



# Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2017



# Innhold

**4**

Arbeidsgiverstrategier

**9**

Ledelse

**14**

Innovasjon og digitalisering

**22**

Kompetanse og utdanning

**30**

Heltid og deltid

**36**

Inkluderende arbeidsliv

**44**

Arbeidskraft og rekruttering

**54**

Lønn

**58**

Referanser



# Forord

*Kommunesektorens arbeidsgivermonitor* er en statistikkpublikasjon som beskriver utviklingen og tilstanden på aktuelle arbeidslivstema i kommuner og fylkeskommuner. Dette er den sjette utgaven i rekken siden første utgivelse i 2012.

For hvert utgivelsesår gjennomføres det en landsomfattende spørreundersøkelse blant rådmenn og fylkesrådmenn. Resultatene fra denne utgjør en viktig del av monitoren og gir verdifull informasjon om kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgivere. For å kartlegge arbeidsgiverperspektivet på områder som innovasjon, digitalisering og kompetansebehov er årets spørsmålsbatteri oppdatert sammenlignet med tidligere årganger.

Statistikken som inngår i monitoren baseres på ulike datakilder. Størst plass vies resultater fra nevnte spørreundersøkelse blant rådmenn og fylkesrådmenn. Undersøkelsen er gjennomført av analysebyrået Ipsos, og teller i år deltakelse fra 216 kommuner og 14 fylkeskommuner. En annen vesentlig kilde er KS' eget PAI-register som inneholder informasjon om alle ansatte i kommunesektoren på emner som lønn, arbeidstid og fravær. Videre refereres det også til ulike offentlige kilder.

Ett av målene med arbeidsgivermonitoren er å øke kunnskapen og forståelsen av sentrale problemstillinger og muligheter i arbeidsgiverpolitikken. Ved bruk av nøkkeltall for hver enkelt kommune og fylkeskommune, som er tilgjengelige i rapportformat på KS' hjemmeside, kan monitoren benyttes til å planlegge, sette i verk og følge opp egen arbeidsgiverpolitikk. Her kan alle kommuner og fylkeskommuner sammenligne seg med egen KOSTRA-gruppe og lands- og fylkesgjennomsnitt på flere tema.

God lesing.

September 2017

**Lasse Hansen**  
administrerende direktør





# Arbeidsgiverstrategier

Nærmere to av tre kommuner og fylkeskommuner opplever det som utfordrende å realisere gevinster av digitalisering. Det gjør dette til den største arbeidsgiverutfordringen i kommunesektoren totalt sett. Samarbeid med tillitsvalgte, arbeidsmiljø og det å beholde fagpersonell er det derimot knyttet liten grad av utfordringer til.

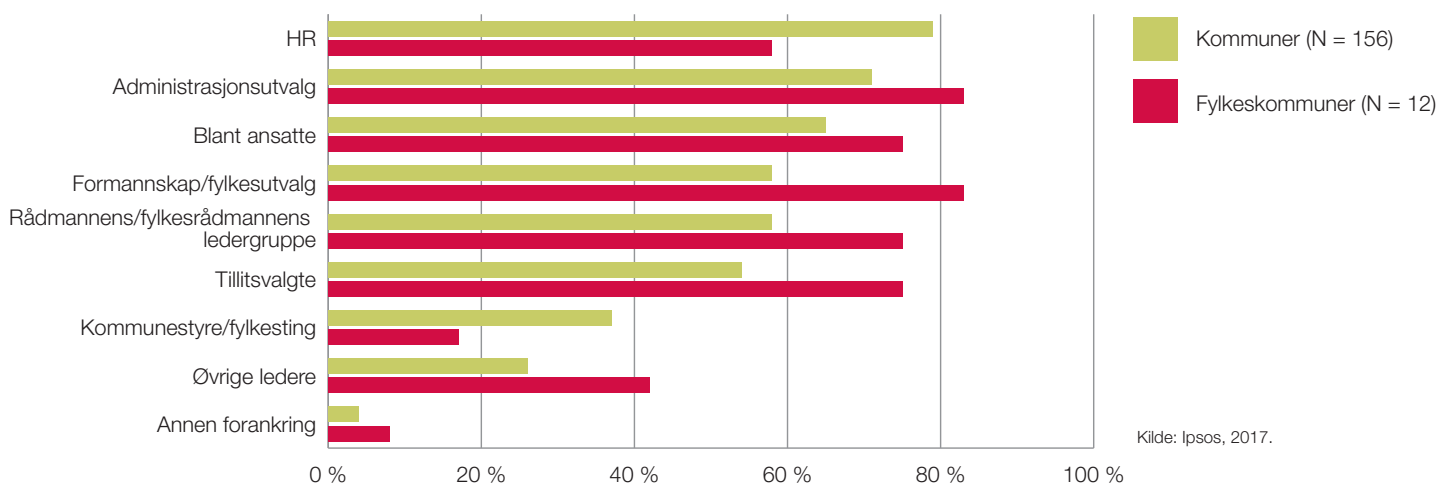
### Bred forankring av lokale arbeidsgiverstrategier

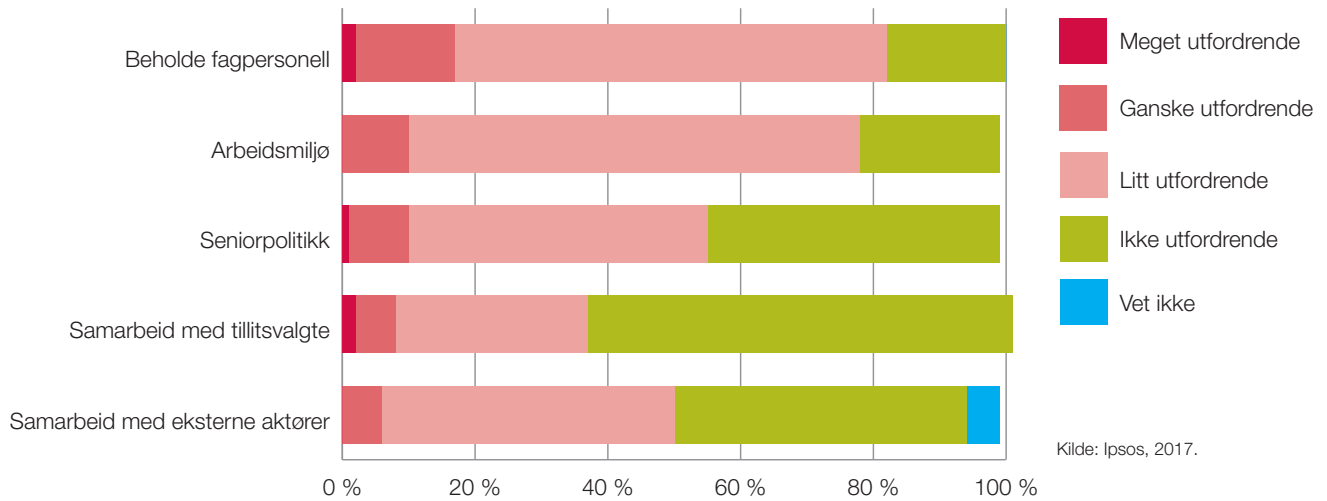
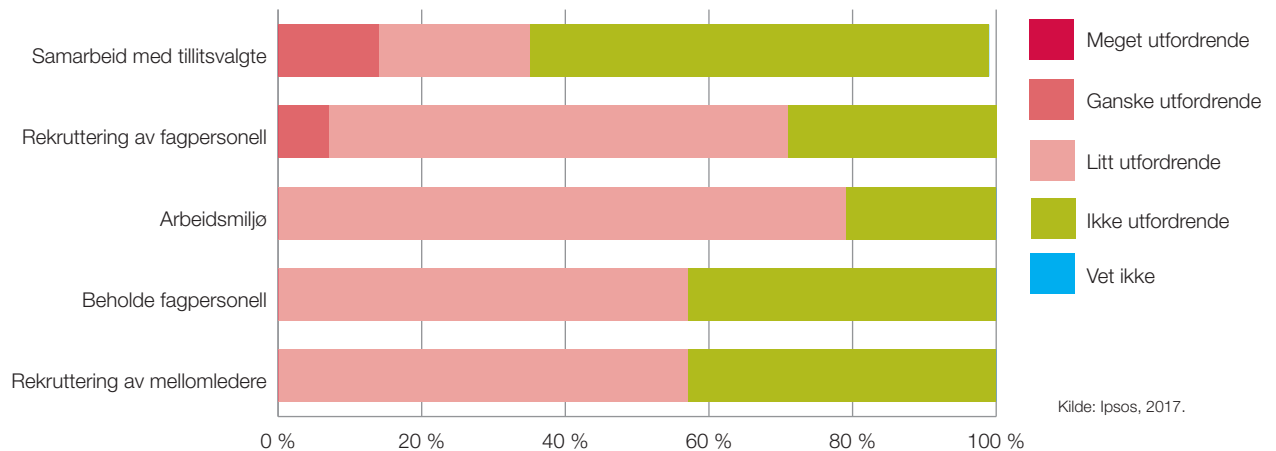
72 prosent av kommunene og 12 av 14 fylkeskommuner har vedtatt en arbeidsgiverstrategi. Dette er nokså stabilt med hva som er rapportert i foregående kartlegginger. Tidligere undersøkelser har trukket frem *god forankring* som en vesentlig faktor for å oppnå effekter av arbeidsgiverstrategien. Forankring i folkevalgte organer er viktig da arbeidsgiverpolitikken er et verktøy i folkevalgtes arbeidsgiverrolle. Av figur 1 ser vi at de utarbeidede strategiene er forankret bredt i både kommuner og fylkeskommuner.

### Godt samarbeid med tillitsvalgte

På spørsmål om hvilke arbeidsgiverutfordringer kommuner og fylkeskommuner opplever, svarer både rådmenn og fylkesrådmenn at samarbeidet med tillitsvalgte i liten grad er utfordrende. Dette har vært tilbakemeldingen over flere år. Også arbeidsmiljø, seniorpolitikk og det å beholde fagpersonell er emner det er forbundet lite utfordringer til – både for kommuner og fylkeskommuner.

Figur 1: Forankring av arbeidsgiverstrategi i kommuner og fylkeskommuner.



**Figur 2: Kommuners fem minst utfordrende arbeidsgivertema. N = 216.****Figur 3: Fylkeskommuners fem minst utfordrende arbeidsgivertema. N = 14.**

### Nye arbeidsmåter utfordrende

Nærmere to av tre kommuner og fylkeskommuner opplever det som utfordrende å realisere gevinster av digitalisering.<sup>1</sup> Det gjør gevinstrealisering til den største arbeidsgiverutfordringen i kommunesektoren totalt sett. Hele åtte av ti store kommuner mener dette er et utfordrende tema. Videre opplever om lag halvparten av kommunene og fylkeskommunene *utvikling og effektivisering av arbeidsprosesser og evne til innovasjon og nyskaping* som utfordrende.

Av andre store arbeidsgiverutfordringer for kommunene knytter de største seg til en høy andel deltidsansatte og høyt sykefravær, som oppleves utfordrende av henholdsvis 57 og 53 prosent. Høyt sykefravær har vært den største utfordringen de fem foregående årene. Sammenlignet med i fjor ser vi en nedgang i andelen som svarer at dette er utfordrende på ni prosentpoeng. En mindre andel av både små, mellomstore og store kommuner oppgir dette utfordrende i forhold til fjoråret. Fremdeles er det de store kommunene som i størst grad opplever et høyt sykefravær vanskelig.



Foto: Lilly Rumm/Unsplash



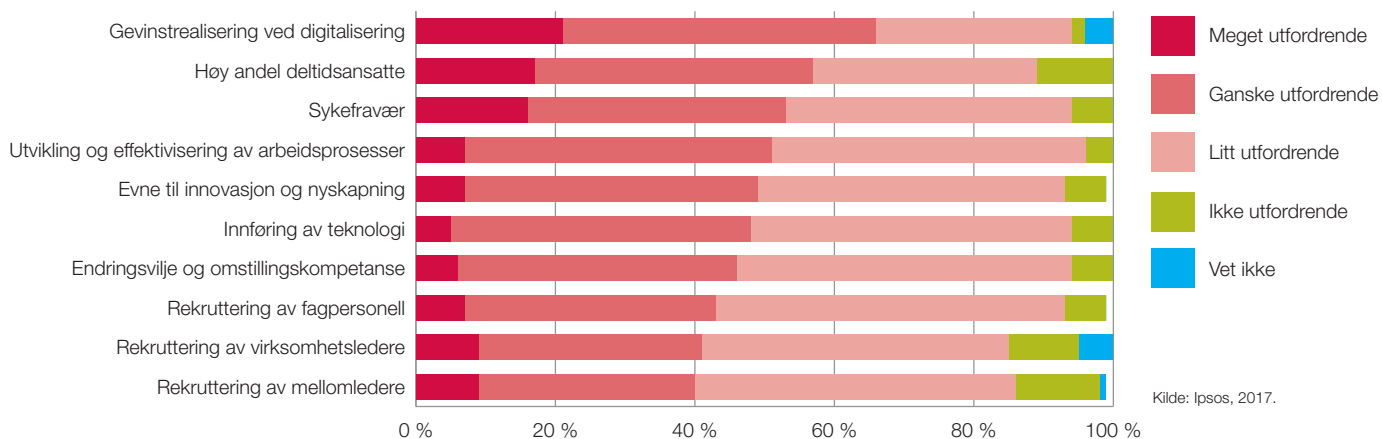
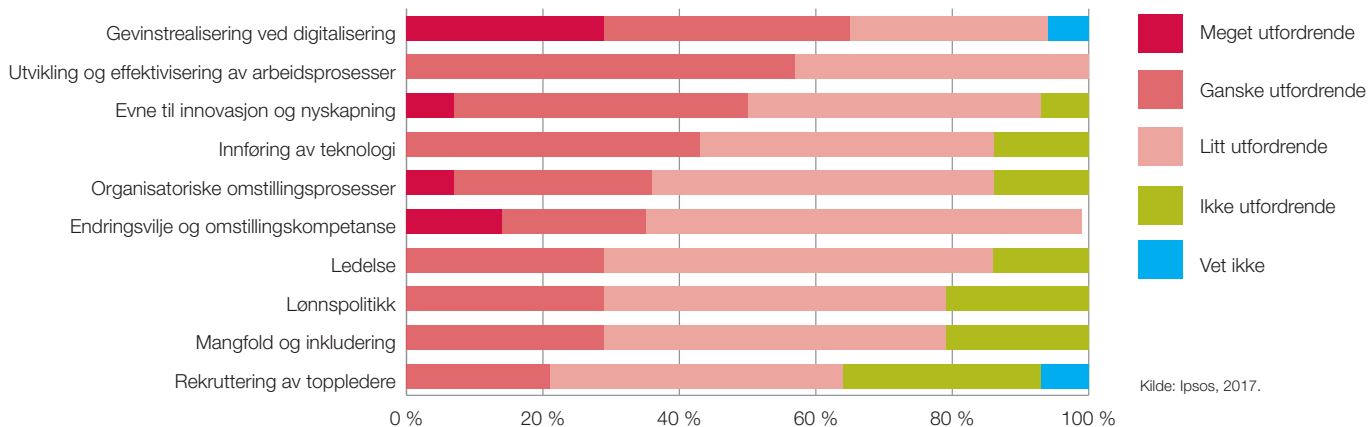
#### HVA ER EN GEVINST?

Gvinster er verdier, eller positive effekter, som oppnås ved å implementere nye løsninger i drift. Kommunesektoren forholder seg gjerne til tre typer gevinster: unngåtte kostnader, spart tid og økt kvalitet.

#### HVA ER GEVINSTREALISERING?

Gevinstrealisering handler om aktiviteter som gjennomføres for å oppnå gevinster. Dette innebærer å planlegge og organisere med tanke på å hente ut gevinster av et tiltak, og å følge opp disse gevinstene slik at de faktisk blir realisert.

<sup>1</sup> Der vi i teksten omtaler et funn som «utfordrende» har vi slått sammen svarene «meget utfordrende» og «ganske utfordrende». Dette gjelder gjennomgående i rapporten.

**Figur 4: Kommuners ti største arbeidsgiverutfordringer. N = 216.****Figur 5: Fylkeskommuners ti største arbeidsgiverutfordringer. N = 14.**



A stylized graphic of a hand with five fingers, rendered in a light green color with darker green outlines, positioned in the upper right corner of the page.

# Ledelse

Ansatte i kommunesektoren har fortsatt høyere arbeidsglede enn ansatte i privat sektor, ifølge Ennovas *Global Employee and Leadership Index* for 2017. God ledelse er nøkkelen til å utvikle en organisasjon med kompetente medarbeidere som yter sitt beste for innbyggerne hver eneste dag. Av statistikken kan vi lese at det stadig blir flere kvinnelige ledere i kommunesektoren.




### Interne lederutviklingsprogram viktigst

I løpet av de to siste årene har om lag ni av ti kommuner og fylkeskommuner iverksatt tiltak for å styrke kompetansen blant ledere. Både kommuner og fylkeskommuner oppgir interne lederprogrammer som den viktigste metoden for å styrke kompetansen til ledere. Ekstern lederopplæring og utarbeidelse av egen lederstrategi oppleves også som viktige tiltak. Ledernetverk på tvers av sektorer synes å være mer utbredt i kommunene enn i fylkeskommunene.

### Strategisk IKT-kompetanse er avgjørende

Strategisk IKT-kompetanse på ledernivå er avgjørende for å forstå sammenhengen mellom mennesker, virksomhetsutvikling og teknologi. I Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester fra 2016, gikk det frem at administrativ ledelse i mange kommuner ikke opplever å ha tilstrekkelig kompetanse til å digitalisere kommunens tjenester.

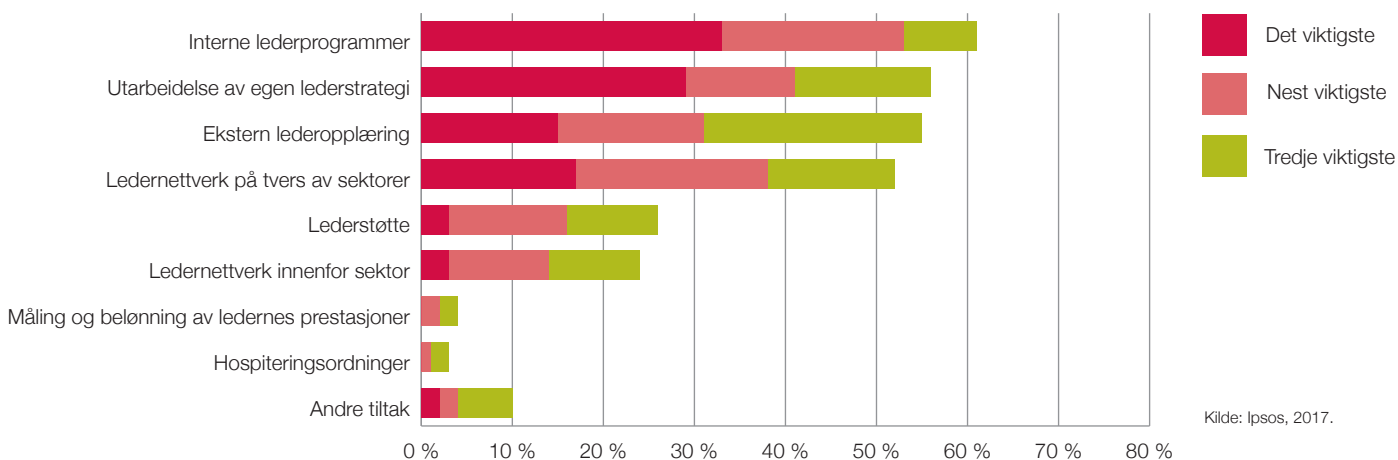
Figur 8 viser andelen kommuner og fylkeskommuner som har iverksatt kompetansehevingstiltak knyttet til strategisk IKT-ledelse.



## BARNEHAGER SKÅRER HØYEST PÅ MESTRINGSORIENTERT LEDELSE

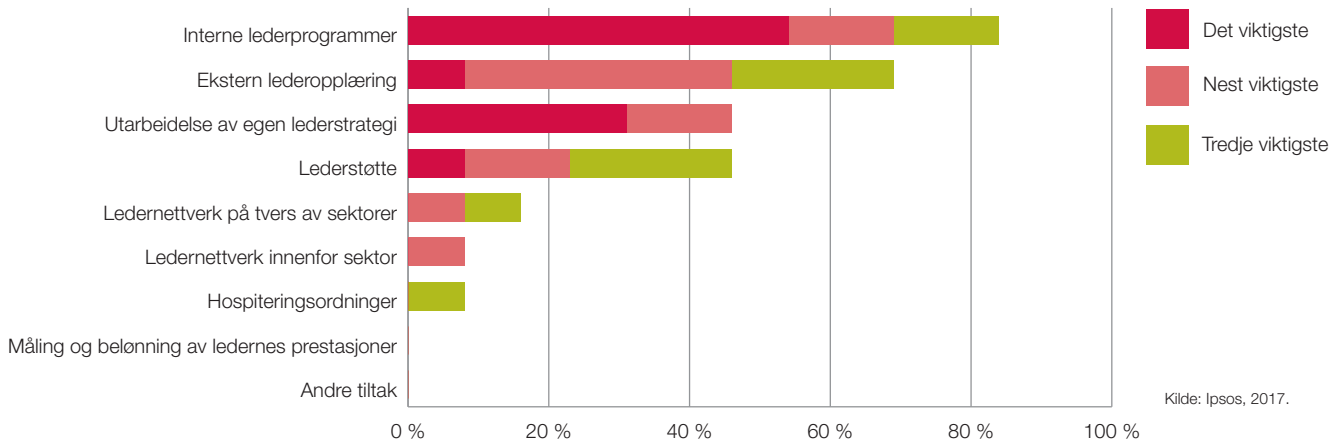
10-FAKTOR er en medarbeiderundersøkelse og et verktøy for utvikling av medarbeidere, ledere og organisasjonen. Undersøkelsen består av ti faktorer som er dokumentert avgjørende for å oppnå gode resultater. *Mestringsorientert ledelse* er én av faktorene som måles gjennom 10-FAKTOR. Mestringsorientert ledelse er her definert som ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra egne forutsetninger. Av samtlige tjenesteområder er det barnehager som skårer høyest på denne faktoren (Kommuneforlaget, 2017).<sup>2</sup>

**Figur 6: Iverksatte tiltak for å styrke kompetansen blant ledere i kommuner. N = 192.**

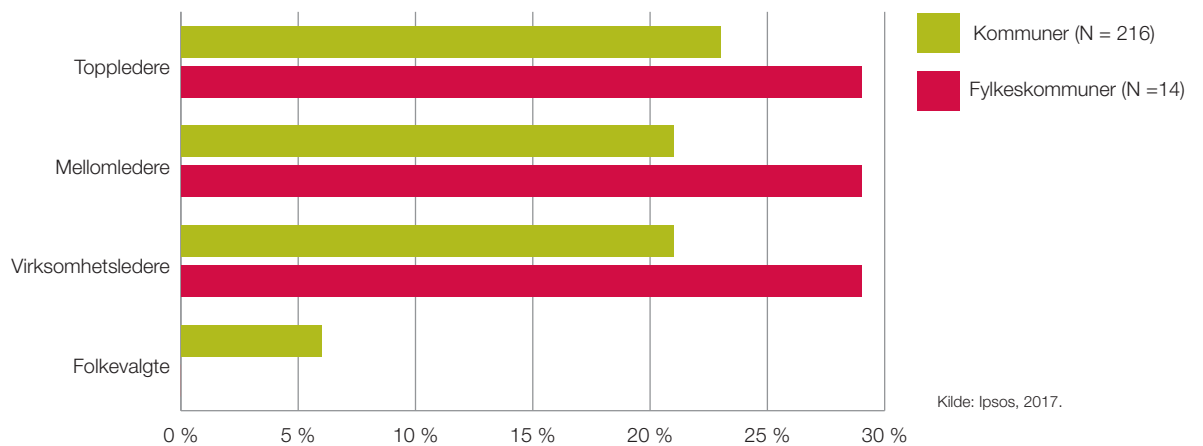


<sup>2</sup> Stadig flere kommuner og fylkeskommuner tar i bruk 10-FAKTOR, som til nå er gjennomført eller planlagt gjennomført av til sammen 206 kommuner og fire fylkeskommuner. Les mer på <http://www.10faktor.no/ks/>.

**Figur 7: Iverksatte tiltak for å styrke kompetansen blant ledere i fylkeskommuner. N = 13.**



**Figur 8: Iverksatte kompetansehevingstiltak knyttet til strategisk IKT-ledelse.**



### Økende andel kvinnelige ledere

Selv om det blir stadig flere kvinnelige rådmenn i kommunesektoren, er det fortsatt langt flere menn enn kvinner i rådmannsstillinger. Ifølge PAI-registeret har andelen kvinnelige rådmenn økt fra 6 til 28 prosent siden 1992. Andelen varierer med kommunestørrelse, og var i 2016 høyest i kommuner med mellom tre og fem tusen innbyggere og lavest i de største kommunene.

Ved inngangen til 2017 var det totalt 1 950 sektorledere<sup>3</sup> og 7 500 virksomhetsledere<sup>4</sup> i kommunesektoren. Siden 2009 har andelen kvinnelige sektorledere økt fra 52 til 61 pro-

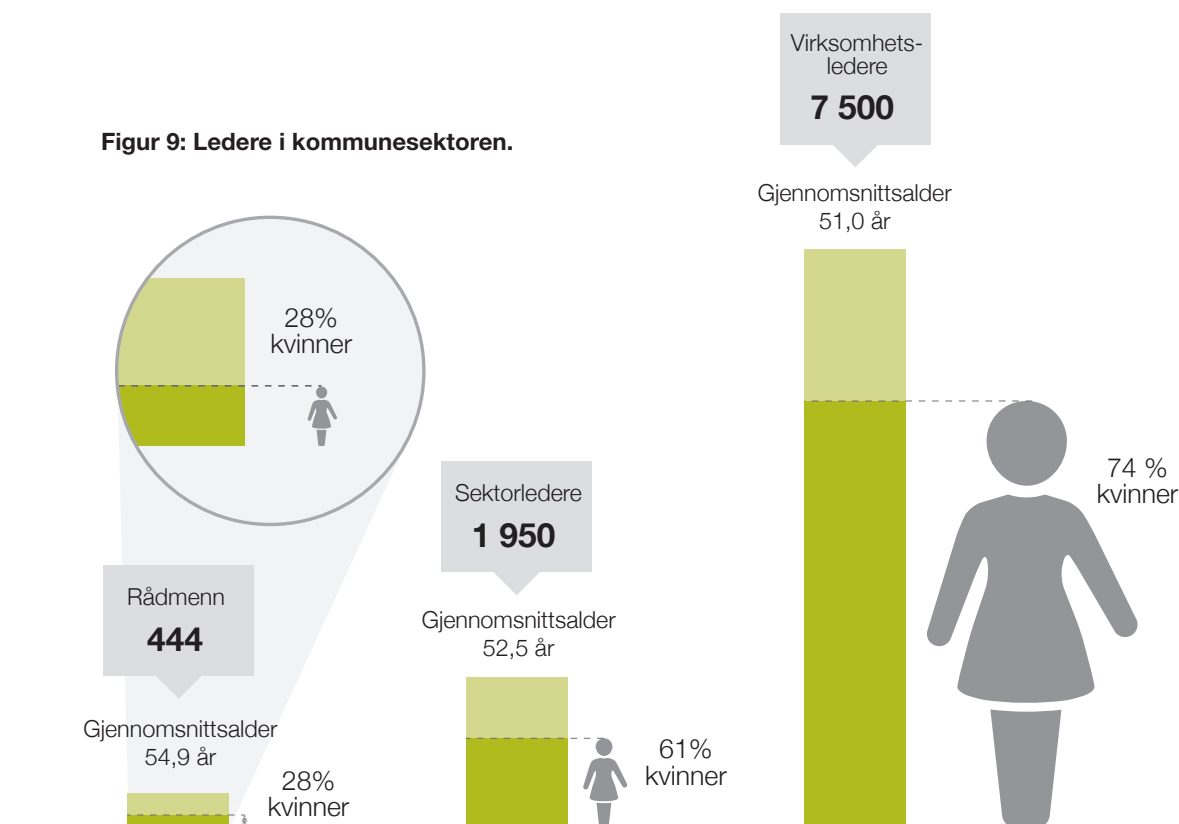
sent. For virksomhetsledere har tilsvarende andel gått fra 68 til 74 prosent. Økningen kan, for begge ledernivå, tilskrives samtlige tjenesteområder.<sup>5</sup>

20 prosent av kommunene og 29 prosent av fylkeskommunene har iverksatt tiltak for å få en bedre kjønnsbalanse blant ledere. For omtrent like mange er ikke dette en aktuell problemstilling (Ipsos, 2017).

### Høyest arbeidsglede i offentlig sektor

Ansatte i kommunesektoren og statlig sektor har høyest arbeidsglede i Norge, ifølge Ennovas *Global Employee and Leadership In-*

Figur 9: Ledere i kommunesektoren.



Kilde: PAI-registeret.

<sup>3</sup> Med sektorleder menes her øverste leder innenfor en sektor i en kommune eller fylkeskommune.

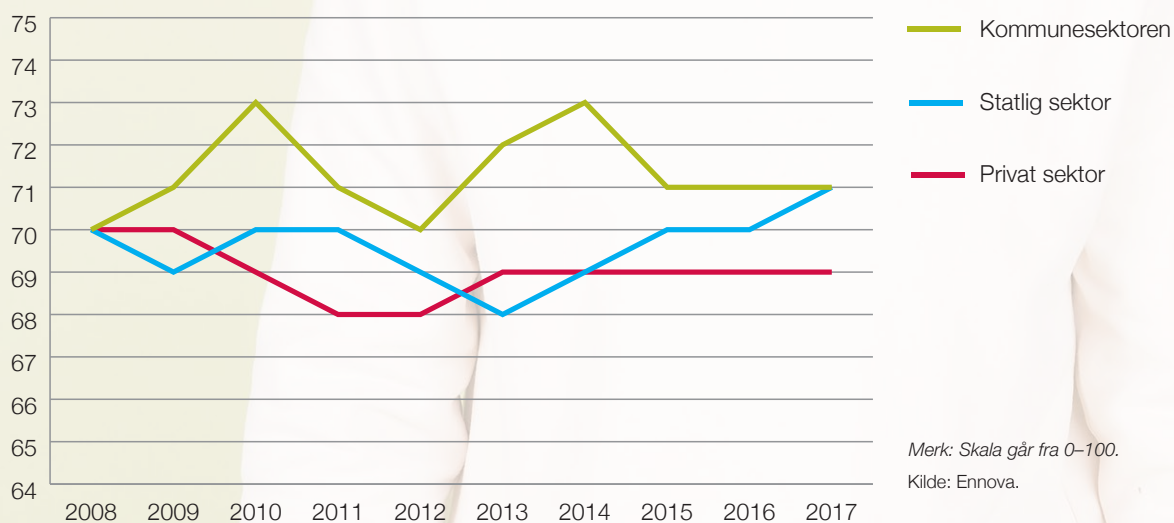
<sup>4</sup> Med virksomhetsleder menes for eksempel styrer i barnehage, rektor ved en skole, ledere av institusjoner, brannstasjoner, bibliotek, osv.

<sup>5</sup> Ett unntak fra dette er virksomhetsledere i helse- og omsorgstjenester, hvor andelen i dag er lik som i 2009.

dex for 2017. Medarbeidernes arbeidsglede er her definert som summen av motivasjon og tilfredshet, og er resultatet av en rekke drivkrefter som er relatert til medarbeidernes oppfattelse av jobben og arbeidsplassen. Ennovas modell for arbeidsglede oppdateres løpende i samsvar med gjeldende teori på området. Det underliggende premisset i modellen er at man ved å endre drivkreftene kan påvirke arbeidsglede og lojalitet.<sup>6</sup> Les mer om indeksen på [no.ennova.com](http://no.ennova.com).<sup>7</sup>



**Figur 10: Indeks for arbeidsglede. 2008–2017.**



<sup>6</sup> Drivere i modellen: omdømme, overordnet ledelse, nærmeste leder, samarbeid, arbeidsforhold, jobbinnhold, lønns- og ansettelsesforhold, læring og utvikling.

<sup>7</sup> Årets utgave av undersøkelsen er basert på 40 000 svar i 42 land over hele verden. I Norge er det samlet inn 5 500 svar. Det gjør svarene kan brytes ned på bransjer, yrkesgrupper, utdannelse og andre relevante grupper av ansatte.



# Innovasjon og digitalisering

Samarbeid med eksterne, og gjenbruk av ideer og løsninger andre har utviklet, øker evnen til innovasjon og nyskaping i kommunesektoren. Digitalisering er høyt prioritert av kommunale og fylkeskommunale ledere. Forenklet kommunikasjon med andre aktører og forenklete arbeidsprosesser er de mest fremtredende effektene oppnådd gjennom digitalisering.



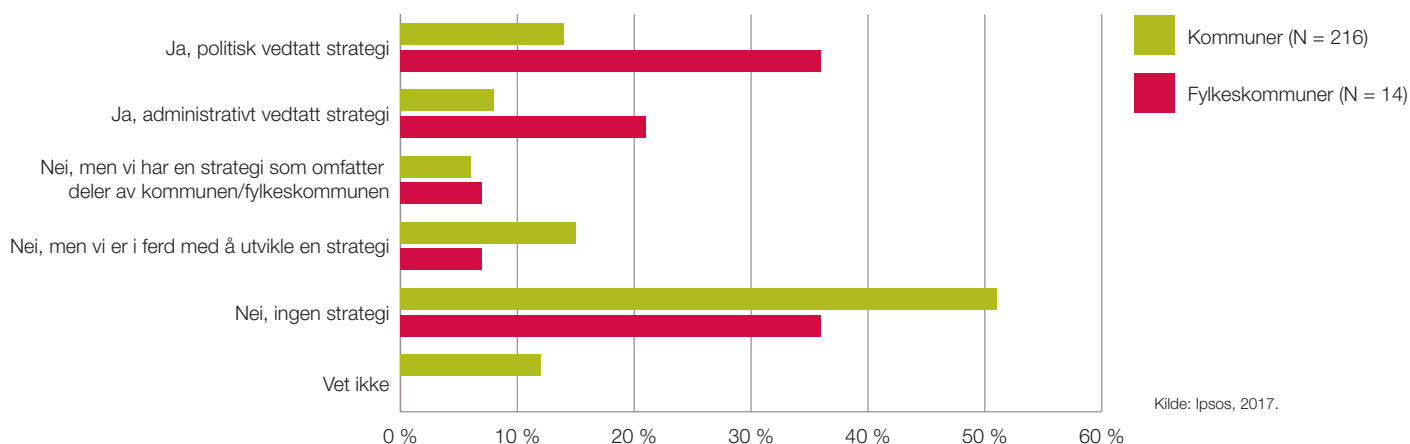
**Samarbeid og gjenbruk øker evnen til nyskaping**

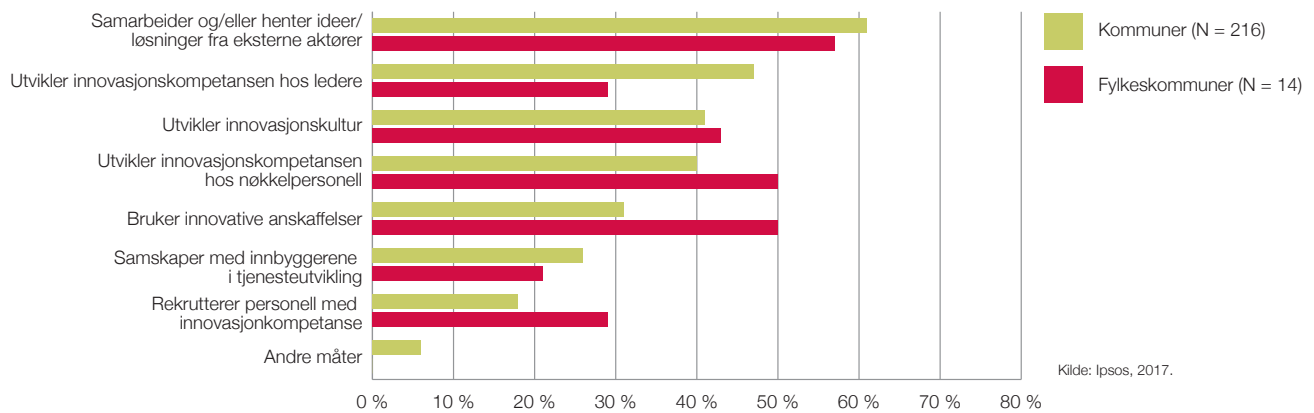
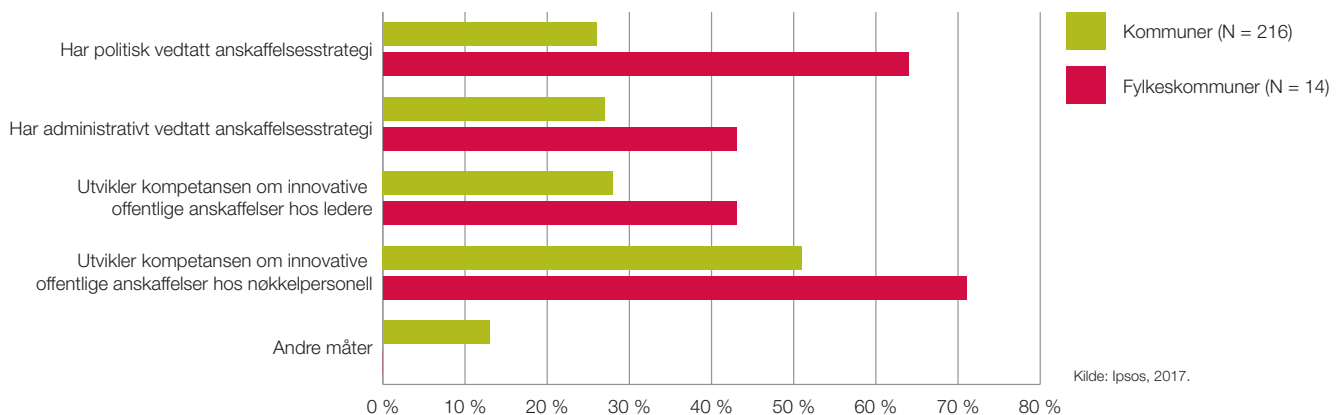
37 prosent av kommunene og 64 prosent av fylkeskommunene har, eller er i ferd med å utvikle, en lokal eller regional innovasjonsstrategi. Av de som har en strategi, er det flest som oppgir at denne er politisk eller administrativt vedtatt og omfatter hele organisasjonen. Svarene viser at det er en større andel store kommuner enn små og mellomstore som *har* en strategi. Det er også en større andel store kommuner som *er i ferd med å utvikle* en strategi.

Omtrent annenhver kommune og fylkeskommune oppgir *evne til innovasjon og ny-*

*skapning* som utfordrende. Dette har vært én av de største utfordringene over flere år og er en problemstilling det jobbes bredt med, se figur 12. 61 prosent av kommunene og 57 prosent av fylkeskommunene øker innovasjonsevnen gjennom samarbeid med, eller etter inspirasjon fra, eksterne aktører. Blant kommunene er det nest hyppigste tiltaket å utvikle innovasjonskompetansen hos ledere (47 prosent). Halvparten av fylkeskommunene utvikler innovasjonskompetanse hos nøkkelpersonell og bruker offentlige anskaffelser. I overkant av 40 prosent av kommunene og fylkeskommunene utvikler en innovasjonskultur.

**Figur 11: Lokal/regional innovasjonsstrategi som omfatter hele kommunen/fylkeskommunen.**



**Figur 12: Hvordan jobbes det for å øke evnen til innovasjon og nyskaping?****Figur 13: Hvordan jobbes det for å øke kompetansen om innovasjon i offentlige anskaffelser?**



### Modernisering og innovasjon gjennom innkjøpsprosesser

Innovative anskaffelser har et stort potensial som strategisk virkemiddel når samfunnsutfordringer skal løses. Vel tre av ti kommuner og halvparten av fylkeskommunene bruker innovative anskaffelser som et ledd i å øke evnen til innovasjon og nyskaping. For å øke kompetansen om innovasjon i anskaffelser har 51 prosent av kommunene og 71 prosent av fylkeskommunene utviklet kompetansen hos nøkkelpersonell.

### Digital innsikt og samarbeid fremmer innovasjon

Kommuners og fylkeskommuners *evner til å ta i bruk ny teknologi* fremmer innovative løsninger. Hele 64 prosent av fylkeskommunene og 78 prosent av kommunene svarer at dette gjelder i stor grad. En stor andel kommuner opplever også at *måten det samarbeides på internt* stimulerer til innovative løsninger.

Innovasjonsbarometeret for offentlig sektor i Danmark viser at det er medarbeiderne som først og fremst setter i gang eller fremmer innovasjon i danske kommuner (COI, 2015). Bidraget fra medarbeiderne oppleves av ledere som betydelig også i vår undersøkelse; halvparten av fylkeskommunene og 58 prosent av kommunene opplever at bidrag fra medarbeidere fremmer innovasjon i stor grad.

### Ledere prioriterer digitalisering høyt

Teknologiutviklingen gir kommunesektoren nye digitale muligheter i tjenestetilbudet. Økte forventninger om bedre tilpassede tjenester gjenspeiles i kommunesektorens prioritering av digitalisering. 66 prosent av kommunene og 11 av 14 fylkeskommuner svarer at digitalisering i stor grad er prioritert av folkevalgt og administrativ ledelse. Svarene indikerer at digitalisering er høyest prioritert av store kommuner.



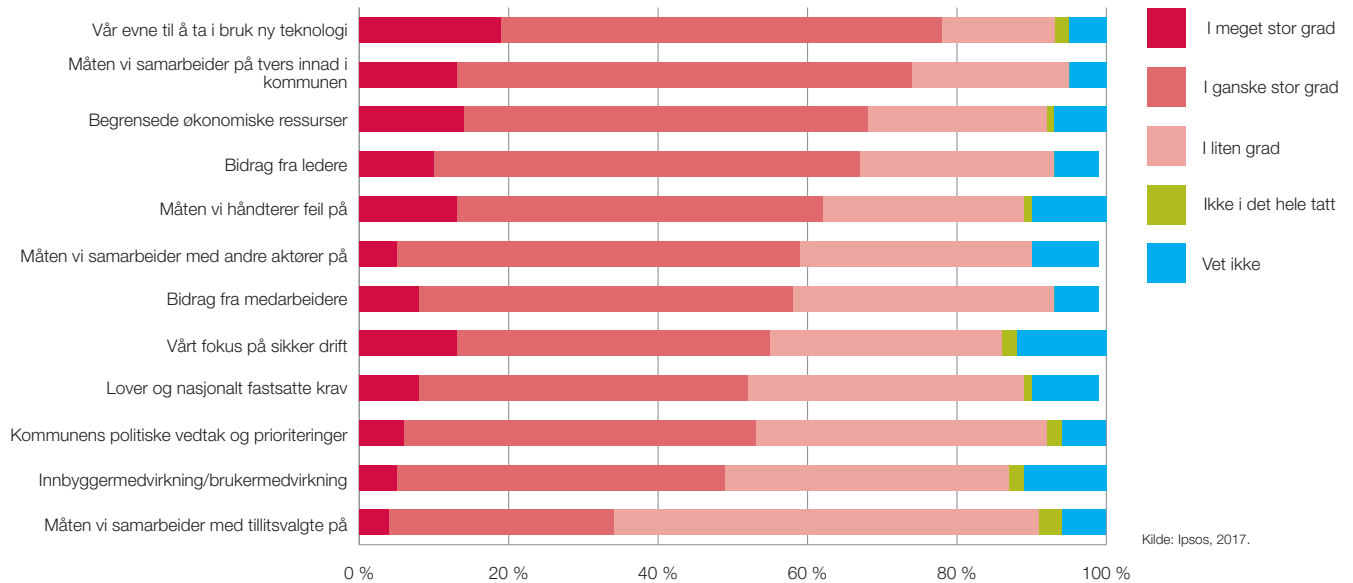
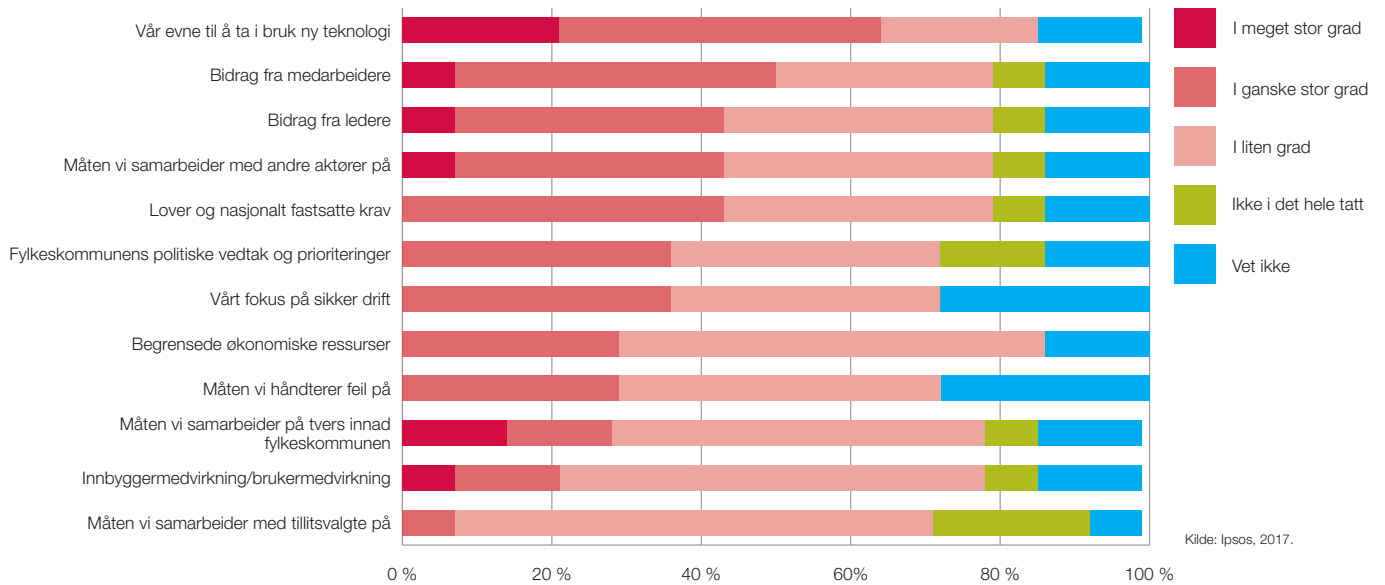
### INNOVATIVE ANSKAFFELSER – ET KRAFTFULLT VIRKEMIDDEL

Innovative anskaffelser er et strategisk verktøy for å fornye offentlig sektor. Når kommuner og fylkeskommuner er tydelige på sine behov og etterspør innovasjon i sine anskaffelser, utfordres markedet til å utvikle nye løsninger og tjenester som møter morgendagens behov. Ved å gå i tidlig dialog med næringslivet om nye løsninger økes innovasjonstakten betydelig.

KS er medeier i *Nasjonalt program for leverandørutvikling*, som er den nasjonale satsingen på innovative anskaffelser.

Les mer på <http://innovativeanskaffelser.no/>.

Metoder og verktøy formidles gjennom <https://www.anskaffelser.no/innovasjon>.

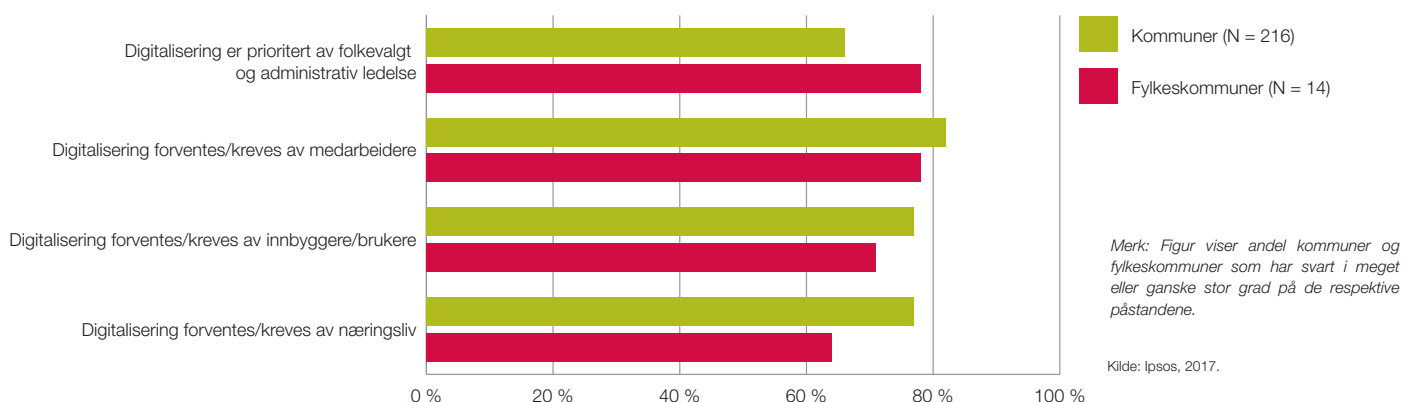
**Figur 14: Faktorer som fremmer innovative løsninger. Kommuner, N = 216.****Figur 15: Faktorer som fremmer innovative løsninger. Fylkeskommuner, N = 14.**

Figur 17 viser at mange har digitaliseringsarbeidet nedfelt i strategier. 78 prosent av kommunene og 13 av 14 fylkeskommuner har, eller er i ferd med å utvikle, en IKT-/digitaliseringsstrategi.<sup>8</sup> Av de som har en strategi, er det flest som oppgir at denne er politisk eller administrativt vedtatt og omfatter hele organisasjonen. Svarene viser at en større andel store kommuner enn små og mellomstore, har en strategi.

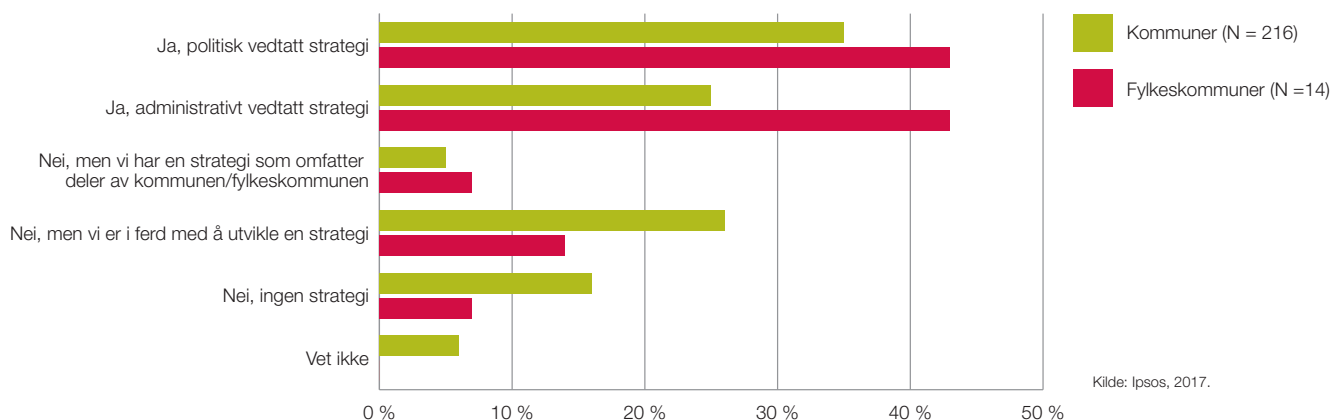
**Digitalisering endrer arbeidsfordelingen og gir bedre styringsdata**

Et flertall av fylkeskommunene har i ganske stor grad har oppnådd *forenkling av arbeidsprosesser* som en følge av digitalisering i løpet av de siste to årene. Brorparten forteller også at de i ganske stor grad opplever *forenklet kommunikasjon og økt samhandling med andre aktører*. Halvparten av fylkeskommunene har i ganske stor grad oppnådd *økt kvalitet på tjenestetilbudet*.

**Figur 16: Prioritering av og krav til digitalisering.**



**Figur 17: Vedtatt IKT-/digitaliseringsstrategi som omfatter hele kommunen/fylkeskommunen.**



<sup>8</sup> KS' digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017-2020 finner du her: <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/digitalisering/digitaliseringsstrategien/>. Denne vil oppdateres løpende og kan brukes som hjelp ved utarbeidelse av digitaliseringsstrategier i den enkelte kommune og fylkeskommune.

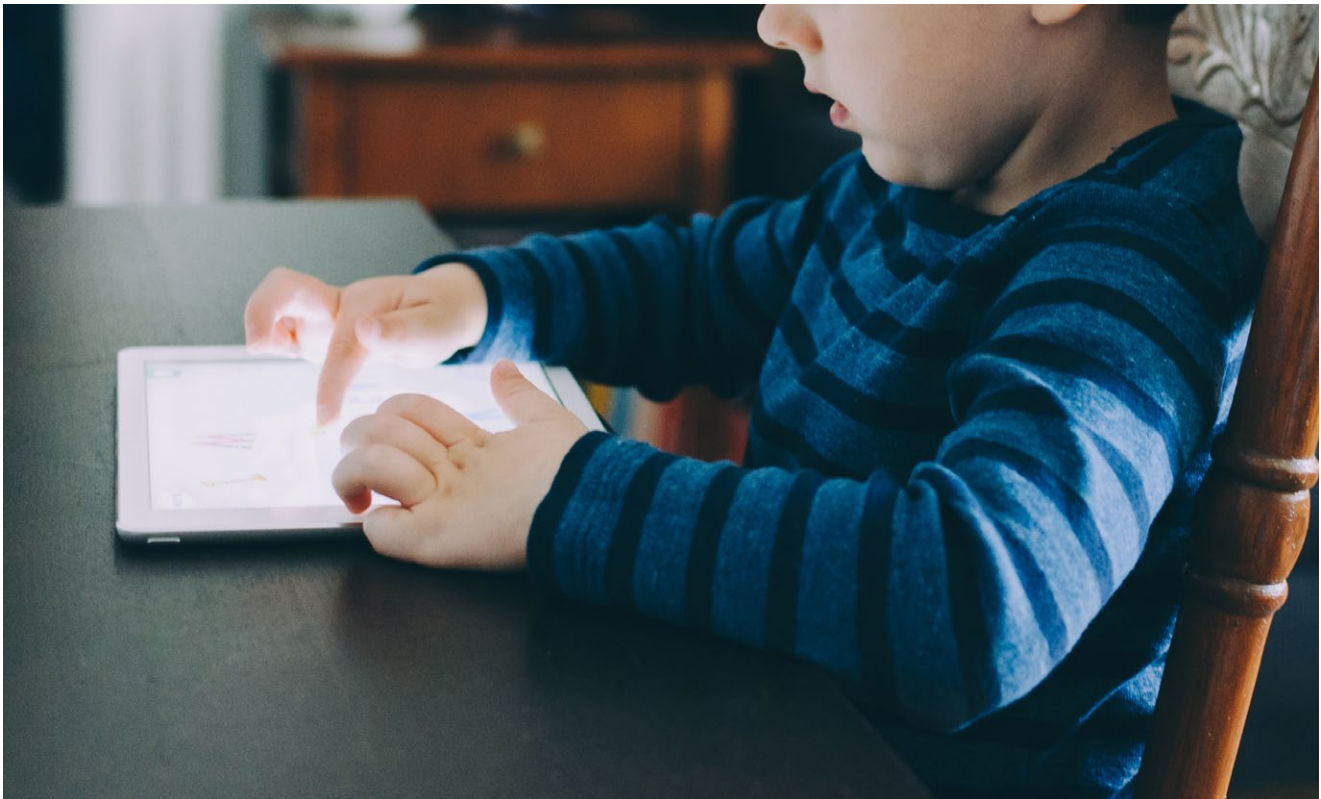


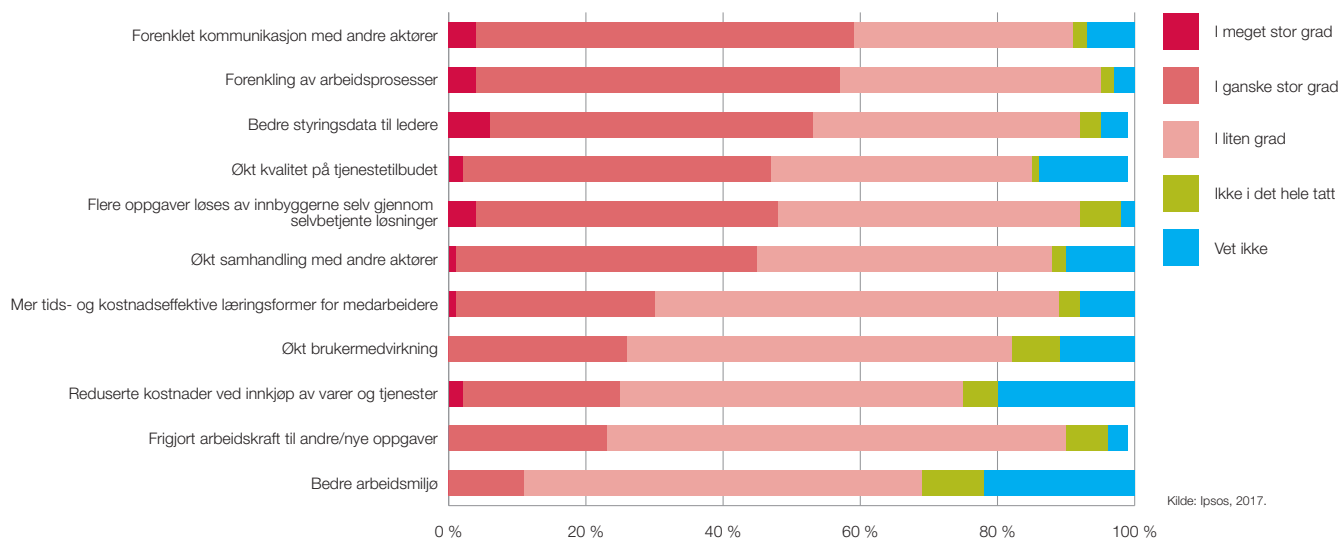
Foto: Kelly Sikema/Unsplash

I likhet med fylkeskommunene, har også kommunene i størst grad oppnådd effekter av digitalisering i form av forenklet kommunikasjon med andre aktører og forenkling av arbeidsprosesser. 53 prosent av kommunene har i stor grad evnet å tilby bedre styringsdata til ledere, mens 48 prosent i stor grad har økt kvaliteten på tjenestetilbudet. Omtrent det samme antallet kommuner har i stor grad klart å endre arbeidsfordelingen mellom kommunen og brukerne ved at flere oppgaver løses av innbyggerne selv gjennom selvbetjente løsninger.

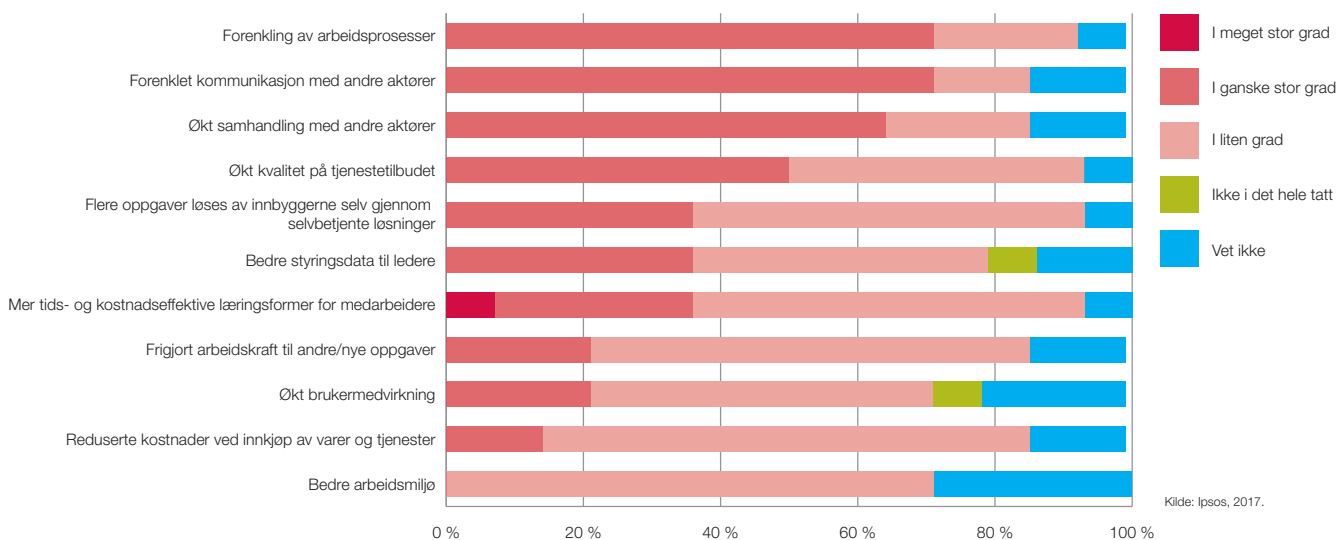
### **Helse og omsorg og undervisning satser på digital kompetanseheving**

På spørsmål om hvilke av tjenesteområdene i fylkeskommunene det er iverksatt tiltak for kompetanseutvikling innen IKT/digitalisering, svarer flest undervisning (79 prosent) og administrasjon (50 prosent). For kommunenes del har det i fremste rekke vært satset på kompetansehevingstiltak innen helse og omsorg (71 prosent), undervisning (67 prosent) og administrasjon (63 prosent).

**Figur 18: Effekter av digitalisering i løpet av de siste to årene. Kommuner, N = 216.**

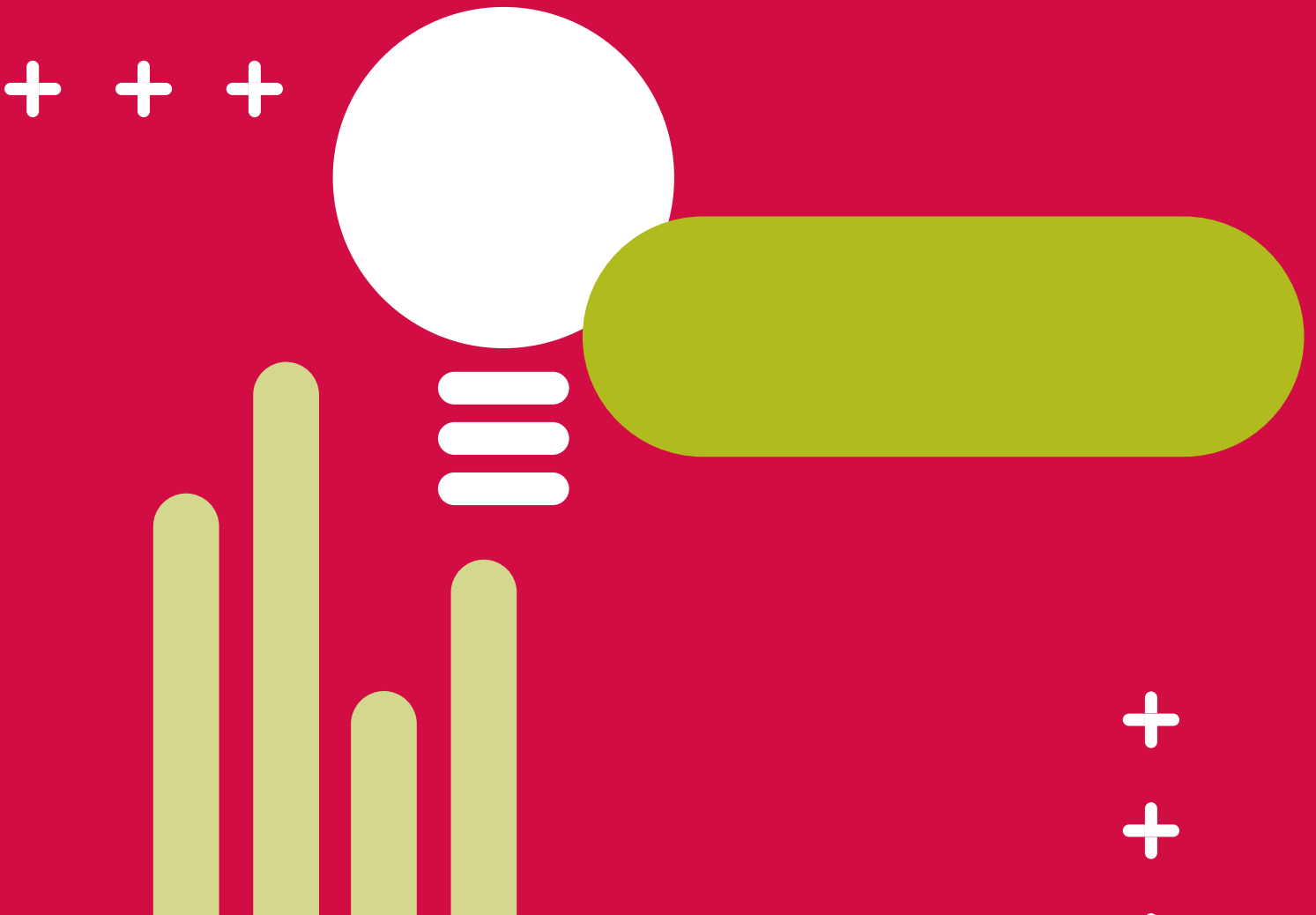


**Figur 19: Effekter av digitalisering i løpet av de siste to årene. Fylkeskommuner, N = 14.**



# Kompetanse og utdanning

Kommunesektoren består av kompetanseintensive arbeidsplasser, hvor de fleste ansatte har høyere utdanning og en stor andel har fagutdanning. Både kommuner og fylkeskommuner oppgir et stort behov for å utvikle digitale ferdigheter blant både medarbeidere og ledere. Å heve kompetansen til de ansatte er den mest aktuelle metoden å dekke kompetansebehov på.



### Hever ansattes kompetanse for å dekke kompetansebehov

På spørsmål om i hvilken grad sektoren har et udekket behov for kompetanse, svarer 49 prosent av kommunene og 2 av 14 fylkeskommuner at de i stor grad har behov for *spesifikke fagkompetanser*. 30 prosent av kommunene og 4 av 14 fylkeskommuner har i stor grad har behov for *tverrfaglige kompetanser (på tvers av fag- og tjenesteområder)*.

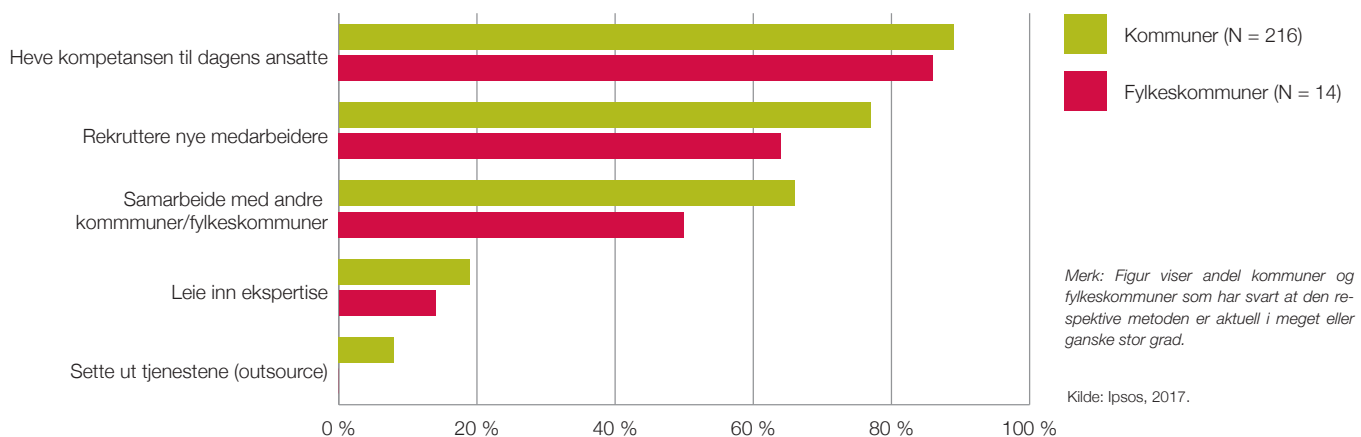
Vel 65 prosent av kommunene og fylkeskommunene har en strategi for å dekke kompetansebehov. For et flertall av respondentene er det mest aktuelt å *heve kompetansen til dagens ansatte* for å dekke kompetansebehov. Nyansettelser og interkommunale samarbeid fremstår også som aktuelle virkemiddel. Å leie inn ekspertise eller å sette ut tjenestene er lite aktuelt for de fleste kommuner og fylkeskommuner.



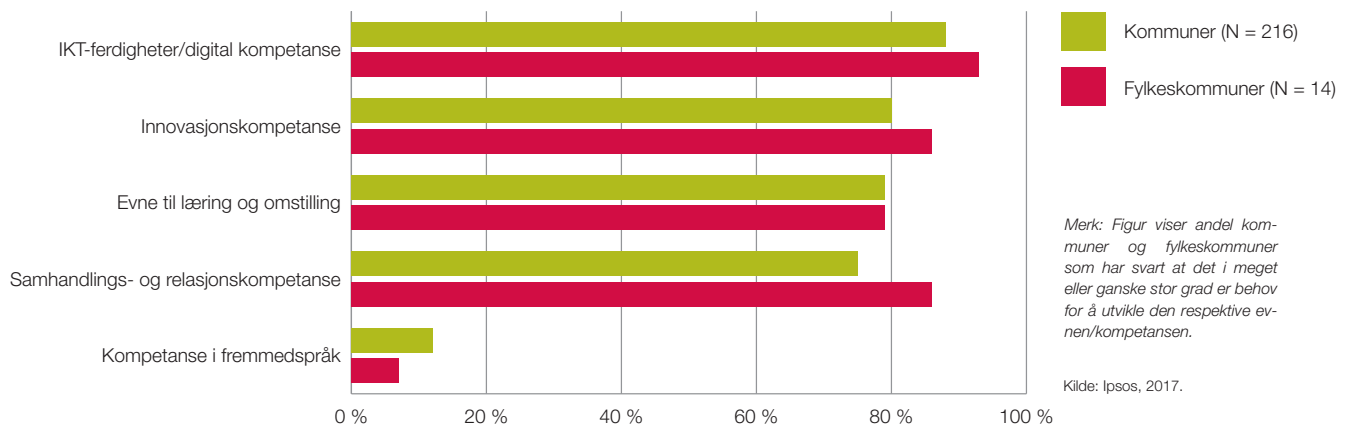
## NASJONAL KOMPETANSE- POLITISK STRATEGI 2017–2021

Partene i arbeidslivet har sammen med regjeringen, Sametinget og frivillig sektor utviklet en nasjonal kompetansepolitisk strategi som skal sikre arbeidslivet den kompetansen det har bruk for. Strategien skal bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og at færrest mulig står utenfor arbeidslivet.

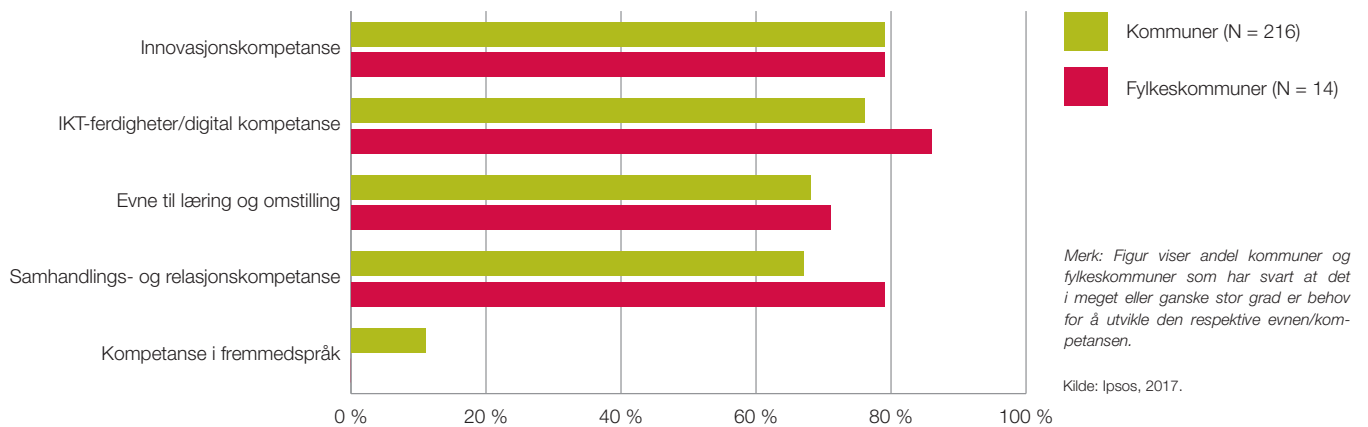
**Figur 20: Metoder for å dekke behov for kompetanse.**



**Figur 21: Behov for å utvikle evner og tverrfaglige kompetanser blant medarbeiderne generelt.**



**Figur 22: Behov for å utvikle evner og tverrfaglige kompetanser blant ledere generelt.**





### Stort behov for å utvikle digitale ferdigheter

88 prosent av kommunene og 13 av 14 fylkeskommuner opplever i stor grad behov for å utvikle IKT-ferdigheter/digital kompetanse blant medarbeiderne generelt. Det rapporteres også et stort behov for å utvikle evner og kompetanser innen innovasjon, samhandling og læring/omstilling.

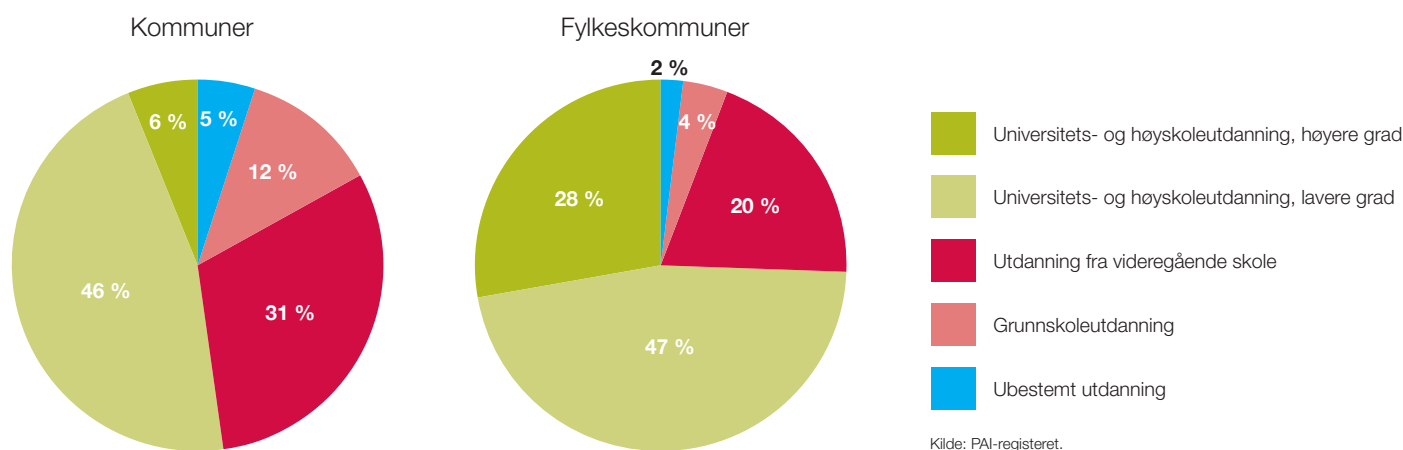
Også blant ledere er det et stort behov for å utvikle ulike evner og tverrfaglige kompetanser. Det store flertallet av kommuner og fylkeskommuner ser de samme utfordringene i lederskapet som blant medarbeiderne.

### Høyt og økende utdanningsnivå

Utdanningsnivået i kommunesektoren er høyt og stadig økende. I fylkeskommunene utføres nesten tre av fire årsverk av medarbeidere med høyere utdanning. Medarbeidere med fagbrev eller annen videregående utdanning utfører nærmere 20 prosent av årsverkene.

I kommunene er sammensetningen noe annerledes. 52 prosent av årsverkene utføres her av medarbeidere med høyere utdanning. Ansatte med fagbrev eller annen videregående utdanning står for ca. 31 prosent av årsverkene, mens grunnskoleutdannede utfører om lag 12 prosent.

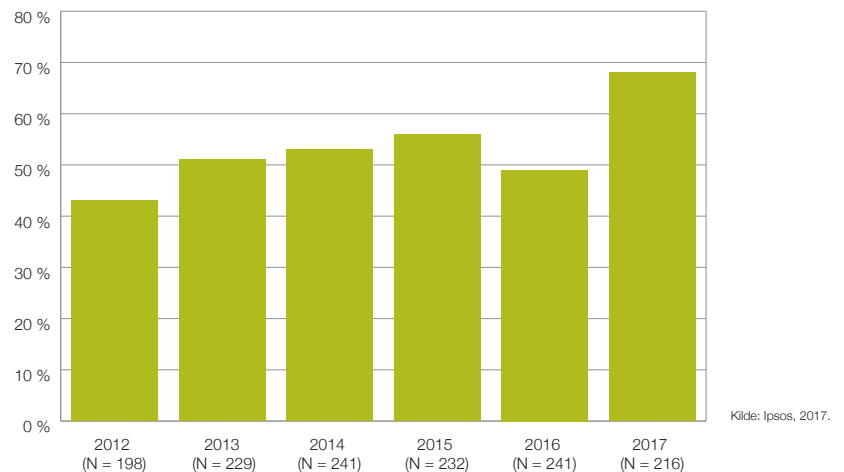
Figur 23: Andel årsverk per utdanningsnivå. 2016.



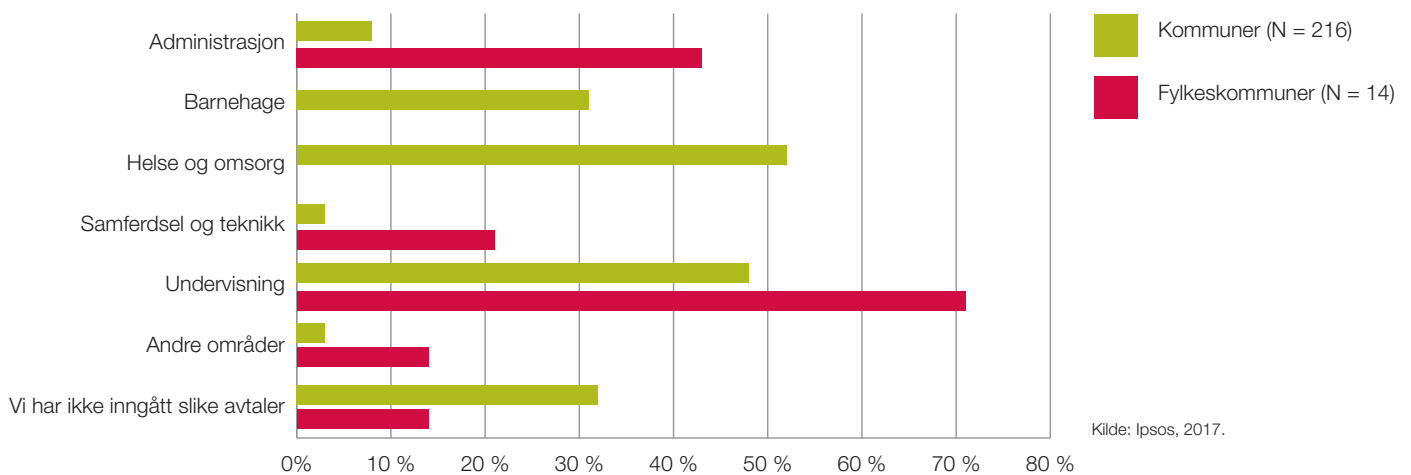
### Stadig flere kommuner samarbeider med universitet og høyskoler

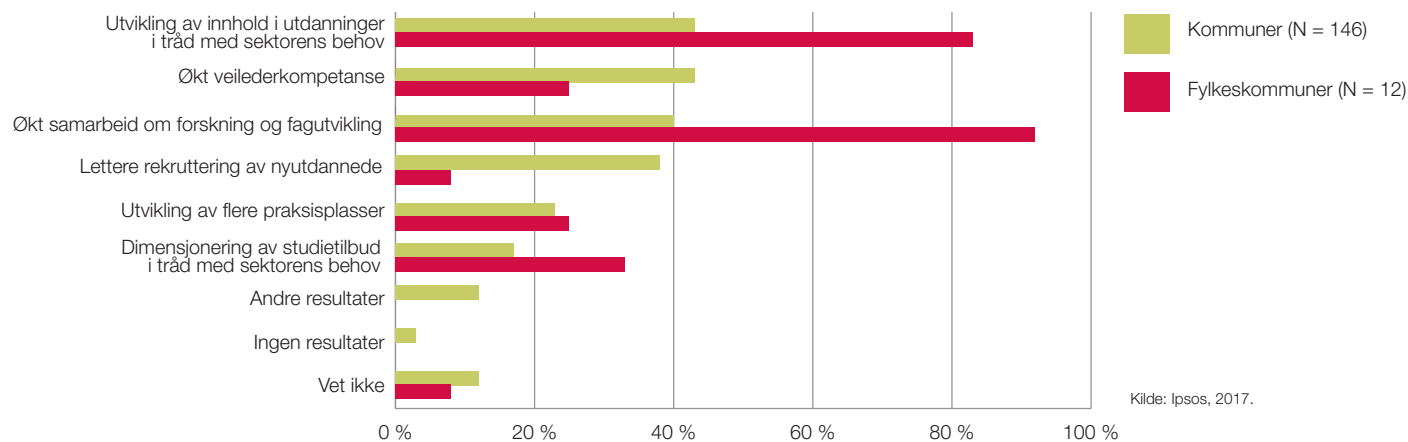
Flertallet av kommuner og fylkeskommuner har inngått ulike samarbeidsavtaler med universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). Blant kommunene oppgir nesten syv av ti at de inngår i et slikt samarbeid. Dette er en betydelig økning sammenlignet med foregående år. I 2012 svarte 43 prosent av kommunene at de hadde inngått slike avtaler. Særlig store kommuner i sentrale strøk utmerker seg i positiv forstand på dette punktet.

**Figur 24: Andel kommuner som har samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med UH-sektoren, 2012-2017.**



**Figur 25: Tjenesteområder omfattet av samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med UH-sektoren.**



**Figur 26: Resultater oppnådd gjennom samarbeidet med UH-sektoren.**

Det samarbeides på flere ulike områder. Blant kommunene er det flest som oppgir samarbeid innen helse og omsorg (52 prosent) og innen undervisning (48 prosent). Undervisning er også området hvor flest fylkeskommuner samarbeider med UH-sektoren.

### Samarbeid gir resultater

Kommunene ser resultater av samarbeidet med UH-sektoren i form av å ha bidratt til utvikling av innholdet i utdanninger, i tillegg til at de har økt egen veiledningskompetanse. 43 prosent av kommunene med samarbeidsavtaler svarer dette. 40 prosent har økt graden av samarbeid om forskning og fagutvikling. Ellers har avtaler med UH-sektoren gjort det lettere å rekruttere nyutdannede for 38 prosent av kommunene. Fylkeskommunene har hyppigst oppnådd resultater når det kommer til økt samarbeid om forskning og fagutvikling (92 prosent), og at innhold i utdanninger utvikles i henhold til egne behov (83 prosent).



Nesten syv av ti kommuner samarbeider med UH-sektoren.

### Solid økning i antall læreplasser

De siste fem årene har antall nye lærekontrakter økt med ni prosent på landsbasis. I samme periode har kommunal og statlig sektor hatt en økning på henholdsvis 28 og 29 prosent. Privat sektor, hvor hoveddelen av kontraktene finnes, har hatt en økning på syv prosent.

21 prosent av de drøyt 19 800 nye lærekontraktene finner vi i kommunesektoren. Av disse er 72 prosent inngått innen utdanningsprogrammet helse- og oppvekstfag. Omtrent tolv prosent er inngått innen service og samferdsel, og vel seks prosent innen elektrofag (Utdanningsdirektoratet, 2017a og 2017b).

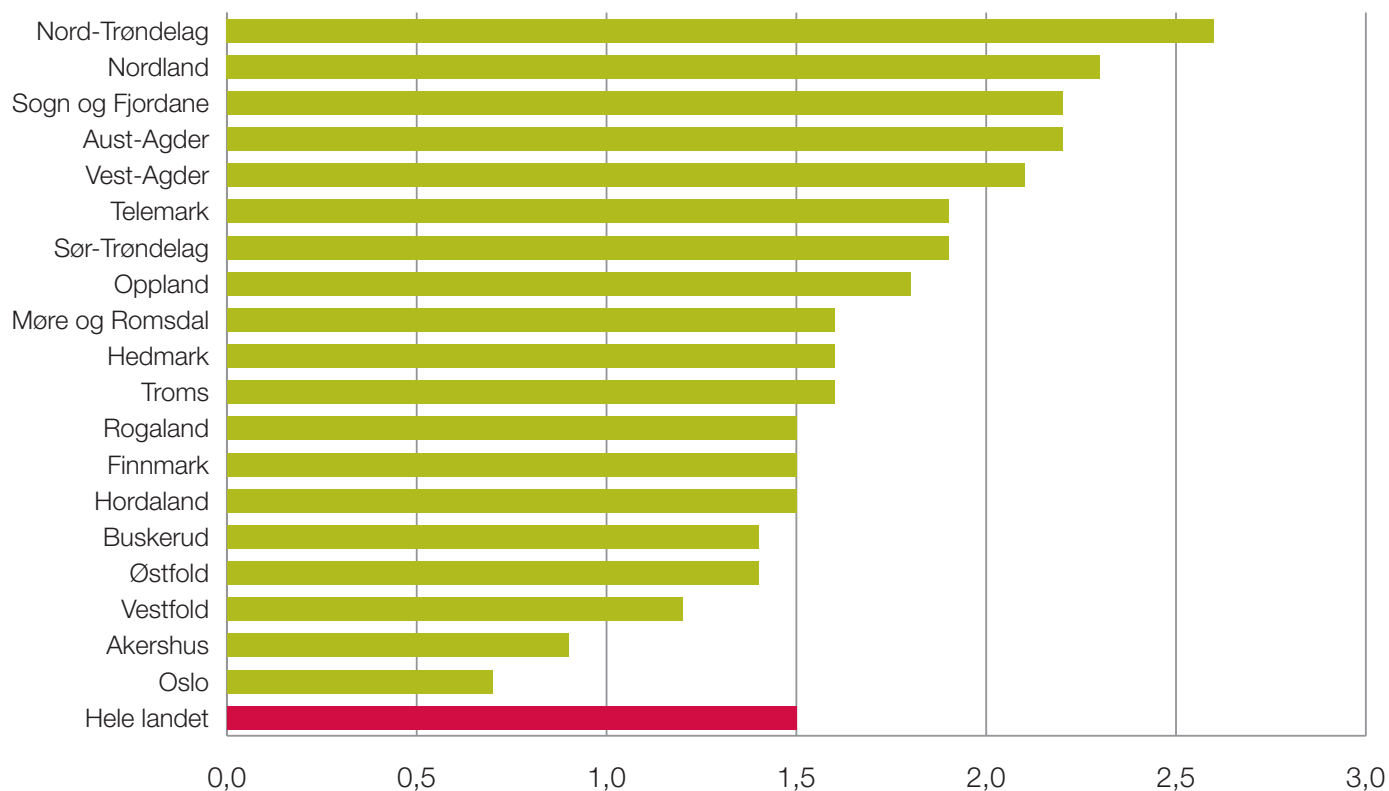
### Flest lærlinger i Nord-Trøndelag

Løpende kommunale lærekontrakter skalert etter antall innbyggere, viser at det i 2016 var totalt 1,48 lærekontrakter per 1 000 innbyggere på landsbasis. Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at antallet lærlinger varierer mellom kommunene, noe som reflekteres i fordelingen etter fylke i figur 27. Fem fylker har flere lærlinger enn to per 1 000 innbyggere. Nord-Trøndelag er med 2,63 lærlinger det fylket med flest lærlinger per innbygger. Oslo og Akershus, som er de mest folkerike fylkene, har færrest.

**Tabell 1: Antall lærekontrakter i kommunal sektor etter utdanningsprogram.**

	Nye kontrakter i 2016	Løpende kontakter
Alle utdanningsprogram	4 090	7 782
Bygg- og anleggsteknikk	101	190
Design og håndverk	18	45
Elektrofag	240	686
Helse- og oppvekstfag	2 936	5 402
Medier og kommunikasjon (gammel ordning)	5	9
Naturbruk	40	66
Restaurant- og matfag	125	220
Service og samferdsel	504	928
Teknikk og industriell produksjon	121	236

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2017b.

**Figur 27: Antall løpende kommunale lærekontrakter per 1 000 innbyggere, etter fylke.**

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2017b), SSB.



59 prosent av kommunene og 12 av 14 fylkeskommuner har, som arbeidsgiver og lærebedrift, vedtatt nye måltall for å øke antall lærekontrakter i perioden 2016-2019 (Ipsos, 2017).

### Stor innsats for kvalifisering til fagbrev

Hele 97 prosent av kommunene og 13 av de 14 fylkeskommunene har oppfordret og tilrettelagt for at medarbeidere kan ta fagbrev. I kommunene tilrettelegges det særlig for helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Blant fylkeskommunene er det flest som oppgir at de oppfordrer og tilrettelegger for fagbrev i renholdsoperatørfaget (Ipsos, 2017).



# Heltid og deltid

Ønsket om en heltidskultur står høyt på dagsordenen i mange kommuner. Det ser vi blant annet gjennom at 64 prosent av kommunene har satt seg mål om å øke andelen som jobber heltid. Statistikken viser også at flere jobbet heltid i 2016 enn i 2015. En kultur hvor heltid er hovedregelen blir avgjørende for å møte fremtidens kompetanse- og rekrutteringsbehov. Med 228 500 deltidsansatte ligger det et stort arbeidskraftpotensial i økte stillingsstørrelser og flere ansatte i hele stillinger.

### Flere arbeider heltid

For kommunesektoren under ett har andelen heltidsansatte økt fra 50 til 51 prosent i perioden 2015 til 2016. Det har vært en økning både blant kvinner og menn, og for alle aldersgrupper over 24 år. Ansatte som arbeidet deltid både i 2015 og 2016 har økt sin stillingsstørrelse. Denne gruppen utførte 2,4 prosent flere årsverk i 2016 enn de gjorde i 2015.

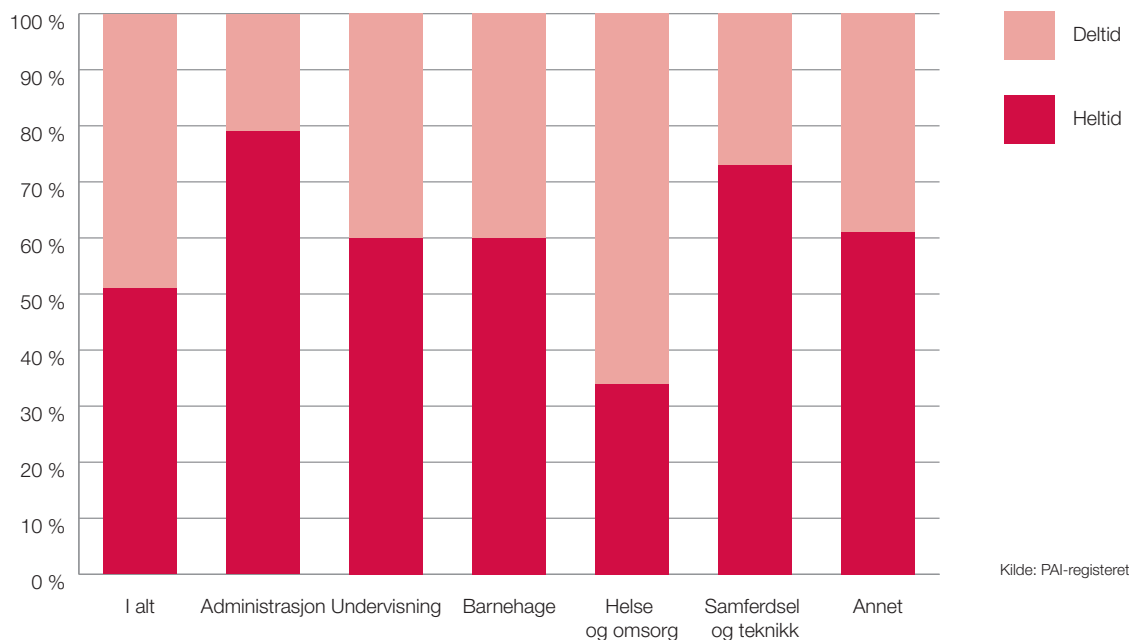
I kommunene jobber 51 prosent av de ansatte deltid, mot 30 prosent i fylkeskommunene. Særlig i helse- og omsorgstjenestene er det mange deltidsstillinger, med to av tre ansatte i et deltidsforhold. Deretter følger oppvekstsektoren med en deltidsandel på 40 prosent for både undervisnings- og barnehageansatte.

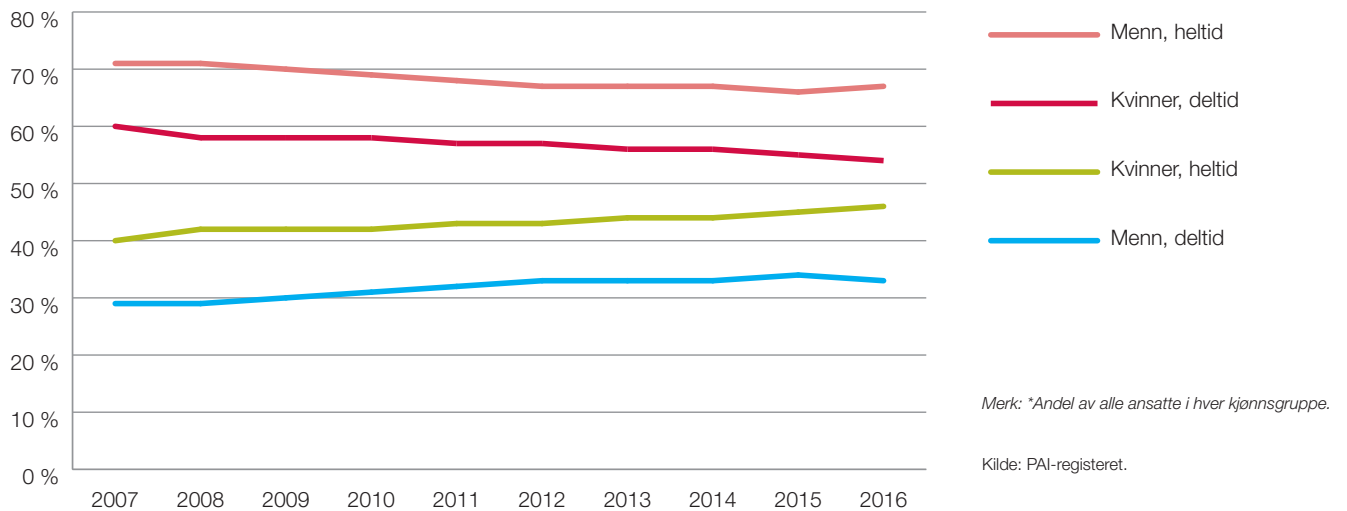
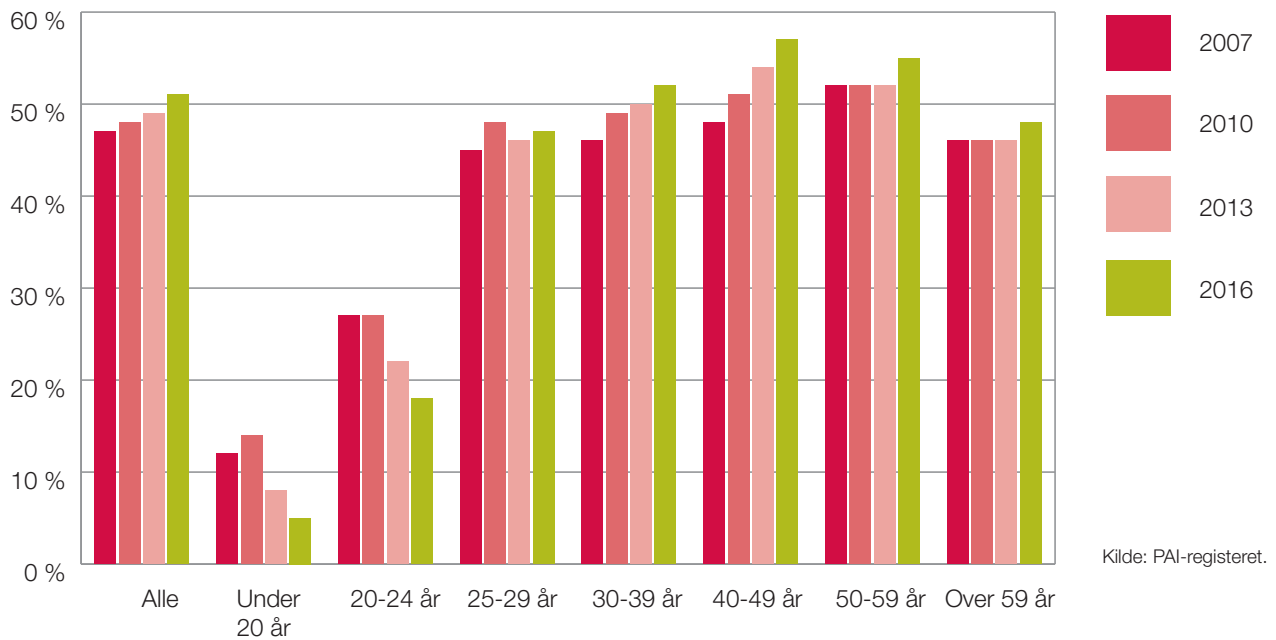
### Positiv utvikling for kvinner

Dobbelt så mange kvinner som menn jobber deltid i norsk arbeidsliv, og forskjellen står nærmest stille. Det viser tall fra SSB. I kommunesektoren jobbet 54 prosent av kvinnene deltid i 2016, mot 33 prosent av mennene (PAI-registeret).

I løpet av den siste tiårsperioden har andelen heltidsansatte i sektoren økt fra 47 til 51 prosent. Der andelen kvinner som jobber heltid har økt fra 40 til 46 prosent, ser vi motsatt mønster hos menn med en reduksjon fra 71 til 67 prosent. Spesielt kvinner i aldersgruppene 30–39 år og 40–49 år har hatt en positiv utvikling hva gjelder heltidsarbeid. Førstnevnte har hatt en økning i heltidsandelen fra 39 til 48 prosent, mens gruppen 40–49 år har hatt en økning fra 41 til 51 prosent.

**Figur 28: Andel heltids- og deltidsansatte i kommunesektoren, etter tjenesteområder. 2016.**



**Figur 29: Avtalt arbeidstid i kommunesektoren, etter kjønn.\* 2007-2016.****Figur 30: Andel heltidsansatte i kommunesektoren, etter aldersgruppe. 2007-2016.**



For menn har det vært en nedgang i heltidsandelen blant samtlige aldersgrupper<sup>9</sup> med unntak av gruppen 40–49 år, som har hatt en marginal økning.

### Uendret gjennomsnittlig stillingsstørrelse

Gjennomsnittlig avtalt stillingsstørrelse i kommunesektoren er på omtrent 80 prosent. Inkluderes merarbeid<sup>10</sup> i regnestykket, øker prosentdelen til 82,5. Der andelen heltidsansatte har økt siden 2007, er gjennomsnittlig stillingsstørrelse nesten uendret totalt sett, og har sunket for deltidsansatte. Ansatte eldre enn 59 år har hatt størst økning i antall årsverk. Denne gruppen har imidlertid lavere gjennomsnittlig stillingsstørrelse i 2016 enn i 2007.

### Større stillinger gir redusert rekrutteringsbehov

Kommuner vil i nær fremtid ha et økt behov for arbeidskraft i tjenester hvor mange i dag

jobber deltid. Å få utløst reservearbeidskraften som de deltidsansatte representerer, vil være et viktig bidrag for å møte dette behovet. I tillegg til at det er et stort potensial i å øke stillingene til de som i dag jobber i sektoren, er det også viktig å legge til rette for at ledige stillinger kan lyses ut som hele stillinger. Dette er avgjørende for å sikre kvalitet og tilstrekkelig kompetanse i tjenestene både i dag og i fremtiden.

KS' egne beregninger viser at:

- én times ekstra arbeid per uke av deltidsansatte vil redusere rekrutteringsbehovet med om lag 4 400 årsverk per år
- en økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse til 90 prosent vil redusere rekrutteringsbehovet med om lag 35 000 årsverk per år
- en økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse til 95 prosent vil redusere rekrutteringsbehovet med om lag 58 000 årsverk per år

**Tabell 2: Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunesektoren, etter tjenesteområde.**

	Alle ansatte	Deltidsansatte
<b>I alt</b>	80 %	58 %
Administrasjon	88 %	65 %
Undervisning	85 %	64 %
Barnehage	84 %	66 %
Helse og omsorg	70 %	57 %
Samferdsel og teknikk	77 %	35 %
Annet	75 %	54 %

Kilde: PAI-registeret.

<sup>9</sup> Betegnelsen «aldersgrupper» refererer til samme gruppering som i figur 30.

<sup>10</sup> Merarbeid er definert som timer jobbet utover avtalt stillingsstørrelse, og som ikke er overtid.



### EFFEKT AV ØKTE STILLINGSSTØRRELSER INNEN HELSE- OG OMSORGSTJENESTENE

Kommunesektorens fremtidige rekrutteringsbehov er desidert størst innen helse- og omsorgstjenestene. En økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse på fem prosentpoeng frem mot 2026 for yrkesgrupper i helse- og omsorgssektoren, kombinert med en svak økning i avgangsalderen til samtlige ansatte, vil redusere behovet for antallet rekrutteringer med ca. 27 000.

Mange kommuner har et uttalt behov for flere sykepleiere. Dersom gjennomsnittlig stillingsstørrelse for denne yrkesgruppen øker fra dagens 80 prosent og opp til 90 prosent, vil dette bidra til å redusere rekrutteringsbehovet med om lag 30 prosent frem til 2026.

Kilde: KS' egne beregninger, PAI-registeret, SSB.

### Majoriteten har innsatsen for heltidskultur forankret politisk

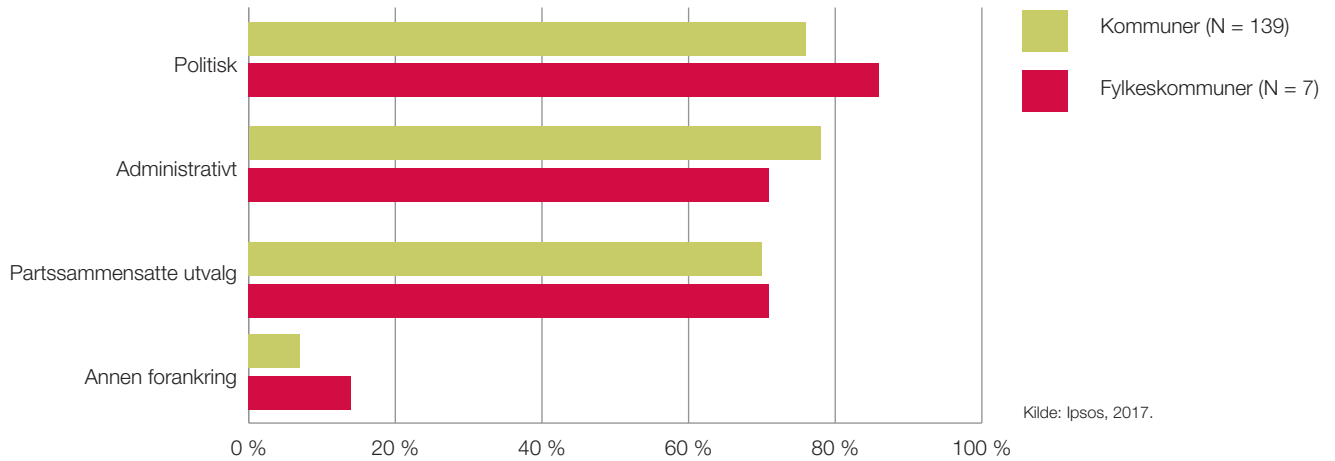
Vi har tidligere sett at 57 prosent av kommunene opplever en høy andel deltidsansatte som utfordrende. Derfor har også så mange som 64 prosent av kommunene satt mål for å øke andelen som jobber heltid. Selv om deltid ikke er like utbredt i fylkeskommunene som i kommunene, har 50 prosent av fylkeskommunene også satt seg mål. De fleste kommunene og fylkeskommunene som har satt seg mål har forankret disse både politisk, administrativt og i partssammensatte utvalg.

### Tiltak for heltid

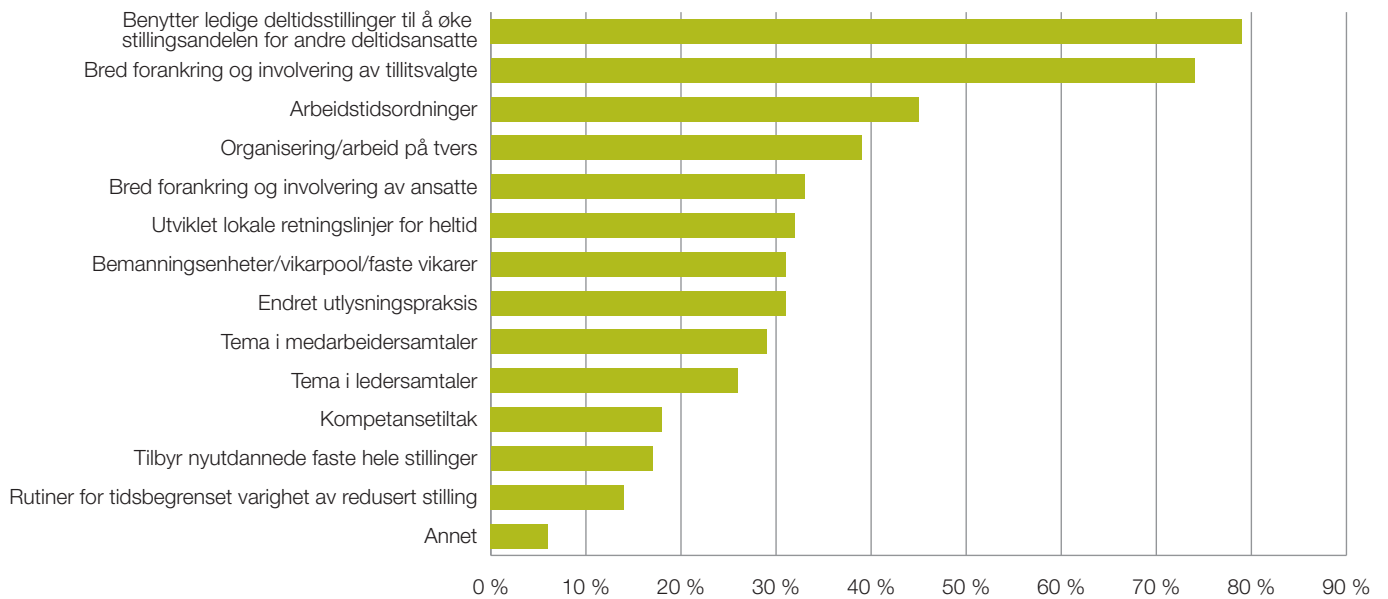
Kommunesektoren har flere tiltak rettet mot å øke andelen som jobber heltid. Det vanligste tiltaket for både kommuner og fylkeskommuner er å benytte ledige deltidsstillinger til å øke stillingsandelen for andre deltidsansatte. Dette gjelder for nesten åtte av ti kommuner og 64 prosent av fylkeskommunene. Bred forankring og involvering av tillitsvalgte er et annet velbrukt tiltak; 74 prosent av kommunene benytter dette som et virkemiddel.

Iverksatte tiltak for å øke heltidsandelen har for 65 prosent av kommunene og 43 prosent av fylkeskommunene i liten grad eller ikke i det hele tatt, hatt effekt.

**Figur 31: Forankring av mål om å øke heltidsandelen.**



**Figur 32: Tiltak for å øke andelen som jobber heltid. Kommuner, N = 216.**



# Inkluderende arbeidsliv

Til tross for at det jobbes systematisk og målrettet med å redusere sykefraværet, er høyt fraværsnivå fremdeles en av de største utfordringene for kommunale arbeidsgivere. Én av ti arbeidstakere i sektoren er borte fra jobben hver eneste dag. Sykefraværet koster samfunnet 22 milliarder kroner årlig, hvorav vel halvparten belastes kommunesektoren.



### Stabilt sykefraværnivå

Sykefraværet i kommunesektoren ble målt til 9,6 prosent i perioden 2. kvartal 2016 til 1. kvartal 2017. Dette er en nedgang på 0,3 prosent fra forrige tilsvarende periode. I fylkeskommunene var det totale sykefraværet på 7,3 prosent, og i kommunene var samlet fravær på 9,9 prosent.

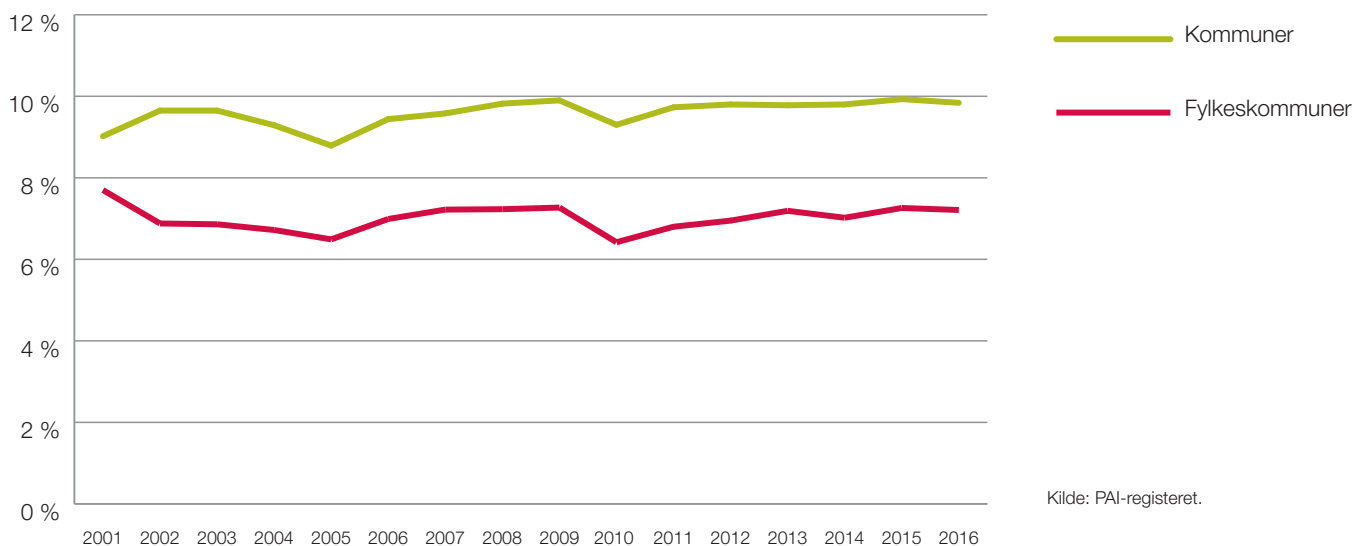
Da intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått i 2001, var

samlet sykefravær i kommunesektoren på 8,4 prosent. For at sektoren skal nå målet i IA-avtalen om en reduksjon på 20 prosent, må sykefraværet reduseres til 6,7 prosent. Utviklingen har imidlertid gått motsatt vei, og de siste tallene fra PAI-registeret viser at sykefraværet i kommunesektoren nå er på 9,6 prosent. Figur 33 viser hvordan utviklingen har forløpt for kommuner og fylkeskommuner under avtaleperioden.

**Tabell 3: Sykefravær i kommunesektoren, 2. kvartal 2016 til 1. kvartal 2017.**

	Sykefraværnivå	Endring fra forrige tilsvarende periode
<b>Kommunesektoren i alt</b>		
Totalt sykefravær	9,6 %	-0,3 %
Egenmeldt	1,3 %	4,4 %
Legemeldt	8,3 %	-1,1 %
Sykefravær i arbeidsgiverperioden	4,2 %	1,8 %
Sykefravær utenfor arbeidsgiverperioden	5,5 %	-2,0 %
<b>Kommuner</b>		
Totalt sykefravær	9,9 %	-0,3 %
Egenmeldt	1,4 %	4,2 %
Legemeldt	8,6 %	-1,0 %
Sykefravær i arbeidsgiverperioden	4,3 %	1,5 %
Sykefravær utenfor arbeidsgiverperioden	5,6 %	-1,7 %
<b>Fylkeskommuner</b>		
Totalt sykefravær	7,3 %	-0,9 %
Egenmeldt	1,0 %	6,9 %
Legemeldt	6,3 %	-2,0 %
Sykefravær i arbeidsgiverperioden	3,4 %	4,8 %
Sykefravær utenfor arbeidsgiverperioden	4,0 %	-5,3 %

Kilde: PAI-registeret.

**Figur 33: Utvikling i samlet sykefravær for kommuner og fylkeskommuner. 4. kvartal til 3. kvartal.**

### Høyest sykefravær innen tjenester i vekst

Sykefraværet i kommunesektoren varierer mellom ulike tjenesteområder. Fraværet er høyere innen helse- og omsorgstjenester og i barnehager enn i administrasjon og teknisk sektor. Dette har betydning for utviklingen av det samlede sykefraværnivået. De siste årenes sterke årsverksvekst i tjenester med høyt sykefravær relativt til tjenester med lavere sykefravær, har gitt en økning i det totale sykefraværet, selv om fraværet i hvert respektive tjenesteområde ikke nødvendigvis er endret vesentlig.

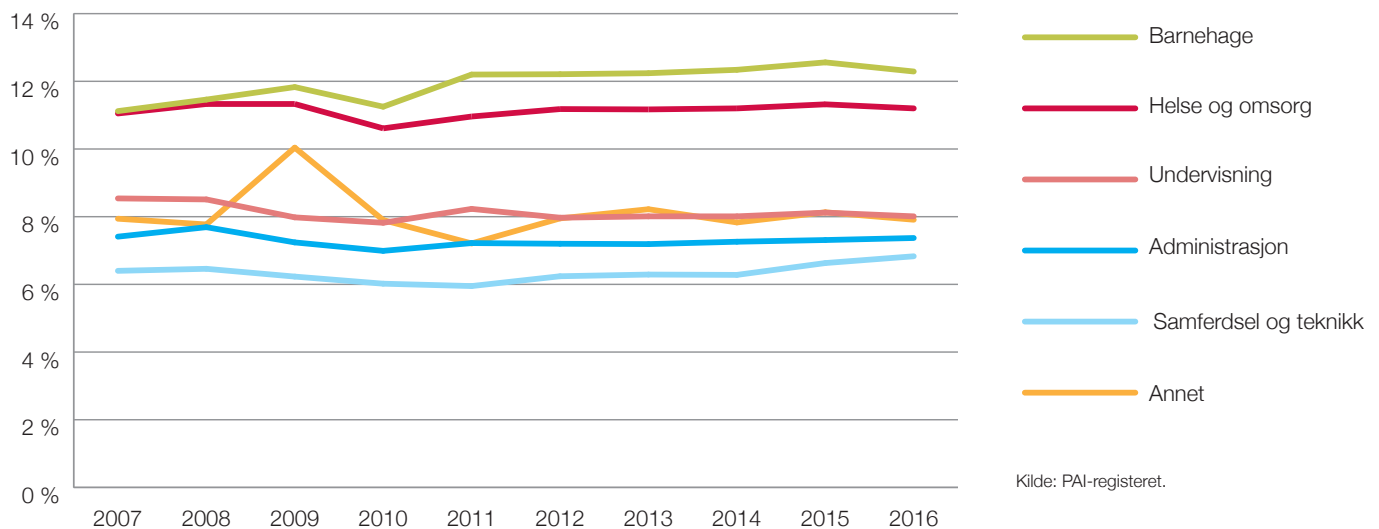
### Kvinner har 88 prosent høyere fravær enn menn

Kvinner har betraktelig høyere sykefravær enn menn. Dette er gjennomgående i hele arbeidslivet, også internasjonalt. Der sykefraværet er 10,9 prosent blant kvinner i kommunesektoren, er det 5,8 prosent

blant menn. Kvinners fravær er med dette 88 prosent høyere enn menns. Til tross for forskning på området, finnes det ingen entydig forklaring på hvorfor forskjellen er så stor. Det at kommunesektoren er kvinnedominert, med mange ansatte innen barnehager og i helse- og omsorgstjenester, er faktorer som statistisk sett medfører høyere sykefravær. Ved å ta høyde for slike faktorer kan omtrent én femtedel av forskjellen mellom kjønnene forklares med at kvinner og menn arbeider innen ulike tjenester og i ulike stillingsgrupper (PAI-registeret).

### Mållrettet innsats for å redusere sykefraværet

Kommuner og fylkeskommuner jobber mållrettet og systematisk for å redusere sykefraværet. Hele 98 prosent av kommunene og 93 prosent av fylkeskommunene har satt mål for å redusere fraværet. Målene er i stor grad forankret bredt i organisasjonen – både

**Figur 34: Utvikling i samlet sykefravær for kommunesektoren, etter tjenesteområde. 4. kvartal til 3. kvartal.**

## ARBEIDSMILJØETS BETYDNING FOR SYKEFRAVÆRET

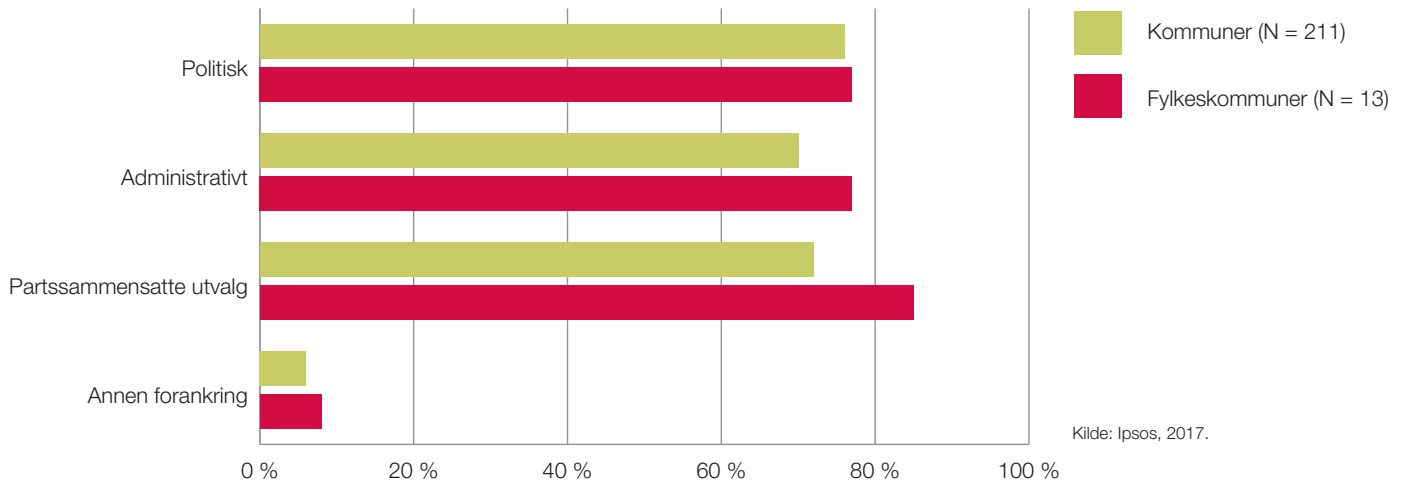
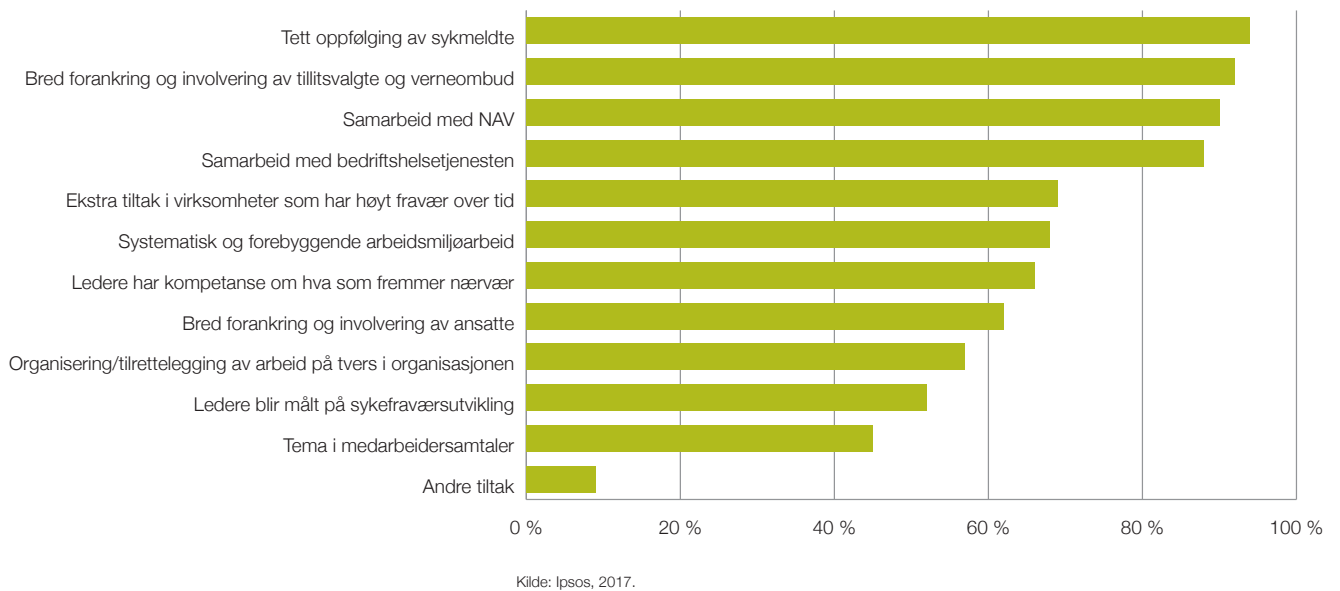
Årsakene til sykefravær er mangfoldige og individuelle, og har å gjøre med sammenhengen mellom enkeltindividens helse, yteevne og arbeidskrav. Forskning ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har antydnet at det arbeidsrelaterte sykefraværet i enkelte sammenhenger kan utgjøre så mye som 40 prosent av det totale sykefraværet.<sup>11</sup>

En nyere studie fra STAMI (Aagestad m.fl., 2016) viser at risikoen for et legemeldt sykefravær i 21 dager eller mer, var 42 prosent høyere blant kvinner i helse- og omsorgsykker enn blant øvrige kvinner. Resultatene viste videre at 70 prosent av den økte risikoen kan forklares av arbeidsmiljøfaktorer.<sup>12</sup>

Hvis vi ser bort i fra økonomiske insentiver og ytre rammebetingelser, er det etterhvert godt dokumentert gjennom forskning hvilke faktorer i et arbeidsmiljø som fremmer nærvær, og hvilke som kan forårsake sykefravær. Les mer om dette på <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/partsamarbeid-om-ia/>.

<sup>11</sup> For mer om dette, se <https://stami.no/tema/sykefravaer/>.

<sup>12</sup> For mer om dette, se <https://stami.no/arbeidsmiljoets-betydning-for-sykefravaeret-i-helse-og-sosialyrker/>.

**Figur 35: Forankring av sykefraværsmål.****Figur 36: Hvordan kommuner jobber for å redusere sykefraværet. N = 216.**



politisk, administrativt og i partssammensatte utvalg.

Figur 36 viser hvilke tiltak kommuner benytter for å redusere sykefraværet. Tett oppfølging av sykmeldte er tiltaket som er aller mest utbredt både blant kommuner og fylkeskommuner. Samtlige fylkeskommuner og 94 prosent av kommunene oppgir dette. Videre er bred forankring og involvering av tillitsvalgte og verneombud, samt samarbeid med både NAV og bedriftshelsetjenesten, viktige innsatsfaktorer i kommunesektorens arbeid.<sup>13</sup>

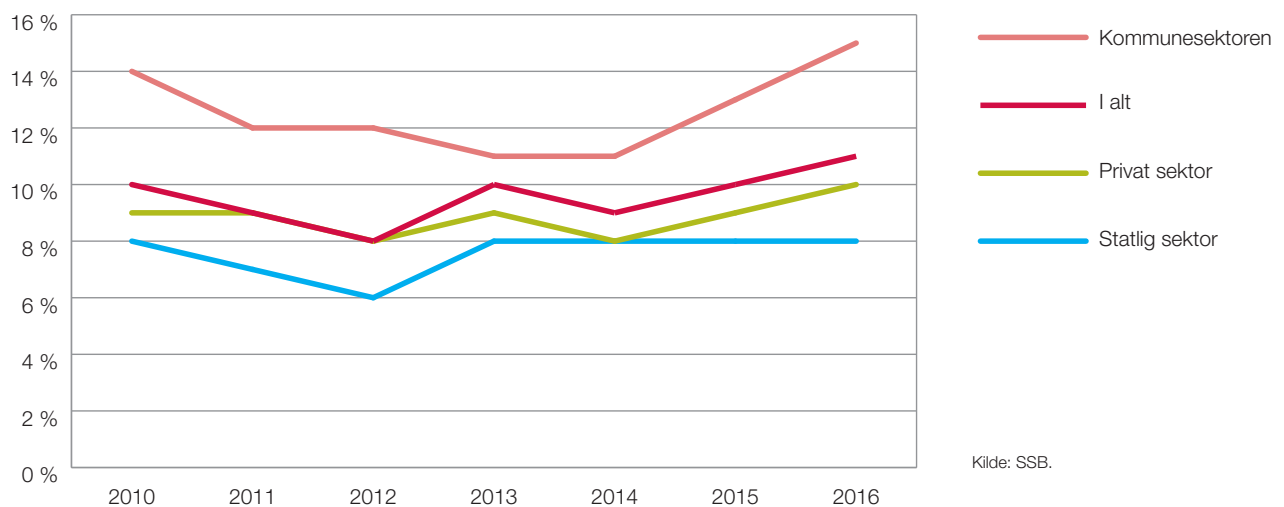
Iverksatte tiltak for å redusere sykefraværet har for 55 prosent av kommunene og 21 prosent av fylkeskommunene i stor grad hatt effekt.

### Økt andel sysselsatte med nedsatt funksjonsevne i kommunesektoren

IA-avtalen har inkludering av personer med redusert funksjonsevne som ett av sine hovedmål. En tilleggsundersøkelse til SSBs arbeidskraftundersøkelse (Bø og Håland, 2016), viser at 18 prosent av befolkningen i alderen 15-66 har en funksjonshemming. Av disse er 44 prosent i arbeid, som er omtrent samme nivå som for de tre foregående årene. Til sammenligning var det i befolkningen totalt 73 prosent i arbeid, en nedgang på ett prosentpoeng det siste året. For funksjonshemmede i alderen 15-24 år gikk sysselsettingsandelen markant ned fra 2013 til 2016. Denne utviklingen har vi også sett for befolkningen i samme aldersgruppe generelt.

Ansatte med funksjonshemming i kommunale og fylkeskommunale virksomheter

**Figur 37: Sysselsatte med funksjonshemming, andel av sysselsatte i alt. 2010–2016.**



<sup>13</sup> 27 store kommuner er invitert til å delta i satsingen IA-ledelse 2.0 – NED med sykefraværet, som er et samarbeid mellom KS og NAV. Satsingen er rettet mot kommuner med et fravær på over 10 prosent.



Foto: Thomas Hafreneth/Unsplash

utgjør 14,5 prosent av de sysselsatte i alt. Dette er en økning på to prosentpoeng sammenlignet med fjoråret, og vi ser en økning i sysselsettingsandelen for både kvinner og menn. For private og statlige virksomheter er tilsvarende andeler målt til 9,1 og 8,2 prosent (Bø og Håland, 2016).

### **Økende avgangsalder**

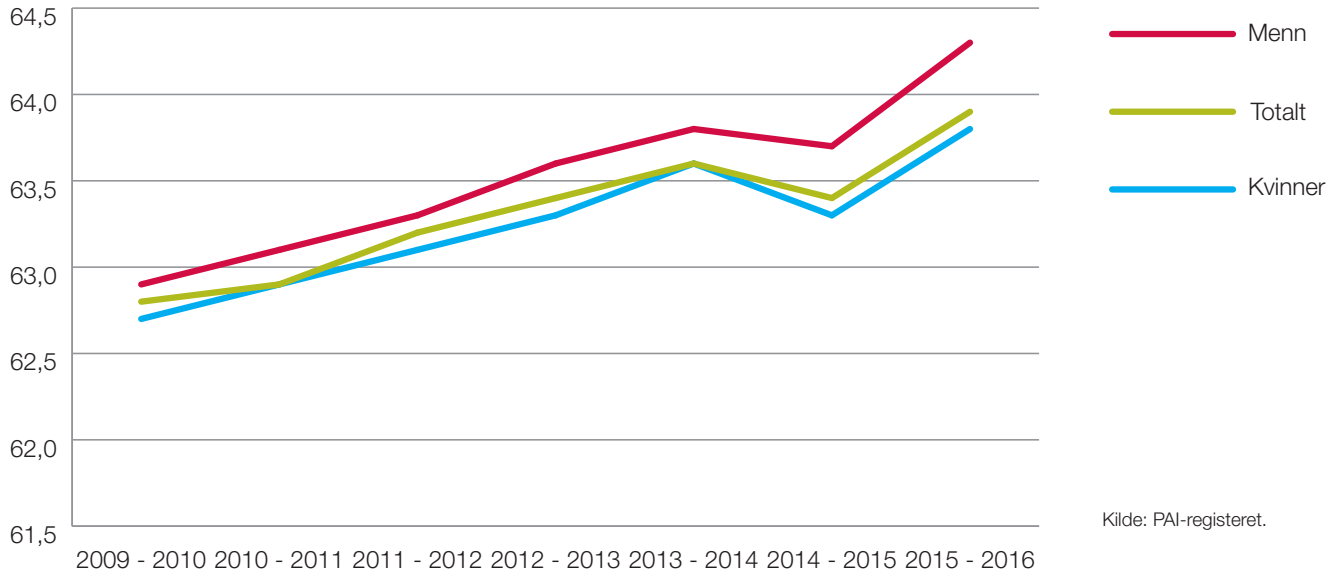
Avgangsalderen øker for de ansatte i fylkeskommuner og kommuner. Der gjennomsnittlig avgangsalder for ansatte over 55 år var 62,8 år i 2010, er den økt til 63,9 år i 2016. Over denne perioden har avgangsalderen økt for begge kjønn, og er nå 63,8 år blant kvinner og 64,3 år blant menn. Av samtlige tjenesteområder er avgangsalderen høyest blant personellet i videregående skoler. Her er gjennomsnittlig avgangsalder 64 år. Barnehageansatte er gruppen som har den laveste avgangsalderen med 62,5 år.

Andelen årsverk utført av ansatte eldre enn 59 år er drøye 17 prosent i fylkeskommunene og nærmere 12 prosent i kommunene.

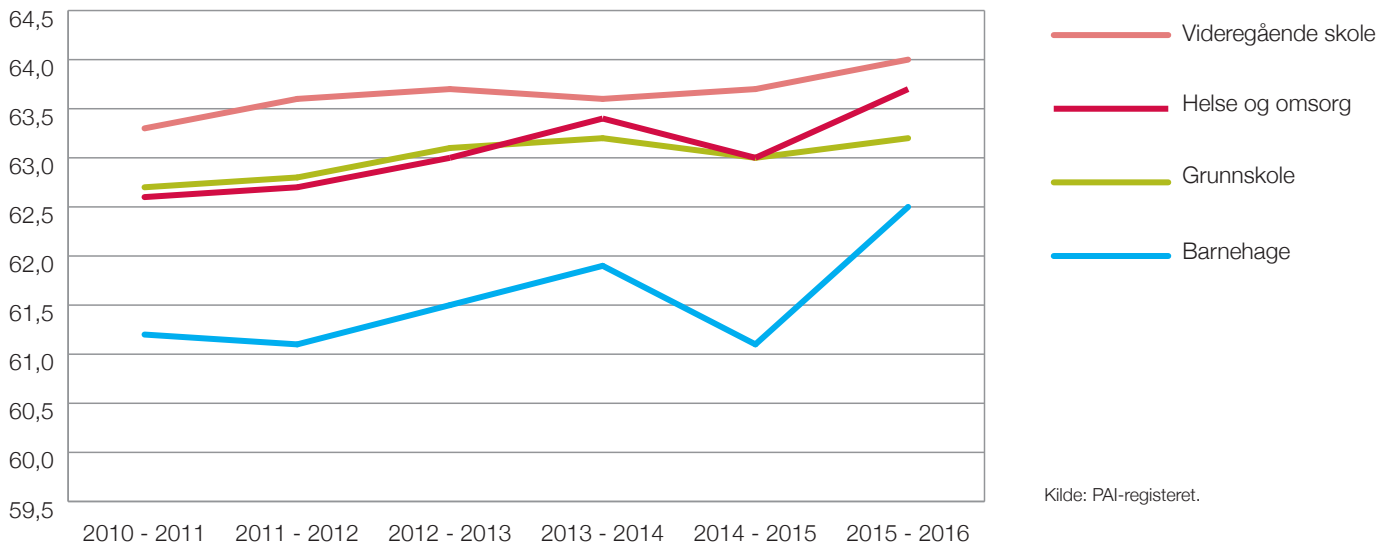


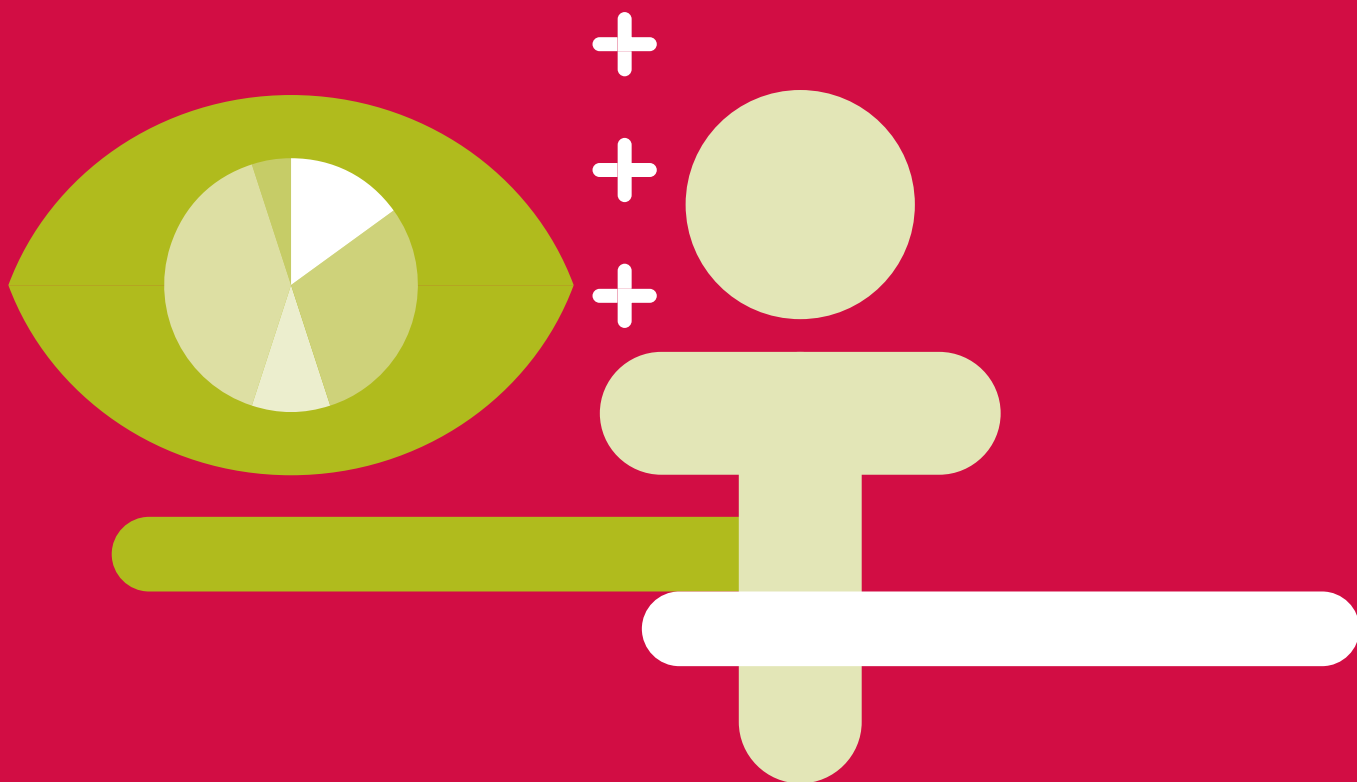
25 prosent av kommunene og 57 prosent av fylkeskommunene har iverksatt særskilte tiltak for å rekruttere medarbeidere med nedsatt funksjonsevne (Ipsos, 2017).

**Figur 38: Avgangsalder i kommunesektoren, totalt og etter kjønn.**



**Figur 39: Avgangsalder i kommunesektoren, etter tjenesteområde.**





# Arbeidskraft og rekruttering

Ansatte i kommunal og fylkeskommunal forvaltning utgjør over én femtedel av alle sysselsatte i Norge og nærmere tre av fem offentlig tilsatte. Dersom morgendagens oppgaver skal løses på samme måte som i dag, må antall årsverk øke fra dagens nivå på 370 500 til 407 000 i 2026. Med samme organisering og arbeidsmåter som i dag, forventes antall årsverk i helse- og omsorgstjenestene å utgjøre nærmere 42 prosent av totalt antall årsverk i sektoren.



### Størst vekst i helse- og omsorgstjenestene

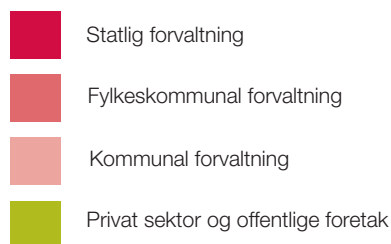
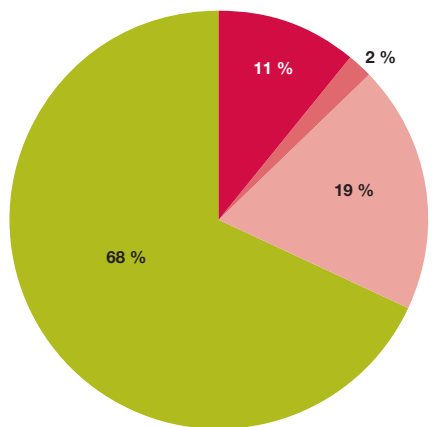
Ifølge KS' PAI-register var det 465 200 ansatte i kommunesektoren i 2016. Det er 0,8 prosent flere enn i 2015. Samlet sett hadde de ansatte i kommunesektoren avtale om 370 500 årsverk ved utgangen av 2016, som er en vekst på 2,0 prosent fra året før. Størstedelen av denne veksten kom innen helse- og omsorgstjenestene, som økte antall årsverk med 3,5 prosent. I undervisningssektoren økte tallet på årsverk med 0,9 prosent, mens barnehagene derimot hadde en liten nedgang på 0,3 prosent.

### Et kjønnsdelt arbeidsmarked

I Norge er det omtrent like mange kvinner og menn i arbeidsstyrken. Til tross for dette er arbeidsmarkedet delt etter hvilke sektorer, næringer og yrker som kvinner og menn befinner seg i. I kommunene er 78 prosent av de ansatte kvinner, og i fylkeskommunene er andelen 60 prosent. Der helse- og omsorgstjenestene og oppvekstsektoren sysselsetter flest kvinner, er det en betydelig overvekt av menn i teknisk sektor (PAI-registeret).

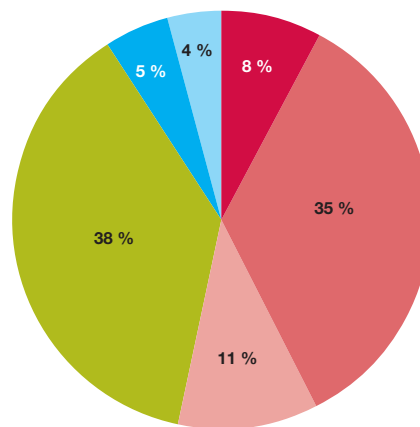
Om lag én tredjedel av kommunene har iverksatt tiltak for å rekruttere flere menn til

Figur 40: Sysselsatte etter sektor. 2016.

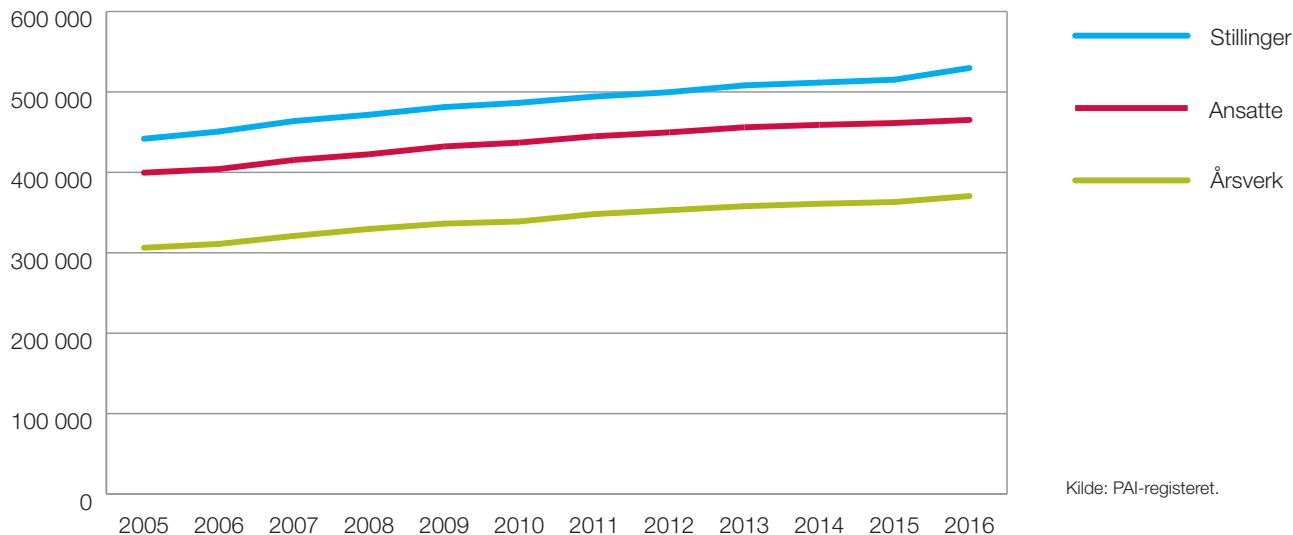


Kilde: SSB.

Figur 41: Avtalte årsverk i kommunesektoren, etter tjenesteområder. 2016.



Kilde: PAI-registeret.

**Figur 42: Antall stillinger, ansatte og årsverk i kommunesektoren. 2005–2016.**

Kilde: PAI-registeret.

tjenesteområder dominert av kvinner, og 15 prosent har innført tiltak for å rekruttere flere kvinner til mannsdominerte sektorer. 21 prosent av fylkeskommunene har iverksatt tiltak for å bedre kjønnsbalansen i mannsdominerte sektorer (Ipsos, 2017).

### Alderssammensetning i kommunesektoren

I 2016 var gjennomsnittsalderen blant de ansatte i kommunene og fylkeskommunene henholdsvis 44,7 og 48,8 år (PAI-registeret). Til sammenligning viser SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk at gjennomsnittsalderen for alle sysselsatte i landet var 41,9 år. Aldersgruppen 40-49 år er størst og står for 28 prosent av årsverkene i forvaltningen under ett.

### Én av åtte i kommunesektoren har innvandringsbakgrunn

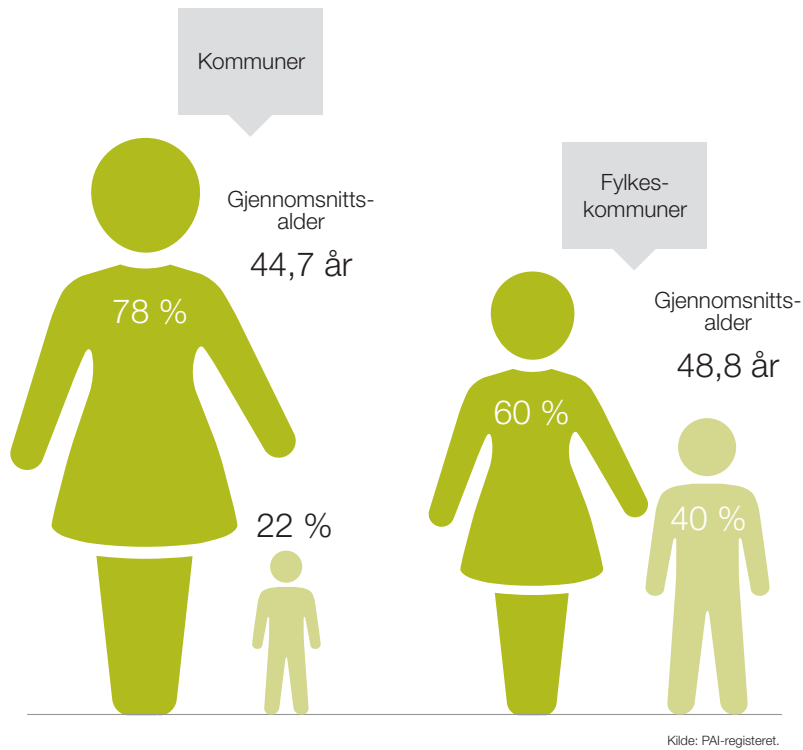
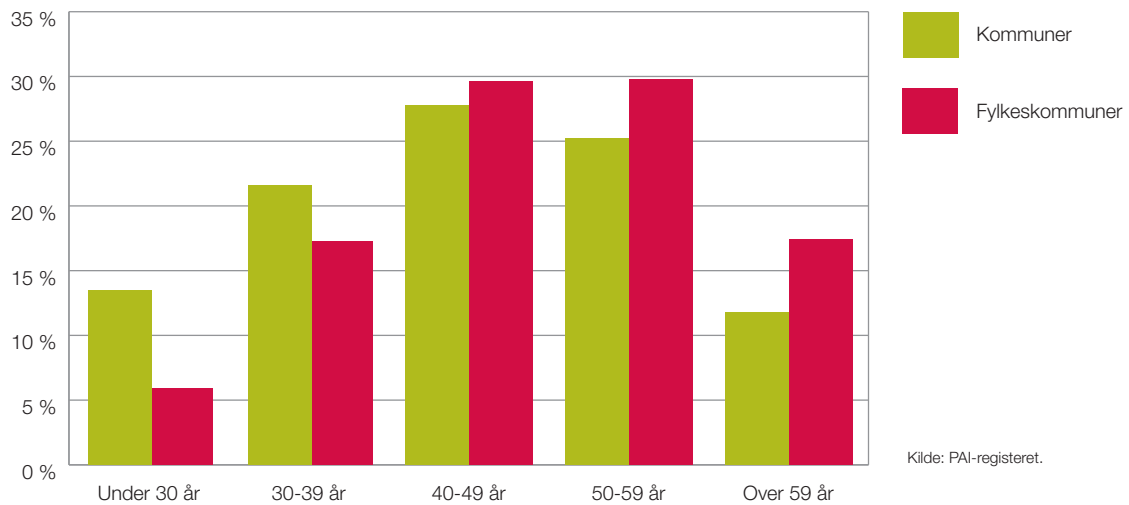
Ifølge SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk utgjør personer med innvandrerbakgrunn<sup>14</sup> i overkant av 12 prosent av samtlige ansatte i kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Til sammenligning er tilsvarende andeler for statlig og privat sektor henholdsvis om lag 11 og 18 prosent. Omtrent én tredjedel av de ansatte med innvandrerbakgrunn i kommunesektoren har opprinnelse fra landgruppe 1<sup>15</sup>, mens ca. to tredjedeler kommer fra landgruppe 2.<sup>16</sup>

35 prosent av kommunene og halvparten av fylkeskommunene har som arbeidsgiver iverksatt særskilte tiltak for å rekruttere medarbeidere fra innvandrerbefolkningen (Ipsos, 2017). I 2016 utførte Ipsos en kvalitativ stu-

<sup>14</sup> Personer med innvandrerbakgrunn er en samlebetegnelse brukt av SSB for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

<sup>15</sup> Gruppe 1: EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

<sup>16</sup> Gruppe 2: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand.

**Figur 43: Kjønnsfordeling og gjennomsnittsalder i kommuner og fylkeskommuner. 2016.****Figur 44: Andel årsverk utført per aldersgruppe. 2016.**

die av hva som kjennetegner kommuner som ansetter *flyktninger*. Rollemodeller, strategier for inkludering, holdningsarbeid, tett oppfølging, samarbeid med NAV og yrkesrettet praksis er faktorer som fremmer ansettelse av flyktninger, ifølge kommunene selv.<sup>17</sup>

### Mange blir i jobben

I løpet av de siste fire årene har kommuner og fylkeskommuner i gjennomsnitt hatt en turnover på 12,1 prosent. Dette innebærer at av 100 personer som er ansatt ett år, er det omtrent tolv personer som ikke er ansatt i en kommune eller fylkeskommune året etter. Gjennomsnittlig turnover etter fylke, målt fra 2015 til 2016, viser høyest nivå i Troms, etterfulgt av Vestfold og Finnmark. Buskerud og Østfold har i gjennomsnitt lavest turnover.

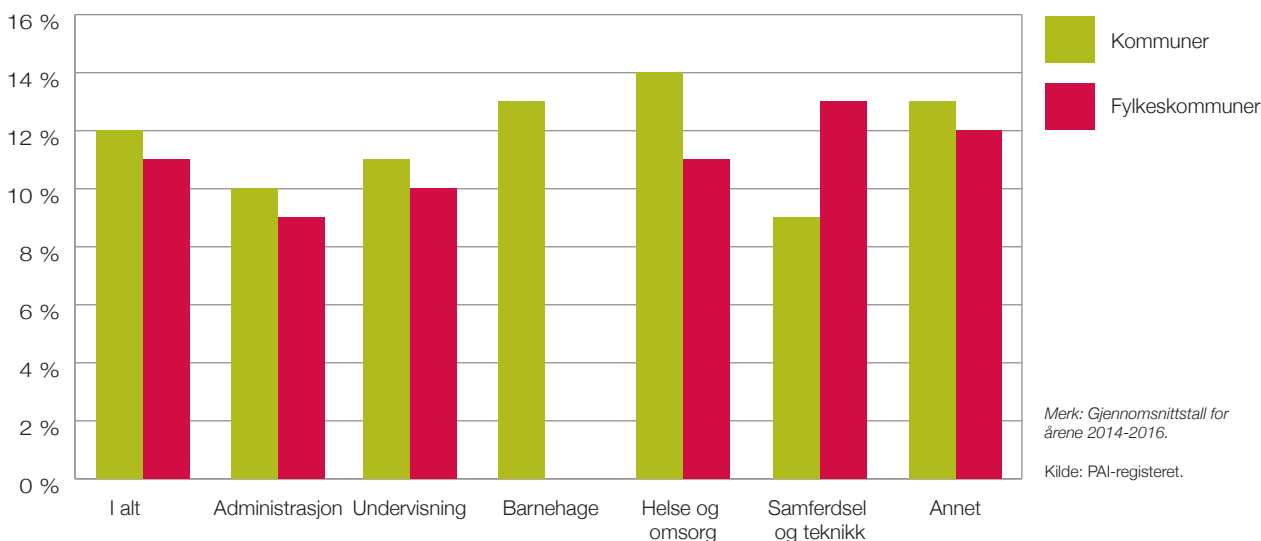
Fylkeskommunene har høyest gjennomtrekk innen samferdsel og teknikk med en turno-

ver på 13,3 prosent, mens det er i helse- og omsorgstjenester og barnehager vi finner de høyeste sluttratene i kommunene med henholdsvis 13,6 og 13,3 prosent.

### Utfordrende å rekruttere til helseyrker

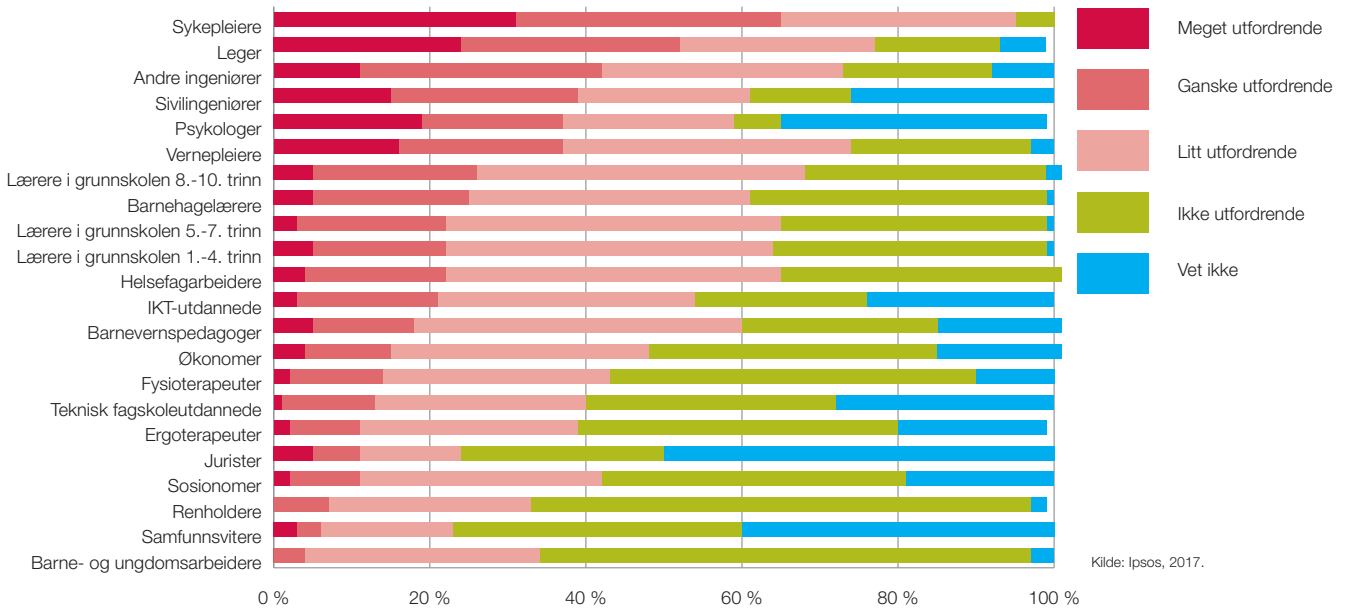
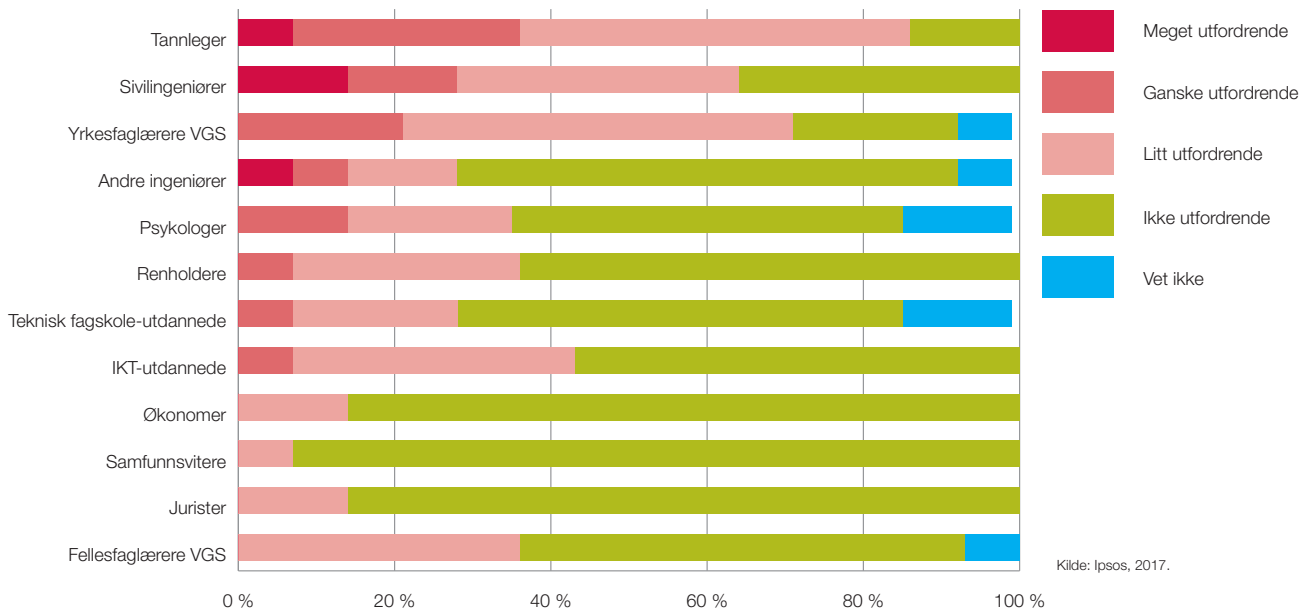
I likhet med i fjor oppgir kommunene sykepleiere og leger som yrkesgruppene det er vanskeligst å rekruttere. Henholdsvis 65 og 52 prosent av kommunene sier at det er utfordrende å rekruttere disse to gruppene. Dette er på nivå med fjorårets situasjon. Videre opplever 42 prosent av kommunene det krevende å rekruttere ingeniører, mens 38 prosent svarer det samme om sivilingeniører, psykologer og vernepleiere. Fylkeskommunene opplever størst utfordringer knyttet til rekruttering av tannleger, sivilingeniører og yrkesfaglærere innen videregående opplæring.

Figur 45: Turnover i kommuner og fylkeskommuner, etter tjenesteområde.



<sup>17</sup> Les mer om hva som kjennetegner kommuner som ansetter flyktninger i fjorårets utgave av *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor*.



**Figur 46: Rekrutteringsutfordringer i kommuner. N = 216.****Figur 47: Rekrutteringsutfordringer i fylkeskommuner. N = 14.**



## STOR MANGEL PÅ HELSEPERSONELL

Mangelen på helse-, pleie- og omsorgsykker i Norge er estimert til 8 850 personer. Det viser 2017-utgaven av NAVs *bedriftsundersøkelse*. Sykepleiere oppgis som enkeltyrket det er størst mangel på, men det er også stor mangel på gruppen «andre helseyrker».

Siden sykepleiere er en såpass stor yrkesgruppe i Norge, utgjør en mangel på 3 600 personer kun 5,1 prosent av ønsket sysselsetting. Til sammenligning har «andre helseyrker» en beregnet mangel på under halvparten så mange personer (1 700), men dette utgjør 72,5 prosent av ønsket sysselsetting.

**Tabell 4: Estimert mangel på utvalgte yrkesgrupper.\***

	Mangel i antall personer	95 % -konfidensintervall	NAVs stramhetsindikator**
Sykepleiere	3 600	[3 087, 4 152]	5,1 %
Andre helseyrker	1 700	[1 097, 2 260]	72,5 %
Helsefagarbeidere	1 400	[952, 1 781]	1,6 %
Legespesialister	550	[338, 862]	4,0 %
Vernepleiere	450	[307, 854]	20,5 %
Sivilingeniører (bygg og anlegg)	250	[98, 411]	30,6 %
Yrkesfaglærere	150	[99, 236]	5,9 %
Andre ingeniører	100	[60, 190]	2,5 %
Allmennpraktiserende leger	50	[34, 92]	6,7 %
Psykologer	50	[24, 85]	3,5 %

Merk: \*Tabellen oppgir estimert mangel på arbeidskraft for norsk arbeidsliv samlet. \*\*Stramhetsindikatoren er forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting, hvor ønsket sysselsetting er lik den faktiske sysselsettingen pluss mangelen.

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2017.

Inntil i fjor har ingeniører tradisjonelt sett vært gruppen det er mest utfordrende å rekruttere til sektoren. Tilbakemeldingene i år tyder på at det til dels finnes regionale forskjeller i hvor utfordrende det er å rekruttere ulike ingeniørgrupper. Særlig kommuner på Sør-Vestlandet virker i snitt å vurdere situasjonen noe mindre krevende enn ellers i landet.

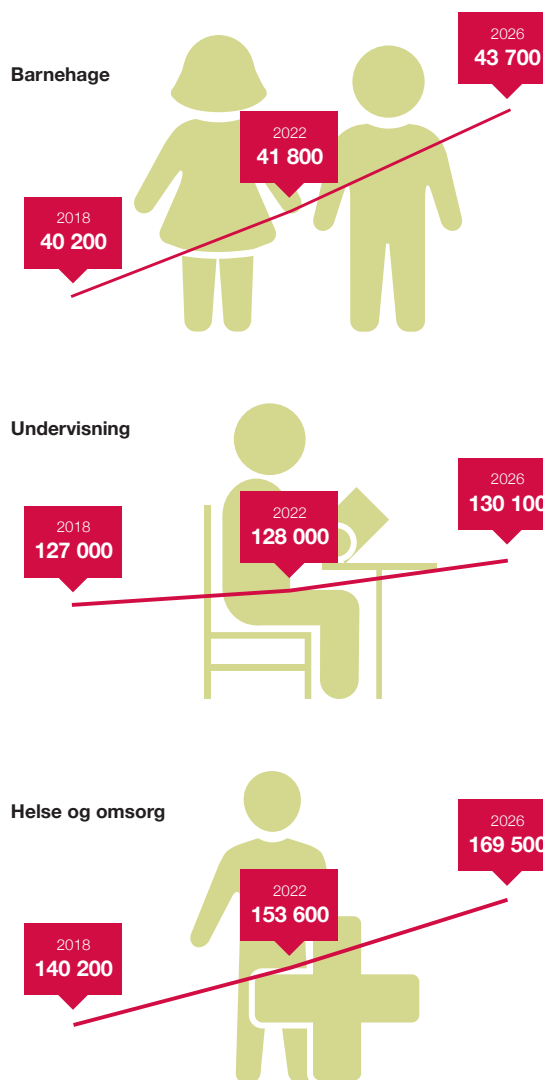
### Rekrutteringsbehov frem mot 2026

KS utarbeider med jevne mellomrom analyser av fremtidig rekrutteringsbehov i kommunesektoren. Fremskrivningene, som lages ved hjelp av KS' rekrutteringsmodell, gir prognoser over behovet for årsverk og ansatte ti år frem i tid.<sup>18</sup>

Dersom morgendagens oppgaver skal løses på samme måte som i dag, må antall årsverk øke fra dagens nivå på 370 500 til 407 000 i 2026. Flere eldre i årene som kommer betyr at helse- og omsorgssektoren, en arbeidskraftintensiv sektor, vil møte stor etterspørsel. Ved inngangen til 2017 utgjorde årsverkene i helse- og omsorgstjenestene i overkant av 38 prosent av totalt antall årsverk. Med samme organisering og arbeidsmåter som i dag, forventes denne andelen å øke til nærmere 42 prosent frem mot 2026.

Det finnes mange ulike faktorer som påvirker behovet for ansatte, og over tid vil betydningen av disse faktorene endre seg. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til anslag på antall fremtidig ansatte. Dersom vi antar at gjennomsnittlig stillingsstørrelse, avgangsalder, produktivitet og turnover holder seg stabilt frem mot 2026, er det estimert et behov for om lag 520 000 ansatte, mot dagens 465 200.

**Figur 48: Fremskrevet behov for antall årsverk i kommunesektoren, etter tjenesteområde.**



Kilde: KS' egne beregninger, PAI-registeret og SSB.

<sup>18</sup> De foreløpig siste fremskrivningene er fra 2016 og viser prognoser frem mot år 2026.

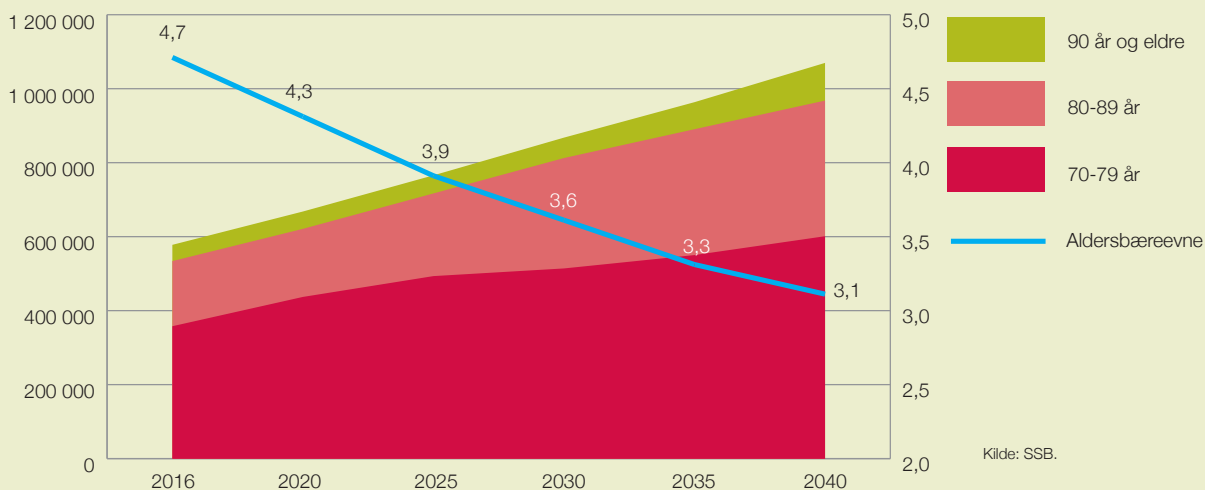


## MED FREMTIDEN SOM UTGANGSPUNKT

De demografiske utviklingstrekkene Norge står overfor, med stadig flere eldre per yrkesaktiv, vil utfordre både verdiskapingen og velferdsutviklingen. Økende levealder blant befolkningen, i kombinasjon med de store barnekullene fra etterkrigstiden, kommer til å legge press på både pensjonskostnader og personellsituasjonen i helse- og omsorgstjenestene.

Én måte å illustrere dette på er ved hjelp av den såkalte aldersbæreevnen, som uttrykker forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og den eldre delen av befolkningen.<sup>19</sup> Som figur 49 viser, vil befolkningens alderssammensetning endre seg vesentlig de neste tiårene. Der det i 2016 var 4,7 personer i yrkesaktiv alder per person over 67 år, så tilsier prognosene at dette forholdstallet reduseres til 3,9 i 2025 og 3,1 i 2040.

**Figur 49: Fremskrevet folke­mengde og aldersbæreevne, 2016–2040.**



<sup>19</sup> I figur 49 er aldersbæreevnen uttrykt ved bruk av SSBs hovedalternativ (MMMM) for befolkningsfremskrivninger og fremstilt sammen med fremskrevet befolkning 70 år og eldre – frem til år 2040. Aldersbæreevnen er definert som antall personer i yrkesaktiv alder (16-66 år) per person 67 år og eldre.



Foto: Mike Wilson/Unsplash



# Lønn

Med lønnsutgifter som utgjør mer enn 60 prosent av driftsbudsjettet, er det viktig med en målrettet disponering av lønnsmidlene. En lokal lønnspolitikk, som motiverer til kompetanseheving og mer heltidsarbeid, kan bidra til å sikre kvalitativt gode tjenester. Lønnspolitikken bør utformes og virke slik at den, sammen med andre sentrale faktorer, bidrar til å beholde, utvikle og rekruttere medarbeidere.



### Lønnsutvikling på linje med øvrige tariffområder

Tall fra *Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene* (TBU) viser at lønnsutviklingen for kommuneansatte over tid har vært på linje med lønnsutviklingen i andre store forhandlingsområder. I perioden 2011-2016 har den samlede årslønnsveksten for kommunalt tilsatte vært på 18,0 prosent, med en gjennomsnittlig vekst på 3,4 prosent per år. Til sammenligning har årslønnsveksten for de statstilsatte vært 17,3 prosent i samme periode. Det utvidede frontfaget, hvor både industriarbeidere og industrifunksjonærer inngår, har hatt en vekst på 16,8 prosent. Både stat og industri har hatt en gjennomsnittlig vekst på 3,2 prosent per år.

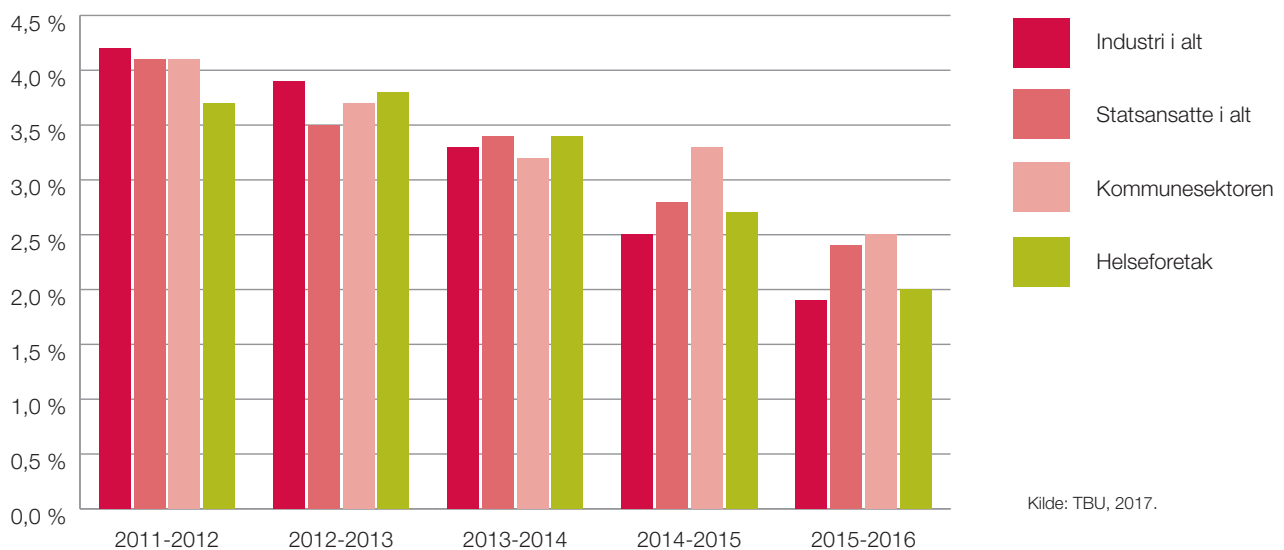
Figur 51 viser utvikling i prosentvis årslønnsvekst for Hovedtariffavtalens ulike forhandlingskapitler. Gruppene som er om-

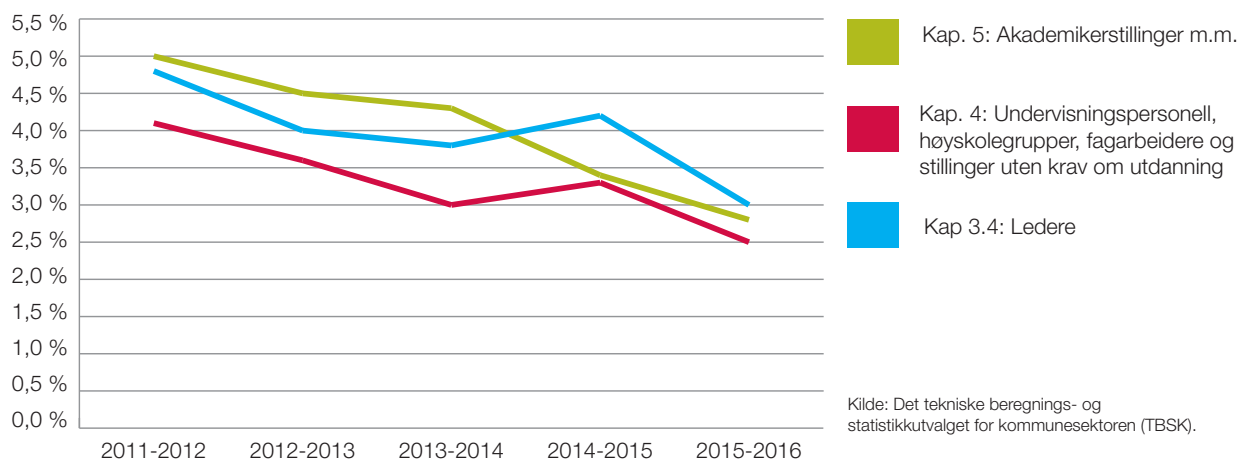
fattet av systemet med sentral lønnsfastsettelse, innplasserte i kapittel 4, har fra 2011-2016 hatt en gjennomsnittlig årslønnsvekst per år på 3,3 prosent. For akademikergruppene i kapittel 5 og ledere i kapittel 3.4, som kun har lokal fastsettelse av lønn, har gjennomsnittlig årslønnsvekst per år i samme periode vært 4,0 prosent (TBSK, 2017).

### Lønnsnivå i kommunesektoren

I 2016 var gjennomsnittlig årslønn per årssverk for kommunetilsatte på 489 500 kroner. Det gjennomsnittlige lønnsnivået er lavere i kommunesektoren enn i industrien og staten (TBU, 2017). Noe av denne forskjellen kommer av forskjeller i arbeidsoppgaver, som medfører en annen stillingsstruktur. Videre er andelen ansatte i stillinger uten krav til utdanning større i kommunesektoren enn i staten.

Figur 50: Årslønnsvekst etter avtaleområde. 2011-2016.



**Figur 51: Årslønnsvekst i KS' tariffområde. 2011–2016.**

### Kvinnerns lønn som andel av menns lønn

Kvinner og menn har forskjellig utdanning og arbeid. Dette resulterer i at kvinner og menn er ansatt i ulike stillinger og har ulikt lønnsnivå. Blant annet er 79 prosent av assistentstillingene besatt av kvinner, mens andelen menn i rådmannsstillinger er 72 prosent. Dersom slike forskjeller tas høyde for, vil kvinnernes månedsfortjeneste utgjøre 98 prosent av menns månedsfortjeneste. Når slike forskjeller ikke tas hensyn til, er andelen 93 prosent (TBSK, 2017).

### Lønn etter utdanning

Blant de heltidstiltsatte i kommunesektoren med universitets- og høyskoleutdanning utover fire år, er prosentvis datolønnsvekst fra 2011-2016 målt til 16,1 prosent. Dette er høyere enn hva veksten har vært i både industrien, staten og helseforetakene. Kommunalt ansatte med høyere utdanning av varighet opp til og med fire år, har hatt en

lønnsvekst på 17,2 prosent. Lønnsveksten for kommunalt sysselsatte med utdanning på videregående skolenivå, var i perioden 2010-2015 17,6 prosent (TBU, 2017).

### Lønn som personalpolitisk virkemiddel

Hovedtariffavtalens lønssystem forutsetter at det utarbeides en lokal lønnspolitikk. For at lønn skal være et effektivt personalpolitisk virkemiddel, må politikken bygge opp under arbeidet med lokale utviklingsmål. Lønnspolitikken bør derfor revideres regelmessig for å sikre at det er sammenheng med kommunens, fylkeskommunens eller virksomhetens mål. Blant kommunene og fylkeskommunene mener majoriteten at egen lokale lønnspolitikk i liten grad eller ikke i det hele tatt er et nyttig personalpolitisk virkemiddel i arbeidet med lokale utviklingsmål. 45 prosent av kommunene og 5 av 14 fylkeskommuner opplever i stor grad lønnspolitikken som et nyttig personalpolitisk virkemiddel (Ipsos, 2017).



**Tabell 5: Datolønnsvekst etter avtaleområde og utdanning. 2011–2016.**

	Industri i alt	Statsansatte i alt	Kommunesektoren	Helseforetak
I alt	14,7 %	16,9 %	18,6 %	14,7 %
Grunnskole	14,1 %	16,3 %	19,5 %	11,1 %
Videregående skole	15,4 %	17,6 %	17,6 %	16,8 %
Av dette: Fagutdanning	16,1 %	19,4 %	16,7 %	15,7 %
Universitet/høyskole, til og med 4 år	13,5 %	15,2 %	17,2 %	16,7 %
Universitet/høyskole, lengre enn 4 år	10,0 %	14,6 %	16,1 %	9,3 %

Kilde: TBU, 2017.

**Tabell 6: Lønnsnivå etter avtaleområde og utdanning. 2016.**

	Industri i alt	Statsansatte i alt	Kommunesektoren	Helseforetak
I alt	552 000	565 200	515 100	570 000
Grunnskole	433 200	447 600	407 400	375 600
Videregående skole	523 200	507 600	457 200	444 000
Av dette: Fagutdanning	528 000	511 200	416 300	468 000
Universitet/høyskole, til og med 4 år	696 000	559 200	534 700	516 000
Universitet/høyskole, lengre enn 4 år	828 000	624 000	627 000	801 600

Merk: Månedslønn per dato x 12.

Kilde: TBU, 2017.

## Referanser

Aagestad, C., Tyssen, R. og Sterud, T. (2016): *Do work-related factors contribute to differences in doctor-certified sick leave? A prospective study comparing women in health and social occupations with women in the general working population*. Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Bø, T. P. og Håland, I. (2015): *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Rapporter 2016/33. Statistisk sentralbyrå.

COI (2015): *Innovasjonsbarometeret*. Center for offentlig innovation.

Ennova (2017): *Global Employee and Leadership Index 2017*. Ennova.

Ipsos (2017): *Landsomfattende spørreundersøkelse blant rådmenn og fylkesrådmenn*.

NAV (2017): *NAV's bedriftsundersøkelse 2017*. Notat 1/2017. NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

PAI-registeret: KS' personaladministrative informasjonssystem.

Nettside: <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/>

Riksrevisjonen (2016): *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. Dokument 3:6 (2015–2016). Riksrevisjonen.

TBSK (2017): Rapport fra Det tekniske beregnings- og statistikkutvalget for kommunesektoren.

TBU (2017): *Etter inntektsoppgjørene 2017*. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Arbeids- og sosialdepartementet.

Utdanningsdirektoratet (2017a): *Indikatorrapport 2017. Oppfølging av samfunnskontrakt for flere læreplasser (2016–2020)*.

Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2017b): Statistikkportalen.

Nettside: <https://statistikkportalen.udir.no/Pages/default.aspx>



Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo  
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

[ks@ks.no](mailto:ks@ks.no)  
[www.ks.no](http://www.ks.no)