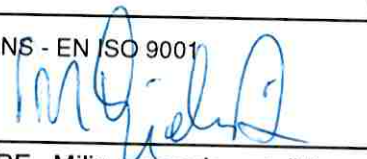
Emne:

Rapporten kartlegger kompetansebehov hos mellomledere i kommunal virksomhet. Ulike tilbud av kompetansegivende videreutdanning gjennomgås kort. Betingelser og strategi for å utvikle et tilbud ved Høgskolen i Stavanger drøftes.

Emne-ord: Mellomledere, kommunal sektor, kompetansebehov, undervisningstilbud

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001


Prosjektleder
Trond Lie


for RF - Miljø og næringsutvikling
Martin Gjelsvik

Innholdsfortegnelse:

FORORD	III
1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL	1
1.2 NÆRMERE OM FORELIGGENDE RAPPORT	2
2. ETTERSPORSELSSIDEN - UTFORDRINGER OG KOMPETANSEBEHOV	3
2.1 MELLOMLEDERE I KOMMUNAL SEKTOR - HVEM ER DE?	3
2.2 REKRUTTERINGSVEIER OG BAKGRUNN	7
2.3 TEGN I TIDEN - OG FRAMOVER	7
2.4 FUNKSJONER, ANSVARSOMRÅDER, ARBEIDSOPPGAVER - KOMPETANSEKRAV DEFINERT OVENFRA	9
2.5 HVA SER MELLOMLEDERNE SELV SOM SINE KOMPETANSEBEHOV?	10
2.6 KOMMUNENES OPPFØLGING AV EGNE MELLOMLEDERE	12
2.7 OPPSUMMERING	12
3. TILBUDSSIDEN - DAGENS OG MORGENDAGENS TILBUD	13
3.1 DELTIDSTUDENT, KEU-STUDENT OG PRIVATIST	13
3.2 STUDIET I "ORGANISASJON OG LEDELSE"	13
3.3 ANDRE VIDEREUTDANNINGSTILBUD VED HiS I "LEDELSE"	14
4. FINANSIERING	15
4.1 SELVFINANSIERING	15
4.2 ØKE RESSURSGRUNNLAG	15
4.3 KORTSIKTIG SPOTMARKED ELLER LANGSIKTIGE KONTRAKTER	15
4.4 LANGSIKTIG KONTRAKT MED STORE BRUKERGRUPPE	16
5. STUDIEPLAN	17
5.1 GODKJENNING AV STUDIEPLANER - OG VEKTTALL	17
5.2 STUDIEPLANER VED ANDRE HØGSKOLER	18
5.3 STRUKTUR OG ELEMENTER I EN STUDIEPLAN	19
5.4 ORGANISERING AV UNDERVISNING - FORLEGNING I TID	22
5.5 OPPTAKSKRAV	22
6. STRATEGI	23
6.1 HVA MÅ AVKLARES?	23
6.2 FORANKRING I GRUNNUTDANNINGENE	23
6.3 ORGANISERING OG RESSURSFORDELING INTERNT VED HiS	23
6.4 STILLINGSHJEMLER	24
6.5 SØKE GODKJENNING AV STUDIUM	24
6.6 KONKURRANSE OG SAMARBEID MED EKSISTERENDE TILBUD	24
6.7 MULIGHETER FOR Å SAMORDNE MED ANDRE MÅLGRUPPER	25
6.8 AKTIVITETS- OG TIDSPLAN FOR VIDERE FREMDRIFT	25
LITTERATURLISTE	27

Forord

Bakgrunnen for dette notatet er en henvendelse fra Arne B.Larsen ved Kommunal Opplæring i Rogaland om å kartlegge kompetansebehov hos mellomledere i kommunal virksomhet. Siktemålet var å komme fram til et grunnlag for å utvikle et studietilbud i samarbeid med Høgskolen i Stavanger for denne målgruppen.

Prosjektet ble lagt til Rogalandsforskning med Trond Lie som prosjektleder og Geir Nybø fra Høgskolen i Stavanger som kontaktperson og støttespiller i Høgskolemiljøet. Som ledd i prosjektarbeidet ble en studentgruppe som studerte Personaladministrasjon ved Høgskolen ledet inn på denne problemstillingen da de arbeidet med sine kandidatoppgaver. Det ble også holdt noen innledende seminarer hvor problemstillinger og metode ble drøftet, og der studentene fordelte sin innsats på ulike deler av den kommunale/fylkeskommunale virksomheten. Studentene Camilla Berner Tøsdal, Linda Brauteset, Geir Roald Ervik og Berit Jonassen, og Solveig Gjertsen leverte sine kandidatoppgaver sommeren 1995, og disse er noe av grunnlaget som denne rapporten bygger på. Vi vil takke alle for deres innsats og medvirkning. Våren 1996 ble en femte student, Cecilia Wik Simonsen, også koplet inn på prosjektet, og sammen med Trond Lie og Geir Nybø har hun vært med og gjennomført intervjuer. Hun har levert en sammenfatning av hele det innsamlede materialet (også de tidligere kandidatoppgavene) som sin kandidatoppgave nå i vårsemesteret. Kapittel 2 bygger i stor grad på den oppsummeringen, og hun er tatt med som medforfatter av denne rapporten.

Prosjektet var i innledningsfasen nokså "løst" formulert. På noen områder har vi valgt å redusere innsatsen i forhold til de tidligste planene. Vi startet med en plan om å gjennomføre en større spørreskjemaundersøkelse blant mellomledere i ulike typer kommuner. Dette kom vi etterhvert bort fra - vi regne rett og slett ikke med å kunne få valide data på hva som egentlig er opplæringsbehovene ved bare å fokusere på målgruppen selv. Vi har i stedet lagt opp til å intervju også lederes ledere - noe vi tror er av stor betydning, og som også resultatene synes å indikere.

På andre områder har vi gått utover det prosjektet startet opp med. Det gjelder delvis gjennomgangen av eksisterende utdanningstilbud, og særlig drøftingen av hvordan man kan arbeide videre for å få etablert et slikt studium ved Høgskolen i Stavanger. Vi håper at den foreliggende rapporten kan stimulere til diskusjon om den fremtidige opplæring av ledere i lokal/regional forvaltning, og at det kan etableres et tilfredsstillende tilbud ved Høgskolen i Stavanger.

Stavanger, 10.5.96

Trond Lie (prosjektleder)

Geir Nybø

Cecilia Wik Simonsen

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Kommunal sektor har ekspandert kraftig de siste tiår. Stadig nye ansvarsområder og oppgaver er tillagt kommunene; antall ansatte har vokst betydelig. I dag produseres og leveres således velferdsstatens tjenester og service i hovedsak av kommunene. Dermed har også kravet til effektiv organisering og profesjonell styring og ledelse økt.

Utviklingen mot relativt store og mer profesjonelle kommunale organisasjoner har også resultert i inndeling av disse i flere saksområder og administrative nivåer, hvert med sin ledelse. Selv i små kommuner kan det idag være flere nivå mellom f.eks. en helsesøster og helse- og sosialsjefen (f.eks. ledende helsesøster og helsesjefen). *Mellomlederne*, dvs. ledere på nivå mellom toppledelsen og tjenesteutførende personell, har fått en stadig viktigere rolle som "budbringere" og "lim" i organisasjonen. De skal sørge for at "hode" og "hale" henger sammen - at mål og strategier fastlagt av toppledelsen blir formidlet og iverksatt nedover eller utover i organisasjonen, samtidig som erfaringer fra praksisfeltet skal formidles oppover. Deres rolle er helt sentral både med hensyn til effektiv drift og med hensyn til omstillingsprosesser.

Denne rapporten handler om de kommunale mellomlederne og deres kompetansebehov.

Mellomledere i kommunal sektor er en heterogen gruppe, både med hensyn til faglig forankring og ansvarsområde, og med hensyn til grad av budsjettmyndighet (fullmakter) og personalansvar. Det er stores forskjeller kommuner imellom, og forskjeller etater imellom internt i flere kommuner, med hensyn til hvilken type stillinger som benevnes mellomleder. Dette avspeiler at kommuner idag best kan forstås som et relativt løst bundet system av delorganisasjoner - med ulik historikk, ulike oppgaver og ansvarsområder, ulike profesjoner blant personellet, osv.

Vi har i denne undersøkelsen valgt å ikke definere mellomlederbegrepet strengt operasjonelt på forhånd (før datainnsamlingen), men i stedet latt det være en del av kartleggingsarbeidet å belyse bruken av mellomlederbenevnelsen og mangfoldet i stillingskategorier som rent faktisk kan samles under "hatten" kommunale mellomledere. Med tanke på spørsmålet om utvikling av tilbudet om videreutdanning, er det imidlertid mellomledergrupper med personalansvar og budsjettmyndighet vi primært er opptatt av.

Bakgrunnen er en henvendelse fra Kommunal Opplæring (KO) i Rogaland. Basert på mange års erfaring med opplæring av kommunalt ansatte, ønsket de å gjennomføre et prosjekt med følgende formål:

- undersøke hvilke kompetansekrav mellomledere i kommunal sektor stilles overfor og vil bli stilt overfor i framtiden, samt hvilket kompetansebehov de på denne bakgrunn har. Med *kompetansekrav* menes her hvilken kompetanse kommunene trenger ut fra pålagte oppgaver, kommende utfordringer, definerte mål og strategier. Med *kompetansebehov* menes hvilken kompetanse som mangler eller må utvikles hos mellomlederne for at de skal kunne "innfri" kompetansekravene (KO 1995:8).

Formålet var også å knytte en nærmere kontakt med Høgskolemiljøet og bruke behovskartleggingen som grunnlag for å utvikle et studietilbud i en dialog mellom kommunene, Kommunal Opplæring og Høgskolen i Stavanger.

1.2 Nærmere om foreliggende rapport

Foreliggende rapport er basert på flere typer data fra tre kommuner i Sør-Rogaland (Stavanger, Sandnes og Hå). Datainnsamlingen har vært gjort delvis gjennom at vi har organisert studenter ved Høgskolen i Stavanger til å skrive sine kandidatoppgaver omkring kartlegging av kompetansebehovene til mellomledere i kommunal sektor. Én oppgave omhandler mellomledere i grunnskolen i Sandnes kommune (Gjertsen, 1995). Den bygger på 13 informanter. En annen oppgave tar for seg mellomledere i helse- og sosialetaten i Stavanger og baseres på 5 informanter (Brauteset, 1995). En tredje tar for seg mellomledere i brannvesenet i Stavanger basert på 7 informanter (Erevik og Jonassen, 1995). En undersøkelse av opplæringsbehov hos mellomlederne i kultursektoren i Stavanger er også oppsummert i en fjerde oppgave (Bernert Tøsdal, 1995). Denne inneholder data fra 25 informanter.

For det andre har vi gjennomført personlige intervjuer med toppledere og et gruppeintervju med mellomledere i Hå kommune, samt et personlig intervju med personalsjefen i Stavanger kommune.

Både informasjonen i studentoppgavene og i de supplerende intervjuene er fylldig oppsummert i en femte kandidatoppgave av Wik Simonsen (1996). Presentasjon av dataene om opplæringsbehov (kap.2) i denne rapporten er i stor utstrekning basert på denne oppsummeringen.

Totalt sett omfatter undersøkelsen rundt 60 informanter, hvorav 50 er mellomledere. De øvrige er toppledere og/eller overordnede til stillingskategorien mellomledere. Behovskartleggingen bygger derfor på et relativt bredt datagrunnlag.

Med tanke på spørsmålet om utvikling av tilbudet om kompetansegivende videreutdanning for kommunale mellomledere, har vi også gjennomført samtaler med flere personer ved Høgskolen i Stavanger. Dette gjelder personer som er knyttet til eksisterende videreutdanningstilbud innenfor høgskolens ulike avdelinger. Høgskolen har gjennom en årrekke arrangert flere typer kurs rettet bl.a. mot kommunale mellomledere. I foreliggende rapport drøftes spørsmålet om disse kursene - og personalressursene knyttet til dem - bør omorganiseres, med sikte på å etablere et samlet og mer slagkraftig opplæringstilbud. I denne forbindelse har vi også sett nærmere på tilsvarende studietilbud ved andre av landets høgskoler.

I det følgende skal vi først ta for oss *etterspørsessiden*, dvs. se på utfordringer og kompetansebehov hos mellomledere i kommunal sektor (kapittel 2). Deretter skal vi se på *tilbudssiden*, dvs. drøfte dagens og morgendagens tilbud om kompetansegivende videreutdanning for mellomledere i kommunal sektor (kapittel 3). Videre skal vi drøfte spørsmålet om finansiering av et slikt tilbud (kapittel 4), samt spørsmålet om utvikling av og innhold i en studieplan for et framtidig videreutdanningstilbud (kapittel 5). Avslutningsvis vil vi peke på en del aktuelle *tiltak for oppfølging* av rapporten, dvs. peke på muligheter for å realisere et bedre opplæringstilbud for kommunale mellomledere i Rogaland (kapittel 6).

2. Etterspørselssiden - utfordringer og kompetansebehov

2.1 Mellomledere i kommunal sektor - hvem er de?

Som allerede nevnt er det som kalles *mellomledere* i kommunal sektor en svært sammensatt og uensartet gruppe. Det er store forskjeller med hensyn til hvilken type stillinger som benevnes mellomleder, både kommuner imellom, og mellom forskjellige etater innen samme kommune. Vi vil likevel gi noen prinsipielle synspunkter på hva vi vil mene med mellomleder. Vi skal også gi en oversikt over noen konkrete stillingskategorier som kan falle innenfor mellomlederbegrepet slik vi tenker oss det. Hovedhensikten er å få et visst inntrykk av hvem målgruppen er, og omfanget av denne.

Ledelse innebærer for det første *personalansvar og personalledelse*, dvs. myndighet over en gruppe personer når det gjelder utførelse av avgrensede arbeidsoppgaver. Lederen er da en som ivaretar endel av arbeidsgivers myndighet overfor personalet som hun er leder for. I svært mange sammenhenger er det dette - personalledelse - som er det viktigste kriteriet på å være leder.

Sammen med personalansvar følger vanligvis at man også har ansvar for anvendelse og bruk av andre ressurser i tillegg til personalet. *Budsjettansvar* er således også et viktig kriterie på ledelse. I en del tilfeller kan det tenkes jobbroller som har budsjettansvar men ikke personalansvar. En prosjektleder som ikke har andre prosjektmedarbeidere enn seg selv er eksempel på dette. Styring av ressursbruken vil i slike sammenhenger av noen betegnes som ledelse. I streng forstand er det imidlertid snakk om styring og ikke ledelse hvis det ikke samtidig medfølger personalansvar.

Et tredje kriterie som kan kvalifisere til betegnelsen leder er å ha ansvar for *faglig veilednings- og koordineringsoppgaver*. Det finnes idag i svært mange organisasjoner personer som i kraft av sin fagkunnskap tillegges oppgaver å veilede andre i utførelse av arbeidet uten at de er delegert formell myndighet over vedkommendes arbeid og har personalansvar i videre betydning.

I helse- og sosialetaten i Hå kommune f.eks. tilhører sonelederne i eldreomsorgen (med ansvar for både aldershjem og åpen omsorg i kommunens geografiske soner) denne kategorien. Sonelederne rapporterer til pleie- og omsorgssjefen, som er den som har personal- og budsjettansvaret.

Som et utgangspunkt ligger det i selve benevnelsen mellomleder, at vi har å gjøre med *ledere* som i organisasjonshierarkiet er plassert *mellom* toppledelsen og tjenesteutførende personell. Rektorer og barnehagestyrere er to slike grupper som utøver ledelse i skjæringspunktet mellom rådmann/etatsjef og lærere og barnehageansatte. Fritidssjefer, som utøver ledelse i skjæringspunktet mellom rådmann/etatsjef og fritidsklubbarbeidere m.fl., kan være et annet eksempel. Vi skriver *kan*, for allerede ved dette eksemplet finner vi ulike praksis i forskjellige kommuner. I storbykommunen Stavanger er fritidssjefen definert som en del av toppledelsen i Kommunalavdeling kultur, idrett og kirke. Under fritidssjefen finner vi fire fagkonsulenter

/seksjonsledere som defineres som mellomledere. I andre kommuner er fritidssjefen selv, som avdelingsleder, definert som mellomleder. Dette eksemplet illustrerer at det i kommunale etater gjerne er *flere nivåer* mellom toppen - det strategiske ledelsesnivået - og det tjenesteutførende nivået. På den ene siden betyr dette at den ene mellomleder kan være den annens nærmeste overordnede (sjef).

Stavanger kommune har gjort et forsøk på å reservere *mellomleder*-benevnelsen til personer som har personalansvar og budsjettmyndighet. Personer som bare har faglig veilednings- og koordineringsfunksjon benevnes *arbeidsleder*. Dette synes å kunne være et fruktbart skille.

Med disse forbeholdene vil vi likevel gjerne *konkretisere* noe mer hvem som er mellomleder. Av flere grunner har vi da valgt å ta utgangspunkt i Stavanger Kommune. For det første på grunn av at kommuneledelsen der har gjennomført en kartlegging og en drøfting av ledernivåene som ledd i en analyse av kompetansebehov. Grunnlagsarbeidet er dermed allerede gjort. I en stor kommune er dessuten de fleste mulige stillingskategorier og funksjoner representert. Selv om bare et visst utvalg av stillingstypene som finnes i Stavanger vil ha sine paralleller i andre mindre kommuner, så vil de fleste stillinger/funksjoner i en mindre kommune være representert i en større.

Tabellen nedenunder viser hvordan ulike lederstillinger i Stavanger er gruppert på de tre nivåene toppleder, mellomleder og arbeidsleder. Tallene i parentes viser antall personer. I denne oversikten for Stavanger Kommune er det totalt ca. 275 personer som defineres som mellomledere

	Toppleder	Mellomleder	Arbeidsleder
Kommunalavdeling for Helse og sosiale tjenester	Kommunaldirektør (1) Helse- og sosialsjef (6) Plan- og økonomisjef Helsesjef Personalleder	Kordinator bydekkende tjenester (5) Seksjonsledere helse og sosialdistrikter (30) Institusjonsledere (8) Plankoordinator i stab Personalkonsulenter med stedfortr.ansv.(5) Plan- og øk.kons. med stedfortrederansvar (1)	Soneledere (10) Ledere avlastningsboliger (2) Avdelingsledere sykehjem (31) Arbeidsledere (29)
Kommunalavdeling for Undervisning og barnehager	Kommunaldirektør Personalleder Økonomisjef PPR-leder Fagsjef	Saksbehandler med lederfunksjoner (6) Rektorer (31) Styrere i barnehager (37) Leder spesialpedagogisk team Avdelingsledere i PPR (3)	Undervisningsinspektører (40) Avdelingsledere i barnehagene (110)

	Toppleder	Mellomleder	Arbeidsleder
Kommunalavdeling for Kultur, idrett og kirke	Kommunaldirektør Parksjef Idrettssjef Fritidssjef Bibliotek/kultursjef Kinosjef Kirkeverge Kultursjef Byarkivar Økonomisjef Personalleder	Driftsleder park (3) Driftsleder idrett (2) Seksjonsledere fritid (4) Ass.biblioteksjef Administrasjonssjef kulturhus/bibliotek Avdelingssjefer kulturhus/bibliotek (2) Gravlundsjefer Nestleder kino	Oppsynsmenn idrett (12) Oppsynsmenn park (12) Senterledere fritid (12) Avdelingsledere kulturhus/bibliotek (7) Oppsynsmenn kirkevergen (6) Skiftledere kinoen (4) Konsulent byarkivar
Kommunalavdeling for Tekniske tjenester	Kommunaldirektør Fagsjef (7) Administrasjonssjef Plansjef Kvalitetssikrer Personalleder Økonomisjef	Veisjef Vann- og avløpsjef Branningeniør Branninspektør Seksjonsleder brann- og feiervesen (10) Seksjonsleder bolig-administrasjonen (2) Seksjonsleder byarkitek-ten (3) Seksjonsleder plan og anlegg (3) Seksjonsleder vei, vann og avløp (6) Seksjonsleder økonomi og regnskap Driftsleder renholds-verket	Driftsledere (23) Formenn (67)
Kommunalavdeling for Byutvikling	Kommunaldirektør Administrasjonssjef Avdelingsleder oversiktsplan Byplansjef Avdelingsleder transportplan Byggsaksjef Oppmålingsjef	Seksjonsleder kartverk Seksjonsleder bygnings- og heiskontroll Seksjonsleder arkiv Seksjonsleder ekspedisjon/info Seksjonsleder tegne-seksjon Seksjonsleder foto/modell	

	Toppleder	Mellomleder	Arbeidsleder
Bydelene - Storhaug - Jåtten	Administrasjonsleder (2) Nestleder (2) Bydelsleder sosiale tjenester (2) Bydelsleder helsesøster-tjenesten (2) Bydelslege Bydelsleder pleie og omsorg/rehabil. (2) Bydelsleder skole (2) Bydelsleder barnehagene (2) Bydelsleder kultur/fritid (2)	Soneledere åpen omsorg (2) Styrer sykehjem Seksjonsleder barnevern (2) Seksjonsleder sosial omsorg Rektorer (6) Styrer barnehager (10) Leder hjemmebaserte tjenester Leder avd. for funksjons-hemmede Leder for rehabiliterings-team Leder for bo- og behandlingssenter Nestleder helsesøsterjeneste	Avdelingsledere kultur og fritid Gruppeledere åpen omsorg Inspektør skole Avdelingsleder barnehage Merkantil leder sosialkontor Kontorleder Nestleder kulturavdeling Undervisnings-inspektører Bokoordinator Avdelingsleder sykehjem (totalt 62 personer)
Private barnehager, alders og sykehjem		Styrere (38)	
Sentraladministrasjonen og tillitsvalgte		Diverse (13)	
Diverse uten direkte lederansvar idag, men med stedfortreder - oppgaver, eller med kvalifiserte oppgaver og i lederrekrutteringsstillinger		Landskapsarkitekt (2) Idrettskonsulent Byantikvar Prosjektleder (2) Overarkitekt Stedfortreder diverse ledere (9)	

2.2 Rekrutteringsveier og bakgrunn

Kommunale mellomledere rekrutteres svært ofte fra egne rekker, dvs. internt blant det fagpersonellet vedkommende selv skal lede. Stillingene lyses normalt ut eksternt, men besettes ofte av interne kandidater. Lov- og regelverk og tradisjoner har medført at ulike fagområder "normalt" er blitt ledet av en blant fagpersonellet, dvs. at rektorer har pedagogisk utdanningsbakgrunn, mellomledere i helsesektoren minimum sykepleiebakgrunn og mellomledere i teknisk sektor ingeniørbakgrunn. Kultursektoren og sentraladministrasjonen skiller seg her ut, dels ved mindre grad av profesjonsorientering, dels ved at mellomledere i større grad rekrutteres eksternt.

Kravene til utdannings- og erfaringsbakgrunn for kommunale mellomlederstillinger har økt betraktelig de siste fem årene. Ved nyrekruttering er det vanlig å stille krav om fagspesifikk høyskoleutdanning (2-3 år) eller, unntaksvis, yrkesrettet utdanning på lavere nivå (fagbrev). Praktisk erfaring kommer i tillegg. Ved rekruttering vektlegges dessuten personlige egenskaper, f.eks. vedkommendes evne til å motivere ansatte, evne til kommunikasjon oppover og nedover, osv. Det er imidlertid ikke vanlig å stille tilleggskrav om gjennomført lederopplæring (økonomisk/administrativ videreutdanning). Faglig tyngde innenfor aktuelt ansvarsområde og lang ansiennitet ser fremdeles ut til å veie tyngre.

Et byråkrati med stor grad av regelstyring og relativt stabile omgivelser krever ikke administrative og planfaglige lederegenskaper i samme grad som en organisasjon i endring. Tradisjonelt har derfor faglig standard innenfor aktuelle områder blitt prioritert ved ansettelse i kommunale mellomlederstillinger. Idag oppfattes dette av mange som et "draw back" for smidighet, og som en hemske for nødvendig omstilling og tilpasning til skiftende omgivelser. I en slik situasjon fokuseres behovet for tverrfaglig og tverrsektoriell koordineringskompetanse.

2.3 Tegn i tiden - og framover

Før vi går inn på mellomlederfunksjonen og -rollen slik henholdsvis toppledere og mellomledere selv ser på den, vil vi trekke fram noen utviklingstrekk, noen tegn i tiden som «objektivt» sett stiller økte og/eller nye krav til kommunale mellomledere.

* *Desentralisering.* I jakten på økt kommunaløkonomisk effektivitet velger stadig flere kommuner å desentralisere organisasjonen. Dette innebærer en styrking av førstelinjenivået - arbeidsoppgaver og ansvar presses nedover i organisasjonen; løsninger skal finnes og beslutninger i størst mulig grad tas der problemene oppstår og merkes best. Dette medfører at økonomisk-administrative arbeidsoppgaver og ansvar «påføres» mellomledere som så langt i stor grad nesten utelukkende har ivaretatt en faglig koordineringsfunksjon. Mange mellomledere får således nye utfordringer og et sterkt behov for etterutdanning.

- * *Tverrfaglighet/helhetstenkning.* Når flere beslutninger skal tas desentralt, betyr dette at kompetansen og evnen til å avveie ulike faglige vurderinger og ulike interesser ikke lenger kan «reserveres» for organisasjonens toppsjikt (etatsledelse og rådmannskontor), men i like sterk grad må kunne ivaretas på mellomledernivå. Mellomlederens egen faglighet utfordres; en skal ikke bare «skjære igjennom» blant faglige likemenn, men på tvers av fag-/avdelingsgrenser. Denne utviklingen forsterkes av det rådende samfunnsmessige ideologiske klima, der bl.a. evnen til og behovet for helhetstenkning (på tvers av fag- og etatsgrenser) hyppig holdes fram som ideal - dette gjelder i stortingsmeldinger, offentlige utredninger, kommunale planer osv.
- * *Kvalitetssikring og internkontroll.* En annen side ved det rådende ideologiske klima er kravet om at offentlige tjenester må kvalitetssikres og at de offentlige organisasjoner således må ha et utbygget internkontroll-system. Det siste er som kjent pålagt kommunene gjennom egen forskrift. Selv om det overordnede ansvaret formelt er plassert hos toppledelsen, blir det et mellomlederansvar å sørge for at avdelingen eller seksjonen har et velutviklet og fungerende system for internkontroll og kvalitetssikring. Behovet for kompetanse på disse områder blir således sterkt i årene framover.
- * *Brukertilpasning.* En tredje side ved det rådende ideologiske klima er kravet om stadig å lytte til og kunne tilpasse seg brukerne av de offentlige tjenester. Mellomledere blir idag trukket inn i arbeidet med å utforme og gjennomføre brukerundersøkelser - noe som krever metodisk kompetanse -, samtidig som det blir stilt krav om at resultatene må kunne analyseres og følges opp med handling - noe som krever såvel teoretisk-analytisk kompetanse som handlingskompetanse. I tilslutning til sistnevnte blir evnen til å kunne kommunisere - innad og utad - stadig viktigere.
- * *Formalisering.* Iverksettelsen av tiltak for å kvalitetssikre tjenesteytingen, internkontrollere og løpende resultatvurdere organisasjonen med hensyn til helse, miljø og sikkerhet samt effektivitet og måloppnåelse, ser «i sum» ut til å presse moderne offentlige organisasjoner i en formalistisk retning. Alt skal dokumenteres, kunne etterprøves; skjemaveldet vokser, plan- og rapporteringssystemene sveller ut. Dette er bl.a. dokumentert i RF's evaluering av innføringen av ny styrings- og organisasjonsmodell i Trondheim kommune. Et av funnene her er at omfanget av planoppgavene har økt radikalt de siste årene - ikke minst på lavere nivå i organisasjonen. Det er særlig ansatte innenfor sosialtjenester, skoler og barnehager som rapporterer om økt arbeidsmengde når det gjelder planoppgaver. Videre viser det seg at så mange som 43 prosent av de spurte i undersøkelsen ikke kan se at nytten av planarbeidet står i forhold til innsatsen. (Lie og Stuland Larsen, 1996). Det kan i denne sammenheng trolig snakkes om en form for ny-taylorisme. Dette vil av mange mellomledere ganske sikkert oppleves som «byråkratisering», som å bli sugd inn i et system der stadig mer av tiden går med til denne form for «papir-flytting», mens stadig mindre tid blir igjen til det rent faglige og til direkte tjeneste-/servicetytelse overfor brukerne. Evne til å kunne håndtere denne situasjonen blir trolig en helt sentral utfordring for kommunale mellomledere de kommende år.

2.4 Funksjoner, ansvarsområder, arbeidsoppgaver - kompetansekrav definert ovenfra

Mellomlederfunksjonen innebærer at man skal ivareta samordning av arbeidsoppgaver mot felles mål, ivareta arbeidsgiveransvar, utøve personalpolitikk, bidra til organisasjonsutvikling, osv. Disse funksjoner og ansvarsområder må utformes og utøves i skjæringspunktet mellom toppledelsen og underordnede. På denne bakgrunn er kommunale toppledere opptatt av at mellomlederne må forstå og kunne utøve:

* Systemforståelse. De må inneha og kunne formidle en forståelse av kommunen som organisatorisk system, og slik være med på å bygge opp under en helhetsforståelse i planlegging og drift. Dette er viktig for å kunne prioritere arbeidsoppgaver når beslutninger er flyttet nedover i kommunen. Av topplederne oppleves det ofte at ledere på lavere nivå har problemer med å se sitt område som en del av en større helhet, og la dette være styrende for utøvelse av lederansvaret. De enkelte virksomhetene (etatene) har levd sine egne liv gjennom en årrekke. Opplæringsbehov som skisseres er: helhets- og systemforståelse, lederrollen, organisasjonsteori, og juridiske fag som offentlig rett og arbeidsrett.

* Lojalitet. Nært forbundet med helhetsforståelse er også lojalitet til de beslutninger som er tatt. Mellomlederne må kunne ta imot og formidle beslutninger fra politiske instanser og den administrative toppledelsen, og sørge for at disse følges opp og iverksettes. Lederne må våge å fremstå som tydeligere *ledere* og ikke identifisere seg for sterkt med underordnede og egen profesjon. En konsekvens av rekrutteringspolitikken beskrevet over, er at utøvelse av mellomlederfunksjonen ofte blir sterkt *fagorientert* og tilsvarende lite arbeidsgiverorientert. Mellomlederne vil lett identifisere seg med den gruppen de springer ut fra og ta parti med denne i konfliktsituasjoner. De vil i mindre grad oppfatte seg som - og agere som - en del av etats-/avdelingsledelsen. Det oppstår m.a.o. lett problemer med hensyn til *lojaliteten* - etatsleder forventer naturlig nok lojalitet oppover, fagpersonellet lojalitet nedover ("du er vel fremdeles en av oss"). Praksis er full av eksempler på at mellomledere har problemer med dette lojalitetsdilemmaet i konfliktsituasjoner.

* Motivasjon, samarbeid/teamutvikling. De må kunne motivere og ansvarliggjøre medarbeiderne i forhold til vedtatte mål og ressursrammer (jfr. over), samt bidra til gode samarbeidsforhold og utvikle effektive team innad i egen organisasjon. Det blir en stor oppgave å opptre slik at en får folk med seg. Teamforståelse og teamtrening blir en viktig kompetanse hos lederne, og det ble understreket at dette ville bli stadig viktigere også på mellomledernivået framover.

* Endringsledelse. De må kunne takle å leve med spenninger og at organisasjonen er i mer eller mindre kontinuerlig utvikling. Mellomlederne er ofte et kritisk ledd i gjennomføring av endringsprosesser. De må kunne fungere som ledere også når organisasjonen endres, ikke bare være sterke fagpersoner som leder den daglige drift. Villighet til endring har nok ofte en viss yrkesfaglig eller utdanningsmessig forankring, men det er først og fremst sterkt personavhengig. Å skape forståelse for endring - ikke bare på det teoretiske men også på det plan hvor personen selv involveres sterkt - er derfor en stor utfordring. Som en av informantene uttrykte seg: "Det er viktig å være fortrolig med å leve i spenninger og vende kriser til noe positivt. Vi må evne å skape våre egne trygge arbeidsmåter, akseptere oss selv

og ha klare forestillinger omkring egen mestring og hva som er godt nok selv om det ikke er perfekt”.

2.5 Hva ser mellomlederne selv som sine kompetansebehov?

En ganske påtakelig observasjon i vårt materiale er den store forskjellen som fremkommer når vi spør henholdsvis mellomlederne selv og deres overordnede ledere om hvilke opplæringsbehov mellomlederne har. Dette henger på mange måter sammen med ulikheter i rolleoppfatning - eller mer korrekt uttrykt: ulik vektlegging på ulike aspekt ved lederrollen. Lederrollen generelt - og i ennå større grad mellomlederne - vil ofte befinne seg mellom barken og veden. På den ene siden er de ledere som skal iverksette politikk og vedtak som fattes på høyere nivå i organisasjonen. De er arbeidsgivers representant i forholdet til sine underordnede. På den andre siden utfører de oppgaver som den fremste blant “likemenn” og som del av et større arbeidskollektiv. De skal motivere, lære opp, og skape entusiasme og faglig trygghet i arbeidet for de som de leder. Vi har sett at topplederne legger vekt på den første av disse sidene ved lederrollen. Vi skal se at mellomlederne selv legger hovedvekten på den andre.

Kommunale mellomledere bruker forholdsvis mye tid på rent faglig arbeid - både i form av veiledning og tilrettelegging og i form av direkte service-/tjenesutøving. Data som framkom i intervjuer med mellomledere i helse- og sosialetaten i Hå kommune, viser at så mye som 50 prosent av arbeidstiden brukes til faglig arbeid, mens administrativt arbeid og personalarbeid utgjør henholdsvis 15 og 25 prosent av tiden. Mellomlederne ga selv uttrykk for at de syntes det er viktig med “bakkekontakt”. Dette er en forutsetning for å kunne ta riktige beslutninger, mente de, og sa seg således fornøyd med at både ledelse og faglig arbeid inngår i jobben.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at mellomledere selv anser følgende områder som essensielle for å kunne utøve mellomlederfunksjonen:

* Faglig innsikt. Å ha god faglig innsikt er det som mellomlederne selv rangerer høyest og viktigst å mestre. Dette anses nødvendig for å kunne ivareta veiledningsfunksjoner, ta beslutninger og oppnå tillit. Mellomledere føler de selv må forsøke å være på høyden og helst i forkant faglig sett. Samtidig opplever mange seg som trygge innen sitt fagområde og at kompetansen er tilfredsstillende og holdt vedlike gjennom kortere oppdateringskurs og utveksling av erfaring. Når mange likevel ønsker ytterligere faglig oppdatering kan dette muligens tolkes som at det er uttrykk for spesiell interesse snarere enn uttrykk for et behov for å mestre jobben. Ønsket er å lære om det siste nye innen sitt fagfelt. Det kan selvsagt også være motivert ut fra det sterke ønsket om kvalitet på kommunens tjenester. Mellomledere innen helse- og sosialsektoren nevner psykiatri som et felt hvor det er behov for faglig kompetanseheving som følge av HVPU-reformen. Innen skolesektoren uttrykkes det behov for oppdatering innen pedagogikk, skoleutvikling og EDB i undervisningsøyemed (Gjertsen, 1995). Ved brannstasjonen ble det vist til videregående brannfaglig utdanning, men det ble også understreket at faglig oppdatering ble hemmet av at skolen ikke fantes lokalt, og at folk var lite villige til å ta mer utdanning, kanskje pga. relativt høy gjennomsnittsalder (Ervik og Jonassen, 1995). Mellomledere ved kulturetaten uttrykker behov innen fagområder som

kunst, filmkunnskap, idrettsfag, drift og vedlikehold av anlegg og friområder, biologi og biologisk mangfold og landskapsarkitektur (Berner Tøsdal, 1995).

* Personalarbeid. Dette er en god nummer to på rangeringen. Her er personalutvikling, veiledning/motivasjon, samspill, konfliktløsning og annet løpende personalarbeid de vanligste arbeidsoppgavene. Mellomlederne involveres stadig mer i denne typen arbeid, og svært mange av informantene i undersøkelsen la vekt på dette området. I skoleundersøkelsen påpekes det at dette er et så viktig satsningsområde at det burde vært et eget funksjonsområde på hver skole og ikke som nå ligge under rektorfunksjonen (Gjertsen, 1995). Mangelfulle kunnskaper som ble nevnt var innen områdene arbeidsmiljø og arbeidsrett, helse, miljø og sikkerhet (HMS), internkontroll, informasjon, generell personaladministrasjon og personalutvikling.

Rollen som konfliktløser og "sosialarbeider for underordnede" trekkes også fram som noe som føles anstrengende og problemfylt. Flere av informantene mener at denne typer oppgaver har økt, og at dette skyldes den alminnelige samfunnsutviklingen. Folk har idag mindre nettverk enn før. På tross av arbeidstidsforkortelser, viser det seg i praksis at mange tilbringer mesteparten av tiden sin på jobben. En konsekvens er at overordnede og andre kolleger får en mer sentral rolle i forhold til hverandre. Det oppleves mange ganger som vanskelig for en leder å sette grenser også i forhold til underordnedes privatproblemer. Dette er uttrykk for et kompetansebehov i mer generelle menneskelige og mellommenneskelige forhold: grensesetting, stresshåndtering og konfliktløsning.

* Ledelse. Dette inkluderer planarbeid, budsjettering, ledelse av saksområde, ledelse og utvikling av personell og utvikling av rutiner i personalarbeidet. Så og si alle mellomlederne hevder at mangel på tid gjør det vanskelig å ivareta disse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Det oppleves som interessante og krevende arbeidsoppgaver. Det er også ofte mangel på teoretisk kunnskap på området, og tidsmangelen fører også til at man heller ikke får satt seg inn i problemfeltene.

* Administrasjon og kontorteknisk arbeid er tidkrevende og mindre lystbetont. Det arbeides de fleste steder med ulike former for rasjonaliseringstiltak som f.eks. mer kortfattede rapporteringsrutiner og bruk av data. Det er likevel endel kunnskapsmangel på dataområdet som forsinker prosessen. Behov om bedre datakunnskap blir nevnt nokså gjennomgående. Dette har sin årsak i at mellomlederne etterhvert blir pålagt å bruke merkantil stab i minst mulig grad til skriving og lignende områder. Oppdatering innen saksbehandling, lover og regler, økonomi og kommunale rutiner er andre områder hvor det signaliseres behov..

Ser en refleksjonene fra mellomledergruppen under ett, vil vi trekke fram følgende:

- * levere kvalitetsstjenester - styrke fagkompetansen
- * kvalitetssikre personalarbeidet
- * styrke samhandlingskompetansen - særlig grensesetting og konflikthåndtering
- * styrke teamforståelse og teamarbeid
- * å bedre tid og kunnskaper til å ivareta leder- og administratorrollen

2.6 Kommunenes oppfølging av egne mellomledere

Èn ting er å rekruttere og ansette kommunale mellomledere, noe annet å følge dem opp over tid. Skjer dette? Det ser ut som at kommunene følger en tosidig strategi når det gjelder å utvikle kompetanse hos sine ledere. På den ene siden gis det et variert tilbud av kurs som den enkelte leder kan ta med støtte fra arbeidsgiver - både interne og eksterne kurs. På den andre siden oppmuntres det til å ta kompetansegivende kurs innenfor høgskolesystemet. Det virker som at både kommunesektoren og store deler av privat virksomhet, i stadig større grad dreier oppmerksomheten mot det siste. Kompetanseutvikling av ansatte - både ledere og andre - dreies mot godkjente utdanninger som gir generell formalkompetanse også utenfor virksomheten. Enkelte kommuner premierer slik innsats med lønnsøkning, f.eks. to lønnstrinn ved fullført ettårig høgskolestudium. Sett fra mellomledernes ståsted er dette vel og bra - problemet er å kunne ta seg tid og råd til en slik utdanning. Dette må enten gjøres på toppen av ordinært arbeid - f.eks. på kveldstid - eller ved at en får permisjon fra jobben, normalt uten lønn, men gjerne med et mindre stipend. Begge disse variantene er problematiske.

Selv om det ikke settes opp et eget opplæringsprogram, følges likevel nyrekruttede mellomledere opp gjennom medarbeidersamtaler o.l. Kommunale toppledere peker likevel på at det ville vært gunstig med en noe mer formalisert oppfølging rent kompetansemessig. Flere av dem er ikke fremmede for tanken om å stille krav om at nyrekruttede mellomledere i løpet av de første par årene skal igjennom videreutdanning innenfor høgskolesystemet i f.eks. ledelse og administrasjon. Dette forutsetter selvsagt at høgskolen (i vårt tilfelle Høgskolen i Stavanger, HiS), i samarbeid med kommunesektoren, utvikler et relevant og attraktivt videreutdanningstilbud. Dette skal vi komme tilbake til.

2.7 Oppsummering

Med utgangspunkt i det foregående ser vi at kommunale mellomlederes framtidige kompetansebehov er todelt. På den ene side et behov for *faglig* oppdatering og videreutvikling - som sykepleier, ingeniør, skoleleder osv. På den annen side et behov for videreutdanning innenfor *ledelse og administrasjon*. I det følgende er det dette siste området vi skal konsentrere oss om.

Stikkordene i kapittel 2 gir ikke noen direkte anvisning mot bestemte fagemner. Likevel kan det antydes at et studietilbud i ledelse og administrasjon vil måtte bygge på:

- organisasjonsteori (systemforståelse)
- ledelsesteori og lederrollen
- planleggingsteori
- endring og endringsledelse
- sosial samhandling og sosiale relasjoner
- personalforvaltning, herunder rettslige og avtalemessige emner.

3. Tilbudssiden - dagens og morgendagens tilbud

3.1 Deltidstudent, KEU-student og privatist

I den gamle Rogaland Distriktshøgskolen ble den kompetansegivende videreutdanningen ivaretatt gjennom deltidsstudent-ordningen. Studenter kunne da melde seg på nesten et hvilket som helst kurs som deltidsstudent, dvs. med en status som ga anledning til å følge forelesninger og gå opp til eksamen i enkeltemner. Etter å ha tatt de enkeltemnene som gikk inn i et fullt studium kunne man ta ut vitnemål, eller man kunne søke om opptak som fulltidsstudent for å ta gjenstående deler av et studium. Det var få andre utdanningsinstitusjoner i landet som praktiserte en så åpen politikk på dette området. Og det var et klart bevisst utdanningspolitisk strategi fra høgskolens side.

Utover 80-tallet da søkningen til høyere utdanning steg over alle grenser - både av heltids- og deltidsstudenter - ble det innført stadig nye adgangsbegrensninger, og det ble vanskeligere for deltidsstudenter å få adgang til kurs. Idag er denne muligheten praktisk talt stengt.

Parallelt med denne stengningen - begynte Høgskolen å tilby enkeltstående kurs som kveldsundervisning mot betaling - såkalte KEU-kurs, eller kompetansegivende etterutdanningskurs. Disse er kopier av de ordinære kursene som da gis på kveldstid, og både dagtids- og kveldstidsstudentene går opp til den samme eksamen.

Det ble også satt sammen bestemte kombinasjoner av kurs, bl.a. en gruppe kurs beregnet på saksbehandlere i kommunene som kom istand etter samtaler mellom folk fra Kommunal Opplæring og fra Høgskolen.

Fra og med høstsemesteret 1996 er det gjennom lovgivningen gitt en generell adgang til å gå opp til eksamen som privatist ved alle universiteter og høgskoler. For åpne forelesningskurs vil det i praksis si at studenter som registreres som privatister både kan følge ordinær undervisning og gå opp til eksamen - dvs. en ordning som blir svært likt det vi hadde tidligere for deltidsstudenter. Forskjellen er at de ikke får delta i mer organisert gruppeundervisning og laboratorieøvelser. Privatistene skal betale en viss avgift som skal dekke ekstrakostnadene ved å ha disse studentene, og vil antakeligvis ligge noe i underkant av nåværende KEU-avgift, dvs. ca. kr.1000,- pr. vektall.

3.2 Studiet i "Organisasjon og ledelse"

Ved avdeling ØKS ved Høgskolen i Stavanger har det i flere år vært gitt et 1-årig videreutdannings-studium i "Organisasjon og ledelse". Dette er et studium som er godkjent av departementet (se pkt. 5.3). For å bli tatt opp til studiet kreves det minimum 3 års universitets- eller høgskoleutdanning, og dessuten praksis fra saksbehandler og/eller ledelsesarbeid.

Studiet går over 2 semestre og har et totalt omfang på 20 vektall fordelt på en større prosjektoppgave (6v) og følgende kurs-temaer (det brukes noe andre benevnelser i studiebeskrivelsen):

1. Organisasjonskultur
2. Kommunikasjonsteori
3. Ledelse og teamarbeid
4. Læring og utvikling

Studiet sikter på å gi studentene et teoretisk grunnlag for dypere forståelse av organisasjons- og ledelsesprosesser. Kurset er særlig rettet mot organisasjoner som arbeider med mennesker, både i offentlig og privat sektor.

3.3 Andre videreutdanningstilbud ved HiS i "Ledelse"

Ved avdeling for Helse- og sosialfag gis det også et videreutdanningstilbud for ledere innen helse- og sosialvirksomhet. Studiet har noen elementer som er spesifikke for profesjonsgruppene, først og fremst "Helsepolitikk" og "Sosialrett". Men dessuten inneholder studiet følgende generelle emner: "Økonomi og planlegging" og "Ledelse, organisasjon og personalutvikling". Denne siste delen inneholder viktige elementer som er hentet fra det forannevnte 1-årige studiet i "Organisasjon og ledelse". Studiet er totalt på 10 vekttall og strekker seg over 2 semestre.

Ved Høgskolen i Stavanger gis det også et omfattende tilbud av videreutdanningskurs på kveldstid (KEU-kurs). En del av disse er kommet istand etter avtale mellom Kommunal opplæring og Høgskolen og var spesielt innrettet på ansatte (saksbehandlere og mellomledere) i kommunal sektor. Følgende kurs har inngått i dette tilbudet:

1. Personaladministrasjon (3v)
2. Personal- og organisasjonsutvikling (3v)
3. Offentlig rett (3v)
4. Arbeidsrett (2v)
5. Forvaltningslære (2v)
6. Offentlig budsjettering og planlegging (2v)

Det gis også flere andre ulike tilbud som berører vårt tema: "Ledelse for førskolelærere", "Menighetsledelse", o.l. Felles for disse er at de blir svært spesialiserte, og derfor ikke så interessante i vår sammenheng her.

Et kompetansegivende videreutdanningstilbud i organisasjon og ledelse for lokalt offentlig ansatte bør ta utgangspunkt i noen av disse tilbudene som finnes, særlig studiet "organisasjon og ledelse", videreutdanningstilbudet for helse- og sosialledere og KEU-tilbudet.

4. Finanisering

4.1 Selvfinansiering

Videreutdanningen må være helt selv-finansierende. Dette innebærer at studieavgiften må dekke både direkte undervisning og indirekte kostnader til administrasjon, eksamensavvikling, o.l. Dersom videreutdanningen skal ses på som et utdanningstilbud på lik linje med det ordinære tilbudet, bør virksomheten dessuten finansiere sine egne fagstillinger fullt ut - ikke bare undervisningsdelen men også forskningsdelene på samme vilkår som de ordinære fagstillingene.

4.2 Øke ressursgrunnlag

Det er viktig for fagavdelingene at videreutdanningsvirksomheten ikke trekker ressurser fra det ordinære utdanningstilbudet. Ennå er det store ordinære studentgrupper som har krav på de knappe ressursene som finnes. Videreutdanningen må finansiere sine egne undervisningsstillinger. Slike stillinger må dessuten inngå på regulær basis som andre fagstillinger. Dersom også denne undervisningen skal være det vi kaller forskningsbasert og ellers ha samme kvalitet som den ordinære undervisningen, bør personene som driver slik undervisning gå inn i det faglige kollektivet på like vilkår som andre, med bl.a. rett og anledning til å delta i utviklings- og forskningsarbeid. De må altså ikke bare være tilfeldige timelærere som trekkes inn for å gjøre utelukkende undervisningsoppgaver.

4.3 Kortsiktig spotmarked eller langsiktige kontrakter

Kursvirksomhet hvor det tas betaling for enkeltstudenter pr. kurs, dvs. det som er vanlig for mange av opplæringsorganisasjonene, er styrt av markedet gjennom det som gjerne kalles spot-kontrakter både overfor studentene og overfor lærerne (tilbud og etterspørsel og individuelle kontrakter for hvert kurs). Det tegnes kontrakt for hvert semester mellom kursarrangør og kursansvarlig foreleser, og mellom arrangør og hver deltaker. Et slikt arrangement har markedets styrke, nemlig de raske signalene til endring og tilpasning. Men de har også markedets svakhet mht. manglende langsiktighet og stabilitet i tilbudet. For at et spesielt kurs skal tilbys er det avhengig av at det oppnås kontrakt med en som er villig til å påta seg kursansvaret, ofte som ekstraarbeid på sin fritid, og at tilstrekkelig antall studenter melder seg på kurset. Dersom et kurs ikke tilbys kan det representere et problem for studenter som planlegger med at kurset skal gå inn i en større helhet. Den "Saksbehandler-pakken" som Høgskolen har gitt gjennom KEU for kommunalt ansatte har vært finansiert på denne måten med kurspenger for hver påmeldt student. De bygger altså ikke på noen langsiktige avtaler.

Spot-markedet som organisasjonsform er grei nok når det gjelder etterutdanning og kortsiktige kurs. Her vil markedet enkelt fremskaffe de etterspurte kurs, og konkurransen vil sikre rimelige priser.

Når det gjelder lengre videreutdanning og mer langsiktig opplæring, har imidlertid spot-markedet klare begrensninger - det hindrer stabilitet og mulighet både for studenter og institusjon å planlegge på lengre sikt. Studentene, og deres arbeidsgivere, må kunne være sikre på at et utdanningstilbud faktisk vil foreligge over den tidsperiode som trenges for at hele studiet skal kunne gjennomføres. For den enkelte utdanningsinstitusjon er det vanskelig å utvikle og forplikte seg i forhold til langsiktige utdanningstilbud dersom man ikke har sikret finansiering for det lærerpersonalet som trenges over hele perioden. Når det er snakk om videreutdanning av noe omfang, kan man ikke regne med at dette kan dekkes med frivillig overtidsarbeid. Det blir en altfor sårbar ordning som er avhengig av den enkelte faglærers valg og preferanser for hvordan han eller hun ønsker å anvende sin fritid.

4.4 Langsiktig kontrakt med store brukergroupe

På en eller annen måte må man altså kunne finansiere et tiltak gjennom mer langsiktige avtaler slik at nødvendige fagpersoner kan trekkes til området. Som motytelse må skolen være forpliktet til å gi et stabilt tilbud over en lengre periode.

Gjennom intervjuene i dette prosjektet har det kommet uttalelser fra sentrale personer både i Stavanger og i Hå kommune at det kan være mulig å inngå langsiktig avtaler, f.eks. over en periode på 3-4 år for å kunne plassere et gitt antall studenter pr. år i avtaleperioden. Noen få større offentlige arbeidsgivere vil derved kunne sikre det finansielle grunnlaget for et videreutdanningsprosjekt for kommunale mellomledere.

Det kan også være en mulighet at Kommunal Opplæring - gjerne i tillegg til noen av de større kommunene - går inn i en avtale med Høgskolen, og at KO deretter formidler studenter og betalingen mellom enkeltkommuner og Høgskolen.

Poenget med disse foreslåtte ordningene er at det er mulig å utvikle et tilpasset tilbud, og at dette tilbudet kan sikres over en tilstrekkelig lang periode slik at både Høgskolen og kommunene kan planlegge sin videreutdanning for mellomlederskiktet for en tid framover .

5. Studieplan

5.1 Godkjenning av studieplaner - og vektall

Når det gjelder videreutdanning reiser det seg flere spørsmål omkring formalkompetanse - dvs. offentlig godkjenning av de eksamener som tas. Flere av disse dreier seg om godskriving av vektall og muligheten til å kunne legge kursene inn i andre høgskolestudier og grader, f.eks. en Cand.Mag.grad.

Noen begreper er viktige her. Det er nødvendig å skille mellom kurs eller emne, og et studium. Et studium er en sammensetning av kurs og emner - normalt tilsammen minst 10 vektall (et 1/2 års fulltidsstudium) og hvor det kan gis et vitnemål for fullført studium. Studier som gir rett til vitnemål skal være godkjent av departementet etter en omfattende runde med utarbeidelse av studieplan (etter fastlagte retningslinjer), faglig godkjenning i institusjonen og høringsrunde eksternt. Godkjente 10-vektallsenheter godkjennes også automatisk i en Cand.Mag.grad.

Studenter kan imidlertid få godkjente vektall selv om de ikke følger egne godkjente studier. De kan ta eksamener i enkeltkurs som inngår i andre godkjente studier, og få en karakterutskrift (ikke vitnemål). Denne karakterutskriften forteller da om kursene, vektall, karakterer, o.l. Det kan også følge med en orientering om innholdet og sammenhengen mellom kursene. Slike sammensetninger av enkeltkurs kan også inngå i Cand.Mag.vitnemål hvis de utgjør en faglig enhet på minst 10 vektall.

Helt nye kurs i et videreutdanningsopplegg - f.eks. for å tilpasse behovet til utvalgte målgrupper - representerer et visst problem. De vil ikke gi godkjente vektall med mindre en av de to forutsetningene foran er oppfylt:

1. At de inngår i en spesiell studieplan som det søkes godkjenning for
2. At de inngår som ordinære kurselementer i allerede godkjente studieplaner.

Det siste punktet kan gi en åpning for å oppnå godkjente vektall også for helt nye kursemner. Det er f.eks. mulig å etablere nye valgemner i allerede eksisterende ordinære studier. Slike valgemner kan opprettes uten departementets godkjenning. Problemet er at et valgemne selvsagt må være åpent for alle studenter også i det ordinære studiet. Det blir da et ressursproblem hvorvidt dette er mulig - om det finnes lærerkrefter som kan gi tilbudet, og om det er plass for de studentene som ønsker å gå på emnet.

For det foreliggende studiet synes derved følgende alternativer å stå åpne:

1. Lage en pakke på fritt grunnlag og søke godkjenning som eget studium etter vanlige retningslinjer for dette.
2. Innarbeide nødvendige endringer i allerede godkjente studieplaner, f.eks. i studiet "Organisasjon og ledelse".

3. Lage en pakke basert på kurselementer fra flere ulike studier, evt. med etablering av noen nye valgfagstilbud i disse.

I siste kapittel (strategi) vil vi gå nærmere inn på hvilke valg som det er aktuelt å gjøre. I avsnitt 5.3 vil vi skissere hvilke elementer en studieplan burde inneholde dersom den skulle utformes på fritt grunnlag ut fra behovene vi har registrert i denne undersøkelsen.

5.2 Studieplaner ved andre høgskoler

Det finnes en rekke høgskolestudier rundt om i landet som er innrettet mot videreutdanning av ledere. I denne sammenhengen skal vi trekke fram noen av disse som har både samme formål og samme målgruppe som oss. Stikkordene som benevner emnene vil selvsagt være omtrentlige og unøyaktige, men de kan likevel gi en viss indikasjon på hva som tas opp.

Først og fremst vil vi trekke fram studiet *Videreutdanning av kommunale ledere* (VUKL) som gis ved Høgskolen i Bodø. Dette er et 10-vektallstilbud som bygger på 7 samlinger, hver på 5 dager. Følgende temaer tas opp:

1. Organisasjon og ledelse
2. Mellommenneskelige forhold
3. Organisasjonsidealer i det offentlige
4. Omstilling og personalpolitikk
5. Planlegging, økonomi og styring
6. Problemanalyse og prosjektplanlegging for en kommune
7. Lokal mobilisering

Ved Høgskolen i Agder, Kristiansand gis det også et noe tilsvarende tilbud for den samme målgruppen. Ulikhetene avspeiler antakeligvis ulikheter i interesser og fagkompetanse hos kurslederne snarere enn ulikheter i behov hos målgruppen. Også dette studiet bygger på 7 ukes-samlinger. Temaene som tas opp på samlingene er som følger:

1. Organisasjon og ledelse
2. Organisasjonsteorier og -prinsipper
3. Mennesket i organisasjonen
4. Innovasjon og endring
5. Styring og styringsprinsipper
6. Kommunikasjon
7. Diverse emner og oppsummering

Studiene i Bodø og Kristiansand ble startet opp i 1982 etter påtrykk fra fagforeningene i kommunal sektor, og Staten gikk inn med 2 stillinger på hvert av stedene, samt 1 stilling i Oslo hvor man også satte igang et liknende tilbud på samme tidspunkt. Disse studiene har helt opp til nå vært drevet *uten kursavgifter*. Det har vært en noe variert søkning, og f.eks. i Oslo har man ikke tatt opp studenter dette året.

Det er også laget en 10 vekttalls påbygning på VUKL-kurset ved Høgskolen i Bodø. Dette studiet har fokus på *Endringsledelse*, og består av 4 ukes-samlinger. Dette studiet startet opp i 1995, og det er basert på studieavgift som totalfinansierer studiet.

Ved Høgskolen i Nord-Trøndelag gis det også et 10-vektallstilbud med tittelen *Offentlig administrasjon og ledelse*. Dette studiet inneholder følgende elementer:

1. Grunnleggende organisasjonsteori
2. Arbeids- og ledelsespsykologi
3. Grunnleggende bedriftsøkonomi
4. Ledelse og økonomi
5. Økonomisk styring i det offentlige
6. Administrativ databehandling

Dette tilbudet har en grunnleggende innføring i økonomi og økonomistyring og belyser dette som en del av ledelsesprosessen. Kurset er delt i 3 moduler som hver inneholder fra 2 til 4 kurssamlinger som strekker seg over 2-3 dager.

Det finnes også en rekke studier innen området Personal- og utviklingsutvikling og ledelse, bl.a. både i regi av Høgskolen i Lillehammer og Bedriftsøkonomisk Institutt (BI). Hovedelementene i disse er vanligvis fagene: personaladministrasjon, personal- og utviklingsutvikling, arbeids- og utviklingspsykologi, o.l. Vi vil ikke gå nærmere i detalj inn på disse.

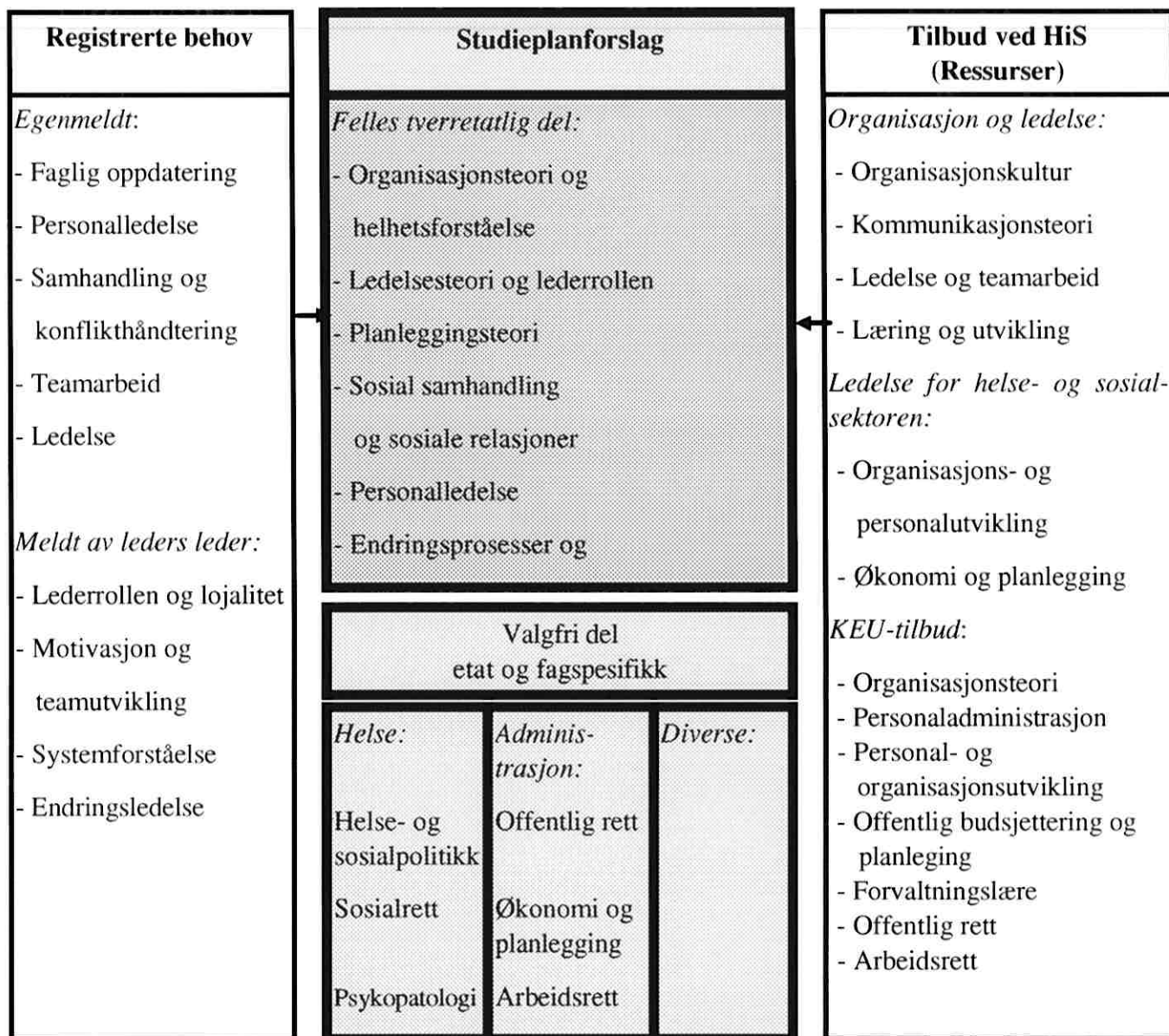
5.3 Struktur og elementer i en studieplan

En konkret studieplan vil måtte tilpasses behovene som finnes i markedet, bl.a. slik vi har registrert disse i vår undersøkelse. I tillegg må det tilpasses det eksisterende tilbud ved høgskolen og de faglige ressursene som studietilbudet må koples opp mot. Som et tredje element vil det være naturlig til en viss grad å ta hensyn til andre tilbud ved andre høyskoler som er innrettet mot samme målgruppe. Disse representerer andre løsninger på noenlunde de samme problemene.

Det ligger utenfor rammen av prosjektet å utvikle en ferdig studieplan. Vi har imidlertid sett det som viktig at vi lager et innspill som kan være et utgangspunkt for det videre arbeidet.

Dette innspillet omfatter både noen tanker om et konkret tilbud, og også noen problemer som må avklares når det gjelder å iverksette et konkret tilbud (som vil tas opp i kapittel 6).

I skissen til studieplan har vi lagt opp til at det tilbys en *generell del* i ledelse for mellomledere i alle sektorer av lokal/regional offentlig virksomhet. Dette tenker vi oss i første omgang som et 10-vekttalls tilbud organisert som en enhet på en liknende måte som tilbudene fra Bodø og Kristiansand. I tillegg kan det være en tanke å gi et tilbud i mer *fagspesifikke emner* som valgfag for de som ønsker det. Ut fra ressurshensyn - og også ut fra mer pedagogiske hensyn - bør dette valgfagstilbudet gis til en bredere gruppe av studenter i form av kurstilbud (f.eks. tilsvarende KEU-kursene idag). Modellene og referansen til vår undersøkelse og tilsvarende tilbud ved andre institusjoner enn Høgskolen i Stavanger, er vist i figuren.



Liknende tilbud ved andre læresteder		
Høgskolen i Nordland	Høgskolen i Agder,	Høgskolen i Nord-
<ul style="list-style-type: none"> - Organisasjon og ledelse - Mellommenneskelige relasjoner - Organisasjonsidealer i det offentlige - Personalpolitikk og omstilling - Endringsprosjekt i kommune - Lokal mobilisering 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisasjon og ledelse - Organisasjonsteori og organisasjonsmodeller - Mennesket i organisasjon - Innovasjon og endring - Styring og styringsprinsipper - Kommunikasjon - Diverse 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisasjonsteori - Arbeids- og lederpsykologi - Bedriftsøkonomi - Ledelse og økonomi - Økonomistyring i det offentlige - Adm.databehandling

5.4 Organisering av undervisning - forlegning i tid

Kursene i de ordinære studiene gis på dagtid. Undervisningen er ofte organisert med 2 timer forelesning samt gruppearbeid i løpet av en uke, og de strekker seg normalt over 14 uker.

KEU-kursene går på kveldstid, men har ellers samme struktur.

Et tilbud for melomledere i kommunal- og fylkeskommunal virksomhet bør organiseres på annen måte. Gjennom intervjuene har det kommet klart frem at det ville være å foretrekke at undervisningen ble forlagt i et visst antall (f.eks. 3-4) intensive perioder (4-5 dager) på fulltid med perioder imellom hvor studentene kan lese og arbeide med oppgaver - gjerne i studiegrupper. En detaljert utforming må komme senere, men en slik struktur vil antakeligvis kunne øke rekrutteringen betydelig.

5.5 Opptakskrav

Intervjuene har vist at hovedtyngden av målgruppen vil ha en høyere profesjonsutdanning - som sykepleiere, sosionom, lærer, ingeniør, o.l. Det vil derfor være naturlig å bygge på den forutsetningen at studentgruppen foruten praksis har 2-3 års høyere utdanning, og stille dette som krav til opptak.

Begge de videreutdanningstilbudene som vi idag har ved Høgskolen - ved ØKS og ved Avdeling for helse og sosialfag - stiller krav til forkunnskap bestående av praktisk arbeid og 3-årig høgskole-/universitetsutdanning.

Vi vet imidlertid at det også finnes en betydelig gruppe uten høyere utdanning som burde inngå i målgruppen. Dette gjelder særlig personell innen administrative avdelinger. Det vil være en utfordring å skaffe et tilbud også for denne gruppen.

6. Strategi

6.1 Hva må avklares?

Målet er å etablere et videreutdanningstilbud for mellomledere i kommunal- og fylkeskommunal virksomhet som et permanent tilbud ved Høgskolen i Stavanger. For å få til det må flere forhold avklares. For det første må studiet ha støtte og forankring i fagmiljøet. Dernest må det sikres ressurser - både stillingshjerner og finansiering. Også spørsmålet om godkjenning av studieplan må avklares. Forholdet til det eksisterende tilbud for helse- og sosialledere - som jo er en av målgruppene - må også avklares.

6.2 Forankring i grunnutdanningene

Den beste måte å sikre støtte i fagmiljøet er å la videreutdanningen være faglig forankret i de ordinære studietilbudene. Dette innebærer at videreutdanningstilbudene konsentreres om fagområder hvor Høgskolen har en betydelig virksomhet for sine ordinære studenter. Høgskolen bør kanskje ikke gå inn i et spesielt videreutdanningstilbud bare fordi det finnes et marked for det, men være tilbakeholdende dersom det faglige miljøet ellers er lite.

Det innebærer dessuten at fagpersoner i videreutdanningen skal være en integrert og aktiv del av et større fagmiljø ved avdelingene. Det er viktig både at det finnes en viss mengde fagpersoner i miljøet som er opptatt av videreutdanning og som derved vil holde diskusjonen omkring det levende i fagmiljøet. Det er dessuten viktig at de kan delta i et bredere sett av aktiviteter innen forskning, utredning, o.l. innen fagområdet organisasjon og ledelse. Dette vil være en faglig berikelse begge veier - både fra de som har sin hovedaktivitet knyttet til videreutdanning, og fra de som i hovedsak er beskjeftiget med de ordinære studentene.

Til sist betyr en integrering i fagmiljøet at de ordinære studietilbudene har en innretning mot inngangsstillinger som karrieremessig peker frem mot de stillingskategorier som vi forsøker å treffe med vår videreutdanning. Videreutdanningen vil derved også bidra med viktige impulser når det gjelder den løpende tilpasning av det ordinære studietilbudet.

6.3 Organisering og ressursfordeling internt ved HiS

Det foreligger idag en uavklart situasjon når det gjelder organisering og fordeling av arbeidsoppgaver og inntekter fra den utadrettede virksomheten (studie- og oppdragsvirksomhet) i den fusjonerte Høgskolen. Det er fattet beslutninger i styret om at denne virksomheten skal drives gjennom en sentralisert studieavdeling, og det foreligger visse utkast til hvordan beslutninger skal fattes, organiseringen skal skje, og hvordan inntektene skal fordeles. Hvorvidt dette er tilstrekkelig for å mobilisere nødvendig engasjement og entusiasme i fagmiljøene for å engasjere seg aktivt i videreutdanningsvirksomhet, gjenstår å se. Dette prosjektet kan derfor bli en viktig prøve på hvordan den nye høgskolen vil fungere i så måte.

For at fagavdelingene skal engasjere seg aktivt i videreutdanningsvirksomhet generelt, og det aktuelle tilbudet for mellomledere spesielt, er det allerede pekt på nødvendigheten av at virksomheten finansierer tilførsel av mer fagpersonell. Dette er et helt kritisk punkt. Det er derfor en oppgave å avklare det økonomiske grunnlaget for dette, bl.a. hvor mye av inntektene som vil holdes tilbake i sentrale deler av HiS og hvor mye som vil tilflyte avdelingene.

6.4 Stillingshjemler

For å ansette en person i en statlig virksomhet som Høgskolen i Stavanger, må det foreligge stillingshjemmel. Slike hjemler gis ved den årlige budsjettildelingen. Det følger imidlertid ikke penger med hjemlene. Det innebærer at for å drive et videreutdanningstilbud med andre enn den ordinære staben, må Høgskolen både fremskaffe stillingshjemmel og midler.

Det finnes ved Høgskolen et visst antall midlertidige stillingshjemler som de ulike fagavdelingene kan søke om. For å drive det planlagte studiet med et sted mellom en og to fagpersoner som er finansiert gjennom virksomheten, må det derfor i første omgang søkes om å anvende noen av disse.

På lengre sikt bør man imidlertid søke om fast stillingshjemmel - gjerne samtidig som det søkes om godkjenning av studiet (se neste avsnitt).

6.5 Søke godkjenning av studium

Det er en forutsetning at det studietilbudet som skal utvikles skal ha offentlig godkjente vekttall. Dette setter visse krav til godkjenning av et studium. I avsnitt 5.3 ble reglene for godkjenning av studier ved Høgskoler og Universiteter gjennomgått. Det fremgikk at dette er regulert av et detaljert og omstendelig regelverk.

Også når det gjelder dette punktet kan det tenkes minst to delstrategier. Dersom man ønsker å komme igang raskt, kan man lage en midlertidig pakke som bygger på kurs i det ordinære studietilbudet. I så fall trenges ikke en spesiell godkjenning. Det kan også etableres nye kurs i det ordinære studietilbudet som valgfag - og disse kan da gi godkjente vekttall i et videreutdanningstilbud.

På lengre sikt vil det imidlertid være en fordel å søke departementet om godkjenning av et videreutdanningsstudium. I samme søknad kan vi også søke om tildeling av stillingshjemler for å drive studiet. Selv om en slik godkjenningsprosedyre kan ta lang tid (1-2 år) er det antakelig den beste måten å sikre studiet som et tilbud over lengre tid.

6.6 Konkurransen og samarbeid med eksisterende tilbud

I kapittel 3 viste vi hovedinnholdet i de studietilbud ved Høgskolen i Stavanger som idag er innrettet på videreutdanning av ledere. Vi trakk særlig fram to studier: *Organisasjon og ledelse* ved Avdeling for økonomi, kultur og samfunnsfag (ØKS), og *Ledelse for helse- og sosialledere* ved Avdeling for helse- og sosialfag. Det har vært noen kontakter mellom ØKS

og Avdeling for helse- og sosialfag for om mulig å samordne ressursinnsatsen på dette området, uten at det til nå har kommet fram til et resultat. Det synes imidlertid å kunne være så mye å tjene på et samarbeid og en viss samordning, at dette vil tvinge seg fram uansett, og det bør forsøkes å få til en avtale mellom de to berørte avdelingene. Dersom det tilbudet som planlegges i dette prosjektet skal kunne gjennomføres, må også dette på en eller annen måte finne en plassering og avklaring i forhold til disse to studiene. I den videre strategien må en slik avklaring stå sentralt

6.7 Muligheter for å samordne med andre målgrupper

Den foreliggende utredningen dreier seg om et generelt videre-utdanningstilbud for mellomledere i kommunal- og fylkeskommunal virksomhet. I løpet av den tiden vi har arbeidet med dette prosjektet har det kommet flere henvendelser til ØKS avdeling om muligheten for å utvikle videreutdanning for *andre målgrupper* innen området organisasjon og ledelse. De har blant annet fått henvendelse fra Stavanger Politikammer og fra Phillips Petroleum. For begge disse henvendelsene dreier det seg om store grupper som har liknende behov som det vi har kommet fram til for kommunal- og fylkeskommunal sektor, og spørsmålet reiser seg da om det er mulig å samordne flere av disse tilbudene. Særlig interessant i forhold til det foreliggende prosjektet er det at vi da kan bli istand til å utvikle flere tilbud, f.eks. også for mellomledere/saksbehandlere uten flerårig høgskole eller universitetsutdanning bak seg. Både for politiet og for Philips vil flertallet tilhøre denne kategorien. Ved å se dette i sammenheng vil det derfor være mulig å utvikle og gi et tilbud som kan være aktuelt for grupper innen kommunal- og fylkeskommunal virksomhet som vi ellers ikke ville maktet å gi et tilbud i denne omgangen.

6.8 Aktivitets- og tidsplan for videre fremdrift

Hva må gjøres av konkrete aktiviteter og avklaringer før et eventuelt studietilbud kan foreligge ved Høgskolen? Vi har forsøkt å sette opp en liste over dette. Vi har også satt rom i tabellen for hvem/hvilken instans som skal ha ansvaret for hver aktivitet, og tidsplan for når det bør være ferdig. Imidlertid ser ikke vi det som vår oppgave å gå inn i detaljplanleggingen. Vi har likevel satt opp ansvarlige for det første trinnet som er etablering av prosjekt og prosjektgruppe. Siden blir det opp til denne å detaljplanlegge den videre fremdriften, men den foreliggende tabellen kan gi en pekepinn på hvilke aktiviteter som må gjennomgås.

Rekkefølge	Aktivitet	Ansvarlig	Ferdig
1	Opprette prosjektgruppe og etablere HiS Prosjekt	KO, ØKS og Studieavdeling	
2	Avklare forholdet til andre studier ved HiS		
3	Estimering av ressursbehov		
4	Avklare internt HiS mht. kostnads-/inntektsfordeling		
5	Få klarsignal fra fagavdeling		
6	Søke om stillingshjemmel (midlertidig og fast)		
7	Utforme detaljert studieplan		
8	Utforming av kontraktsforslag		
9	Forhandle med oppdragsgiver		
10	Søke godkjenning studieplan		
11	Søke etter og tilsette faglærer på prosjektbasis		
12	Lage studietilbudskatalog		
13	Praktisk planlegging		
14	Oppstart og gjennomføring		

Med dette vil vi avslutte denne rapporten, og ønske hjertelig til lykke med det videre arbeidet!

Litteraturliste

- Berner Tøsdal, Camilla, 1995: *Kartlegging av kompetansebehov blant mellomledere i kommunal forvaltning*. Kandidatoppgave i Personaladministrasjon ved Høgskolen i Stavanger.
- Brauteset, Linda, 1995: *Opplæringsbehov blant mellomledere i Stavanger kommune*. Kandidatoppgave i Personaladministrasjon ved Høgskolen i Stavanger.
- Ervik, Geir Roald og Jonassen, Berit, 1995: *Mellomledere ved Stavanger Brannstasjon*. Kandidatoppgave i Personaladministrasjon ved Høgskolen i Stavanger.
- Gjertsen, Solveig, 1995: *Behovet for kompetanse for mellomledere i den videregående skole*. Kandidatoppgave i Personaladministrasjon ved Høgskolen i Stavanger.
- KO 1995:8 : *Om tilnærming og metoder. Kompetansekartlegging i kommunesektoren*.
- Lie, Trond og Hild Stuland Larsen, 1996: *Nye Trondheim - virkninger for ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester*. Rapport RF 96/061.
- Wik Simonsen, Cecilia, 1996: *Kompetansebehov hos mellomledere i kommunal virksomhet*. Kandidatoppgave i Personaladministrasjon ved Høgskolen i Stavanger.