



Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023



Innhold

Forord	3
1 Arbeidsgiverpolitikk	4
2 Arbeidskraft og rekruttering	10
3 Lærlinger, praksisplasser og samarbeid med utdanningene	22
4 Kompetanse og utdanning	30
5 Arbeidstid	38
6 Digital kompetanse og innovasjonsaktiviteter	46
7 Ledelse	54



Forord

Rapporten du holder i hendene, eller leser på nett, er den niende utgaven av Kommunesektorens arbeidsgivermonitor. Arbeidsgivermonitoren er en statistikk- og faktopublikasjon med aktuelle arbeidslivstema for kommuner og fylkeskommuner. Arbeidsgivermonitoren ble publisert første gang i 2012, og utgis hvert andre år (årlig fram til 2017).

Arbeidsgivermonitoren har i denne perioden etablert seg som en troverdig og ettertraktet kilde til informasjon om status og utviklingstrekk for kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgivere. I tillegg til å være til direkte nytte for den enkelte kommune og fylkeskommune, brukes Arbeidsgivermonitoren aktivt av KS for å fremme og understøtte våre medlemmers interesser som arbeidsgivere. Arbeidsgivermonitoren er også en kilde til oppdatert informasjon for sentrale myndigheter, media og arbeidslivets parter.

Den viktigste informasjonskilden i Arbeidsgivermonitoren er en landsomfattende spørreundersøkelse rettet mot kommune- og fylkeskommunedirektører. I denne spørreundersøkelsen har vi kartlagt erfaringer, arbeidsmetoder, synspunkter og behovsvurderinger i sektoren. Nesten halvparten av landets kommuner og fylkeskommuner har svart på årets spørreundersøkelse. I tillegg bygger Arbeidsgivermonitoren på registerdata fra KS' eget PAI-register over lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor. Data fra Statistisk sentralbyrå og andre statlige etater, samt enkelte FoU-rapporter, ligger også til grunn for Arbeidsgivermonitoren.

Mange av de mest sentrale temaene i Arbeidsgivermonitoren går igjen fra år til år, noe som blant annet gjør det mulig å sammenlikne trekk over tid. Dette dreier seg for eksempel om rekrutterings- og kompetansebehov, arbeidstid, innovasjon og digitalisering og ledelse. Andre tema kan få mer eller mindre oppmerksomhet fra år til år. I år er for eksempel lærlinger og praksisplasser viet ekstra omtale.

I tillegg til å dokumentere tilstanden og utvikling innen de vante temaene nevnt ovenfor, inneholder hver utgave av Arbeidsgivermonitoren et «dypdykk», altså et tema som varierer fra gang til gang. Tema for årets dypdykk er omstilling. Resultatene fra dette dypdykket publiseres ikke i denne rapporten, men på KS' nettsider i løpet av høsten 2023.

God lesing!

August 2023

Lasse Hansen,
administrerende direktør i KS



1

Arbeidsgiverpolitikk

Kommunesektoren står overfor mange utfordringer, også på arbeidslivsområdet. Kommunene og fylkeskommunene er klare til å møte disse utfordringene. En arbeidsgiverpolitikk omfatter handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for og praktiserer overfor medarbeiderne hver dag. Når arbeidsgiverpolitikken er forankret i overordnede planer, kan mål og tiltak konkretiseres i en arbeidsgiverstrategi. Den tydeliggjør innsatsområdene den enkelte kommunen og fylkeskommunen vil jobbe med for å nå målene om å være en nyskapende og framtidsrettet arbeidsgiver.

Stabilt utfordringsbilde

I Arbeidsgivermonitoren har vi i lengre tid hatt et innledende spørsmål om hvilke arbeidsgiver tema som oppleves som utfordrende for kommunen eller fylkeskommunen. Svarene på dette spørsmålet gir et overordnet inntrykk av hvor skoen trykker hos kommunesektoren som arbeidsgiver.

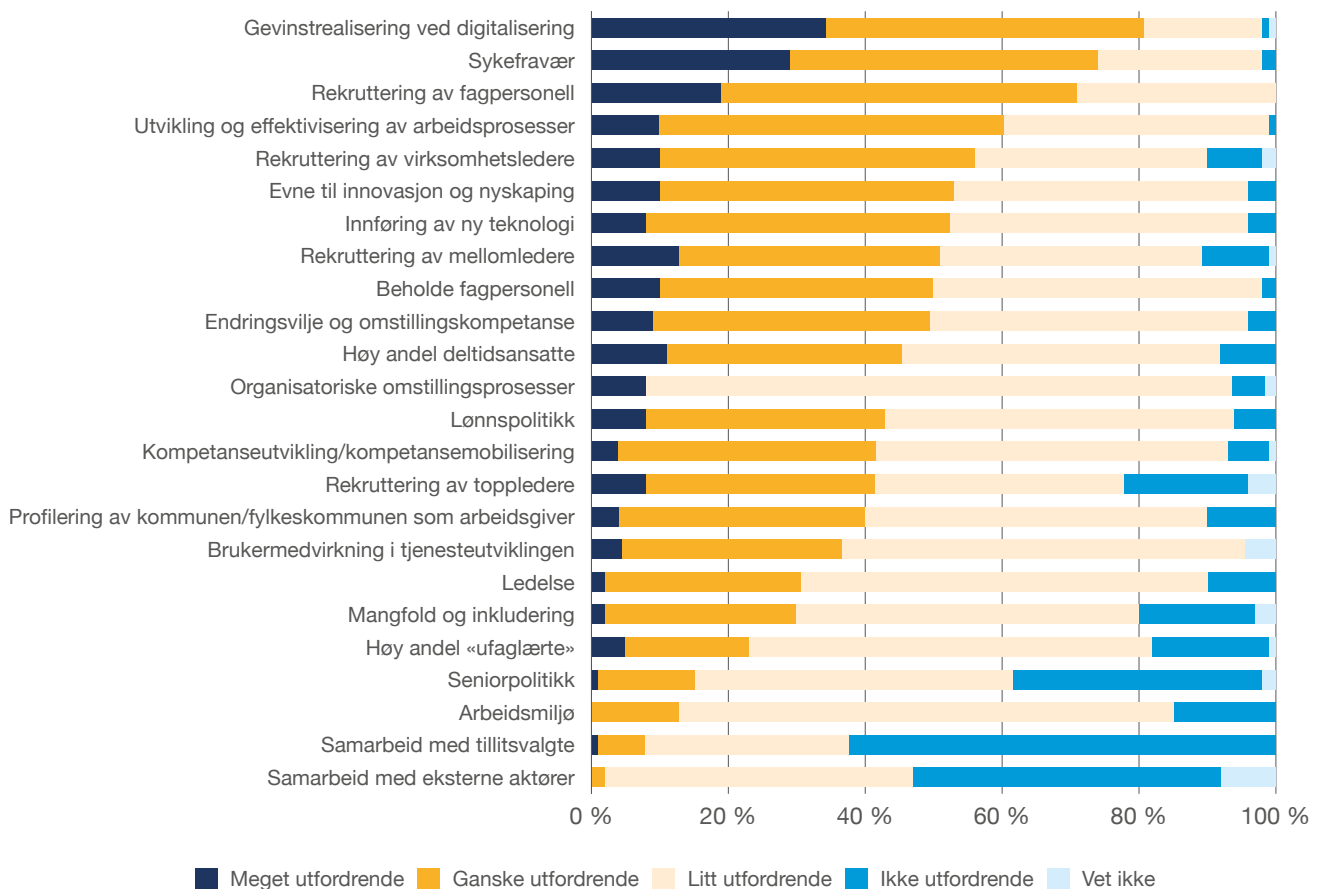
Alt i alt er inntrykket at utfordringsbildet framstår som ganske stabilt sammenliknet med tidligere år.

I årets undersøkelse ser vi at gevinstrealisering ved digitalisering – som i 2021 – oppleves som

den største utfordringen, da 80 prosent av kommunene oppgir dette som meget utfordrende eller ganske utfordrende (figur 1.1).

Gevinstrealisering er prosesser der en planlegger for, følger opp og systematisk henter ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et endringsarbeid. Gevinster kan tas ut i form av unngåtte kostnader, spart tid og/eller økt kvalitet.

Figur 1.1: Arbeidsgiverutfordringer i kommuner. N=175.



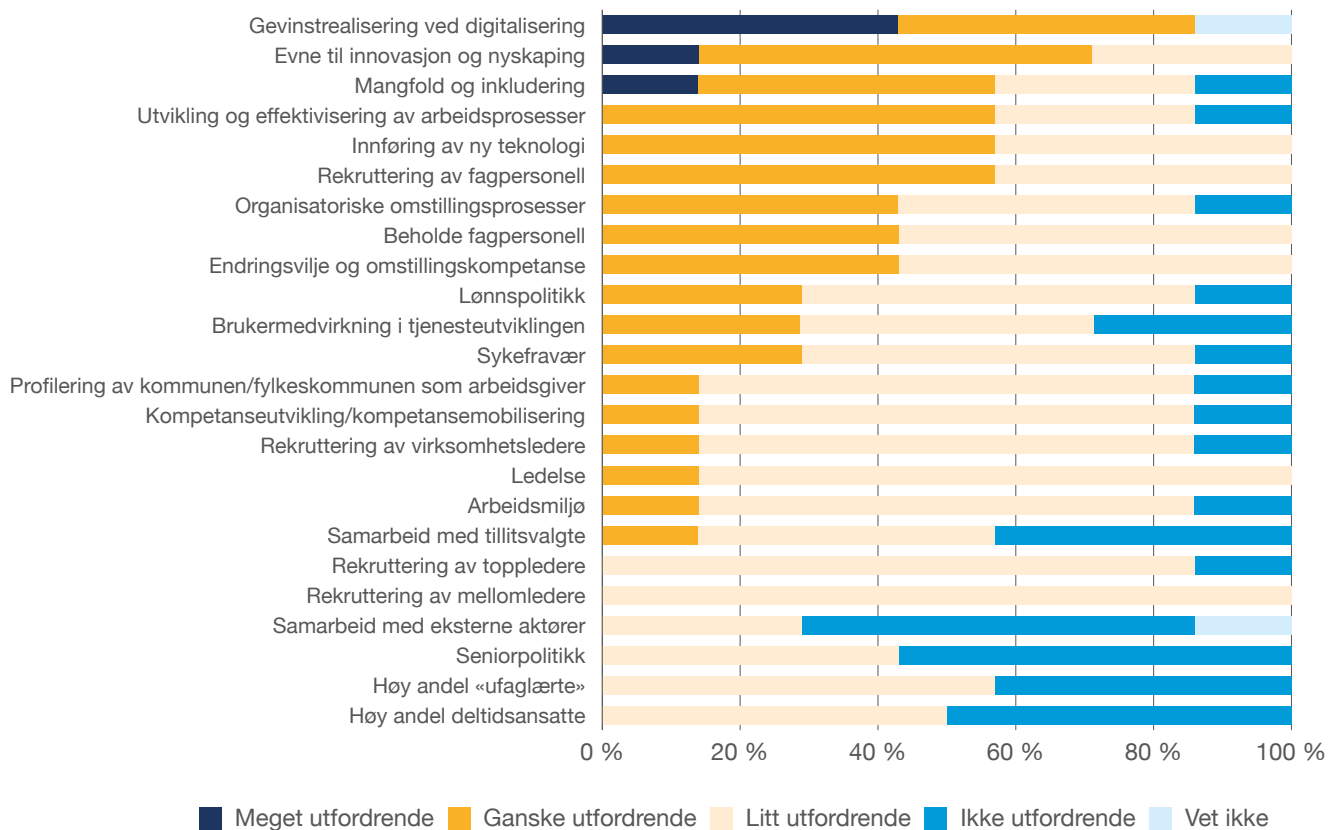
Sykefravær, rekruttering av fagpersonell og utvikling og effektivisering av arbeidsprosesser kommer på de neste plassene når kommunene blir bedt om å rangere utfordringene. Rekrutteringsutfordringene gjør seg gjeldende uavhengig av kommunestørrelse og sentralitet, men er sterkest i mindre kommuner.

Høy andel deltidsansatte er fortsatt en utfordring i kommunene, men andelen som omtaler dette som meget eller ganske utfordrende er redusert

siden forrige måling, i 2021. Dette betyr ikke at utfordringer knyttet til deltid er «løst» siden sist, men som vi skal se i kapittelet om arbeidstid, er heltidsandelen i kommunesektoren økende.

Det er syv fylkeskommuner som har besvart årets undersøkelse, og det er vanskelig å prosentuerer på en meningsfull måte. Figur 1.2 viser likevel et bilde av at fylkeskommunene også har utfordringer mht. gevinstrealisering ved digitalisering og evne til innovasjon og nyskaping.

Figur 1.2: Arbeidsgiverutfordringer i fylkeskommuner. N=7.



Arbeidsgiverstrategi hos nesten åtte av ti

Arbeidsgiverstrategien gir retning for arbeidsgiverpolitikken. Det er plattformen vi står på for å skape gode velferdstjenester, den viser verdiene og holdningene og hva slags arbeidsgiver man ønsker å være. I en tid med omstillingspress og mange utfordringer, kan det være god hjelp i en arbeidsgiverstrategi som peker framover, som identifiserer mulige utfordringer, og som setter kursen for de framtidige mulighetene.

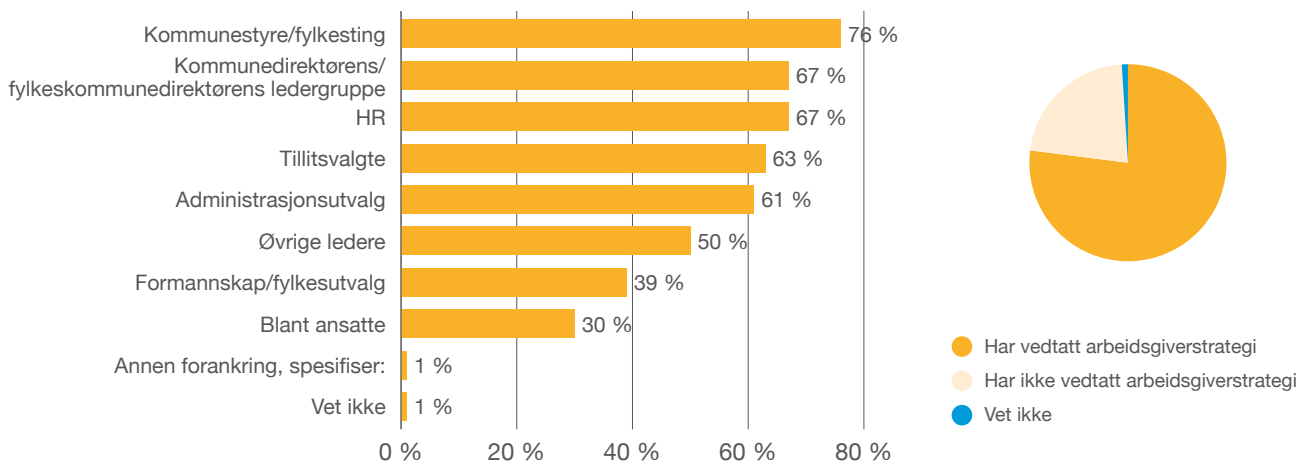


En arbeidsgiverstrategi gir retning for arbeidsgiverpolitikken.

Andel kommuner og fylkeskommuner som oppgir at de har en arbeidsgiverstrategi nærmer seg åtte av ti (77 prosent) (figur 1.3). Dette er en økning på seks prosentpoeng sammenliknet med 2021-undersøkelsen, og en markant økning fra første måling i 2013.

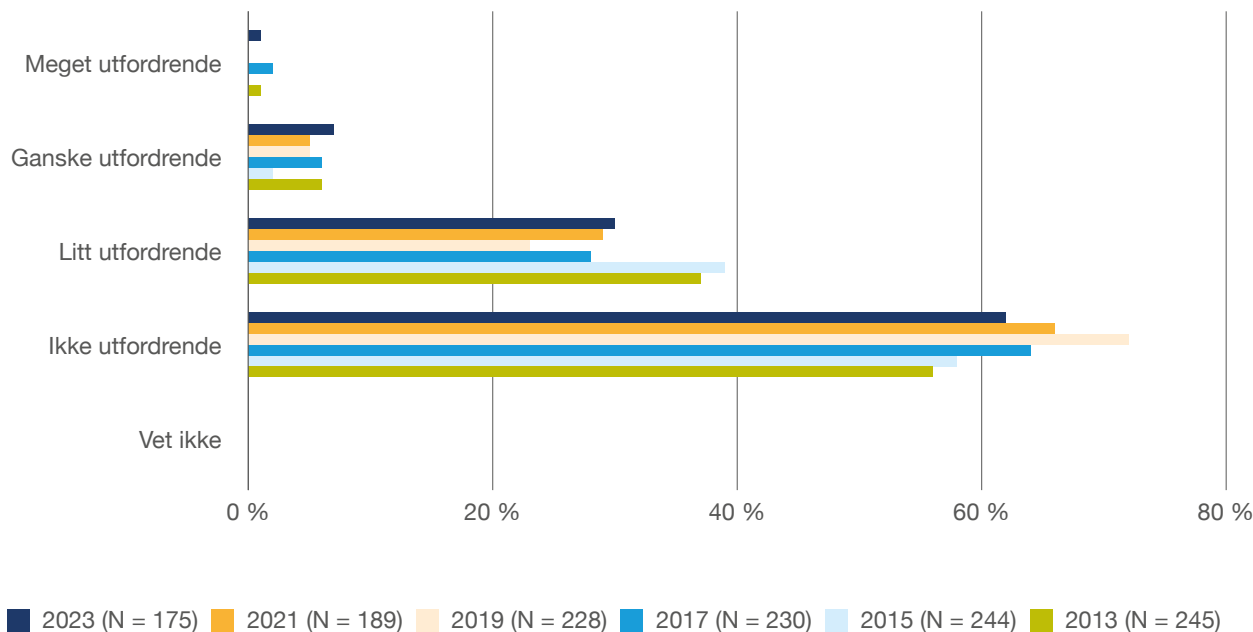
Arbeidsgiverstrategien er forankret flere steder i organisasjonen, og 76 prosent oppgir blant annet politisk forankring. I tillegg finner vi forankring på administrativt toppledernivå, i HR, hos tillitsvalgte og i administrasjonsutvalg (figur 1.3).

Figur 1.3: Arbeidsgiverstrategier i kommunesektoren, omfang og forankring. N=175.



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner. Med forankring menes et aktivt eierskap og forståelse av strategien. Kilde: Ipsos, 2023

Figur 1.4: Kommunesektorens vurdering av samarbeidet med tillitsvalgte, 2013–2023.



*Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023*

Noe mer krevende samarbeid med tillitsvalgte

For kommunesektoren som arbeidsgiver er det viktig med et godt samarbeid med de ansatte, først og fremst gjennom deres tillitsvalgte. Tillitsvalgte skal bistå de ansatte de representerer med å ivareta generelle arbeidsvilkår, men kan også bistå medlemmer i enkeltsaker, for eksempel ved lønnsforhandlinger eller konflikter.

Samarbeidet med tillitsvalgte må jevnt over kunne karakteriseres som godt i norsk kommunesektor. Vi ser imidlertid en liten økning fra 2021 når det gjelder andelen som svarer at dette samarbeidet kan være litt, ganske eller meget utfordrende. (figur 1.4)

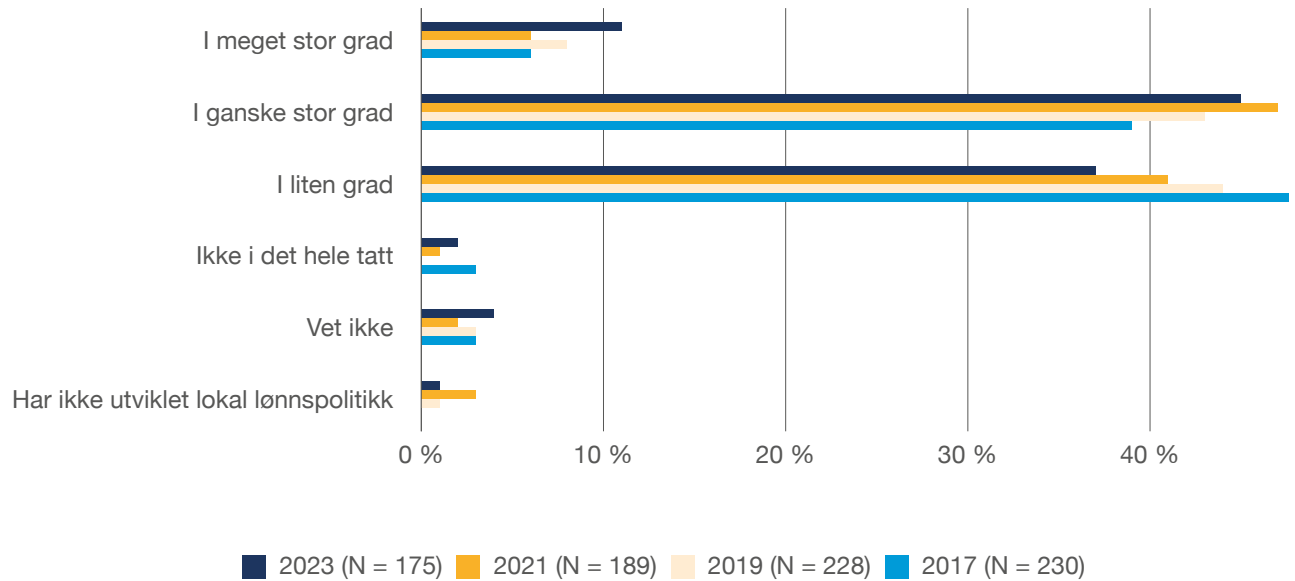
Noe mer positiv til lokal lønnspolitikk

Den lokale lønnspolitikken, sammen med retningslinjene for lokale forhandlinger, er en del av kommunens personalpolitikk, og skal sikre sammenheng mellom vedtatte målsettinger og prioriteringer i de lokale forhandlingene. Vi har spurt i hvilken grad den lokale lønnspolitikken oppleves som et nyttig personalpolitisk virkemiddel i arbeidet med lokale utviklingsmål.

Ved forrige måling, i 2021, var det delte meninger om nytten av lokal lønnspolitikk, og det er inntrykket også i 2023: Mens 39 prosent har en negativ vurdering av dette, er det 56 prosent som oppgir at lokal lønnspolitikk er nyttig i ganske stor eller meget stor grad. Andelen med mest positivt inntrykk (i meget stor grad) har økt fra seks til elleve prosent siden 2021. (figur 1.5)

Figur 1.5: Lokal lønnspolitikk som personalpolitisk virkemiddel. N=175.

Oppeves kommunens/fylkeskommunens lokale lønnspolitikk som et nyttig personalpolitisk virkemiddel i arbeidet med lokale utviklingsmål?



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023



2

Arbeidskraft og rekruttering

Befolkningens behov for tjenester er i endring og vi trenger kompetanse som dekker behovene. Vi har allerede begrenset tilgang på arbeidskraft i yrkesgrupper som i dag er viktige for sektoren, og det er beregnet et behov for en netto økning på nesten 47 000 årsverk fram mot 2031.



Stabile tjenesteområder

Ved utgangen av 2022 sysselsatte kommunesektoren 491 700 personer, hvorav 44 700 i fylkeskommunene. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i sektoren var 83,3 prosent, noe som gir totalt 409 400 årsverk (se tabell 2.1). Endringen i antall årsverk er på rundt 2,5 prosent sammenliknet med 2021.

Det desidert største tjenesteområdet er helse/pleie/omsorg, som ved utgangen av 2022 sysselsatte drøyt 212 000 personer, tilsvarende snaut

160 000 årsverk – og dermed 40 prosent av de samlede årsverkene i kommunesektoren (tabell 2.2). For dette tjenesteområdet er det imidlertid interessant å se at veksten i antall årsverk har vært større enn antall sysselsatte, noe som indikerer at de gjennomsnittlige stillingsandelene er økende (som vi også skal se i kapittel 5, Arbeidstid). De neste store tjenesteområdene er undervisning og barnehage, som står for hhv. rundt 34 prosent og ti prosent av de samlede årsverkene i kommunesektoren. Disse årsverksandelene er omtrent uendret siden 2021.

Tabell 2.1: Sysselsetting i kommunesektoren etter forvaltningsnivå, 2022.

	Antall ansatte	Antall avtalte årsverk	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Antall årsverk merarbeid	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse inkl. merarbeid
Kommunesektoren i alt	491 700	409 400	83,3 %	13 100	85,9 %
Kommuner	448 200	368 800	83,3 %	12 800	85,9 %
Fylkeskommuner	44 700	40 600	90,8 %	300	91,6 %

Kilde: PAI-data, 2023

Tabell 2.2: Antall ansatte og årsverk i kommunesektoren, etter forvaltningsnivå og tjenesteområde, 2022.

	Kommuner		Fylkeskommuner	
	Ansatte	Årsverk	Ansatte	Årsverk
Administrasjon	26 133	23 852	2 354	2 259
Undervisning	124 214	107 139	33 993	30 515
Barnehage	48 143	42 134	-	-
Helse/pleie/omsorg	212 250	159 941	3 530	3 162
Samferdsel og teknikk	26 856	21 392	3 155	3 074
Annet	19 097	14 336	1 776	1 613

Kilde: PAI-data, 2023

En kvinnedominert kommunesektor

De største tjenesteområdene, omtalt ovenfor, er alle kvinnedominerte. Kvinnedominansen er derfor fortsatt stor blant de sysselsatte i kommunesektoren sett under ett: snaut 77 prosent i kommunene og snaut 61 prosent i fylkeskommunene (tabell 2.3).



I norske kommuner
er 77 prosent av de
ansatte kvinner.



Tabell 2.3: Kjønnsfordeling for ansatte i kommunesektoren etter forvaltningsnivå og tjenesteområde, 2022.

	Kommuner		Fylkeskommuner	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
I alt	77 %	23 %	61 %	39 %
Administra- sjon	61 %	39 %	57 %	43 %
Undervisning	74 %	26 %	59 %	41 %
Barnehage	91 %	9 %	-	-
Helse og omsorg	84 %	16 %	90 %	9 %
Samferdsel og teknikk	29 %	71 %	42 %	58 %
Annet	64 %	36 %	66 %	34 %

Kilde: PAI-data, 2023

Stabil alderssammensetning

Gjennomsnittsalderen blant de ansatte i kommunesektoren har holdt seg stabil de siste årene, og er i dag 44,5 år i sektoren sett under ett (tabell 2.4). Gjennomsnittsalderen er noe høyere i fylkeskommunene enn i kommunene (hhv. 48,3 år og 44,2 år). I hovedsak stiger andelen ansatte i takt med økende alder, men avtar brått for aldersgruppen over 59 år.

Seniorpolitikk: Viktig med oppmerksomhet

Som vi har sett er rekruttering en utfordring i kommunesektoren, og mye oppmerksomhet og mange tiltak rettes mot rekruttering. Kommunesektoren vil ikke kunne få tilstrekkelig med arbeidskraft og kompetanse ved å satse på rekruttering og kompetanseutvikling alene. Like viktig er det å stimulere til at flere medarbeidere jobber mer og lenger. Senter for seniorpolitikk og andre legger følgende definisjon til grunn for «seniorpolitikk i arbeidslivet»: Virksomhetenes

Tabell 2.4: Gjennomsnittsalder i kommunesektoren, etter forvaltningsnivå, 2018–2022.

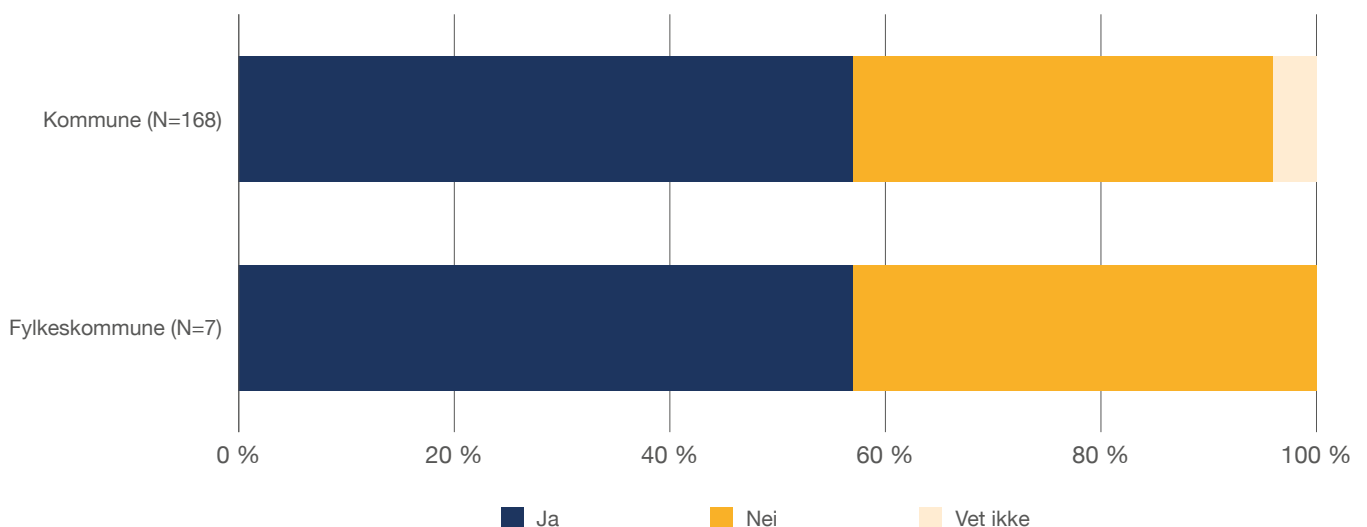
	2018	2020	2022
Kommunesektoren i alt	44,8 år	44,6 år	44,5 år
Kommuner	44,5 år	44,2 år	44,2 år
Fylkeskommuner	48,6 år	48,3 år	48,2 år

Kilde: PAI-data, 2023

og samfunnets ulike strategier for å forebygge uønsket tidligpensjonering og gjøre det mer attraktivt for seniorer å fortsette lenger i arbeid.

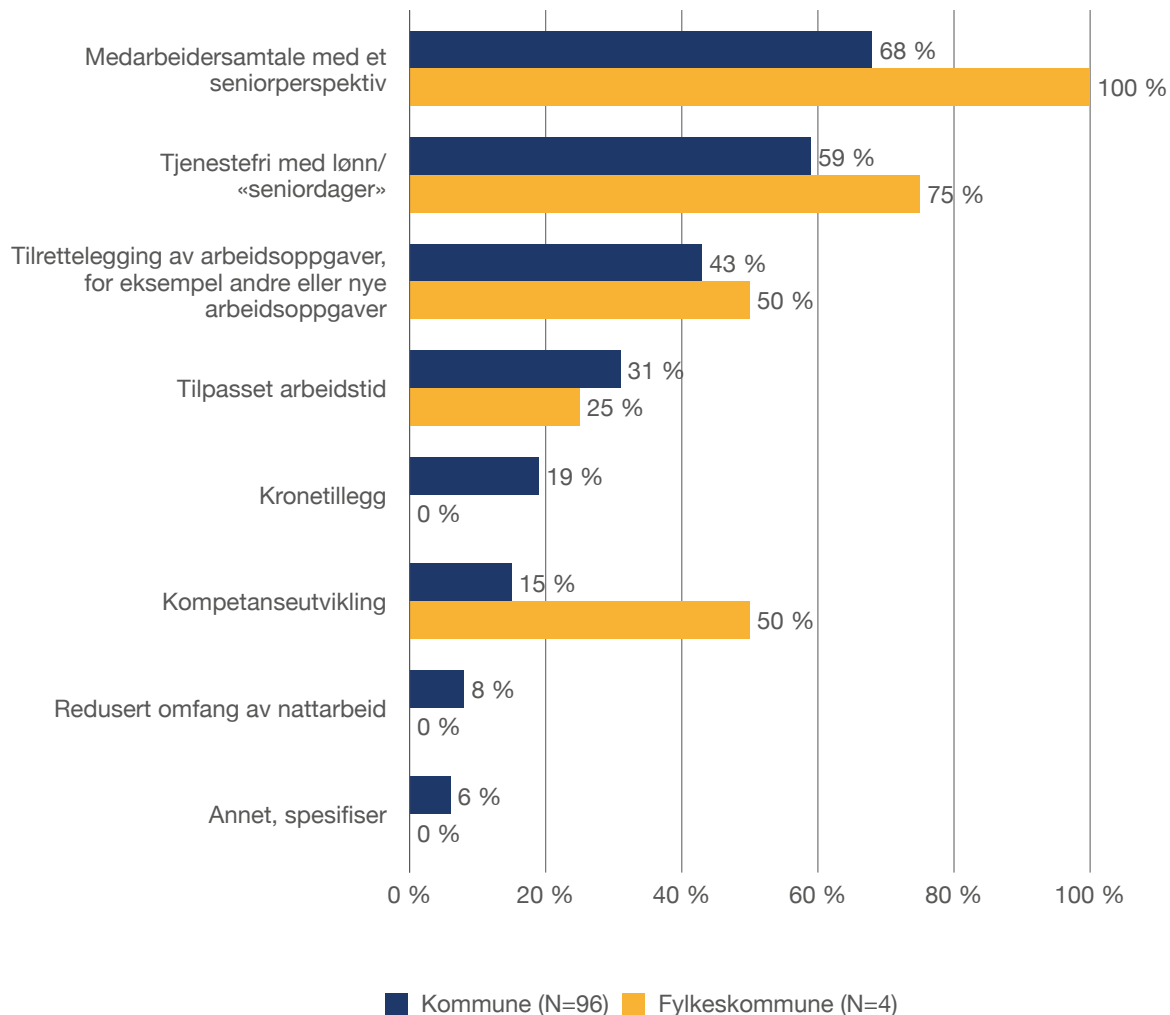
I år er kommunene og fylkeskommunene spurt om de har innført tiltak for å beholde seniorarbeidstakere. Som vi ser av figur 2.1 har 57 prosent innført slike tiltak per 2023. Siden vi ikke har stilt dette spørsmålet tidligere, har vi ikke eget sammenlikningsgrunnlag for utvikling over tid, men en tidligere kartlegging gjennomført for

Figur 2.1: Har din kommune/fylkeskommune innført tiltak for å beholde seniorarbeidstakere?



Kilde: Ipsos, 2023

Figur 2.2: Hvilke tiltak har blitt innført for å beholde seniorarbeidstakere? N=100.



Kilde: Ipsos, 2023



Seniorpolitikk i arbeidslivet handler om virksomhetenes og samfunnets ulike strategier for å forebygge uønsket tidligpensjonering og gjøre det mer attraktivt for seniorer å fortsette lenger i arbeid.

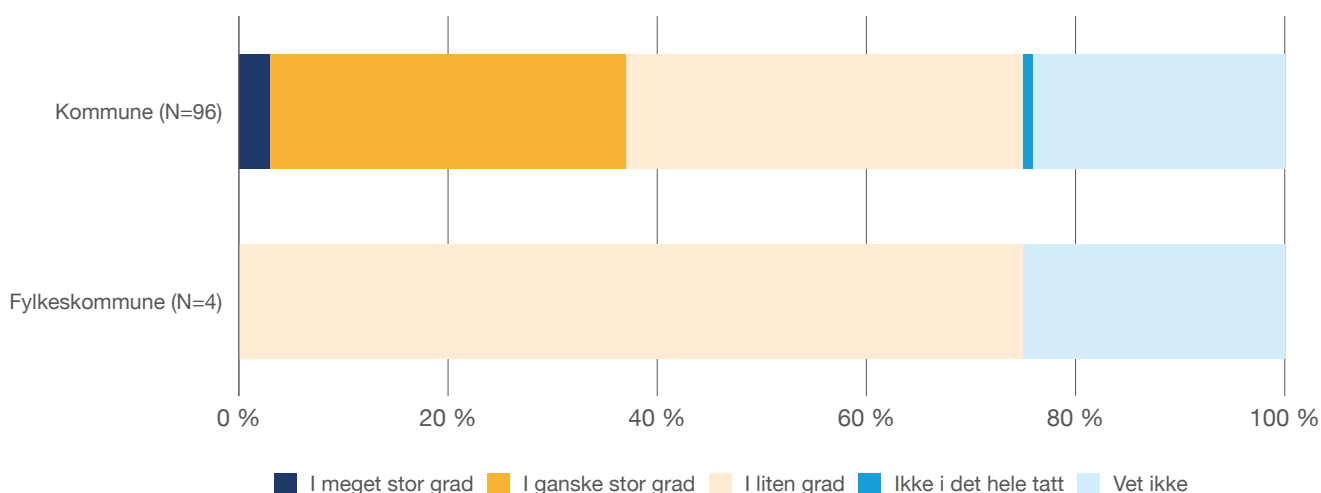
KS viste at 70 prosent av kommunale virksomheter hadde en personalpolitisk strategi for å beholde og videreutvikle seniorarbeidstakere i 2019.¹ Ulike andeler kan skyldes at 2019-kartleggingen også inkluderte samfunnsbedrifter.

Det mest brukte tiltaket for å beholde seniorarbeidstakere er å legge et seniorperspektiv inn i medarbeidersamtalen: 68 prosent av kommunene og alle fylkeskommunene i undersøkelsen oppgir dette som et tiltak. Vi har ikke spurt om det konkrete innholdet i slike samtaler, men selv om dette tiltaket antakelig må kunne vurderes som lavterskel og relativt enkelt, er dette blant de tiltakene som anbefales fra forskerhold.² Såkalte

«seniordager» er et annet, mye brukt tiltak, og et tredje tiltak, som også går direkte på tilpassing av arbeidstid og arbeidsoppgaver er tilrettelegging av arbeidsoppgaver.

På spørsmål om tiltakenes effekter (figur 2.3) vurderer 40 prosent av kommunene at tiltakene har liten eller ingen effekt, mens en nesten like stor andel (36 prosent) vurderer ganske eller meget stor effekt. Det understrekes at det her spørres om vurderinger av tiltakene, og det er også verdt å merke seg at om lag en fjerdedel svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. Dette henger nok sammen med at faktiske effektmålinger sjelden forekommer.

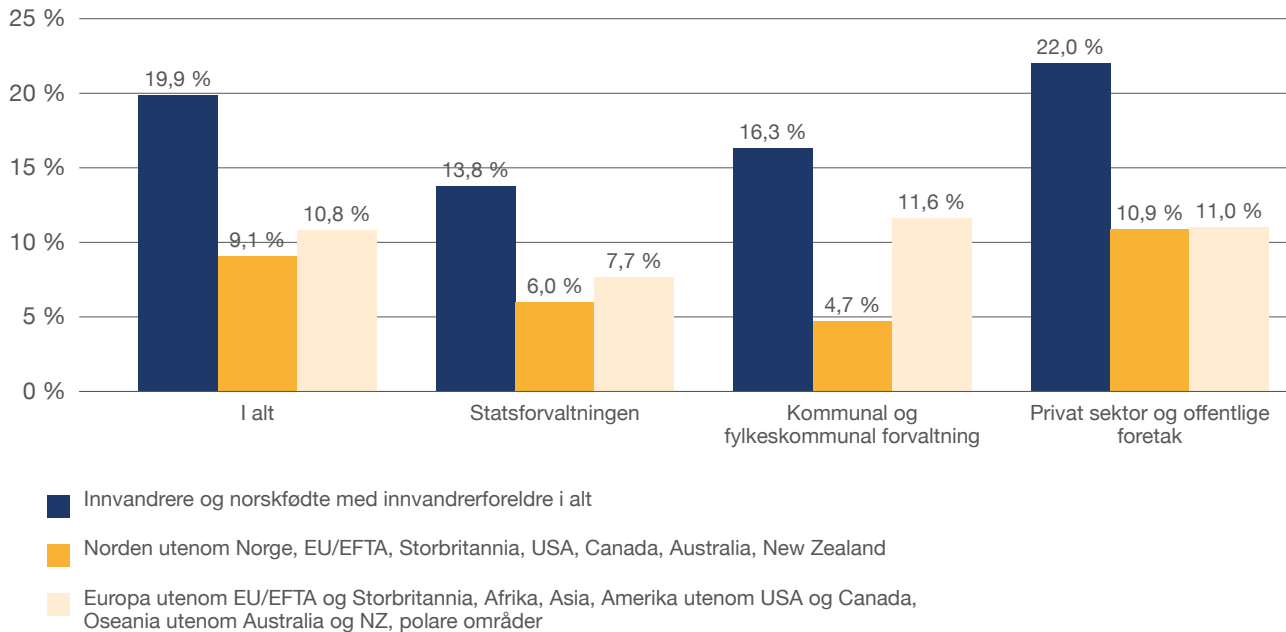
Figur 2.3: I hvilken grad vil du si at tiltakene har hatt effekt mht å beholde seniorarbeidstakere? N=100.



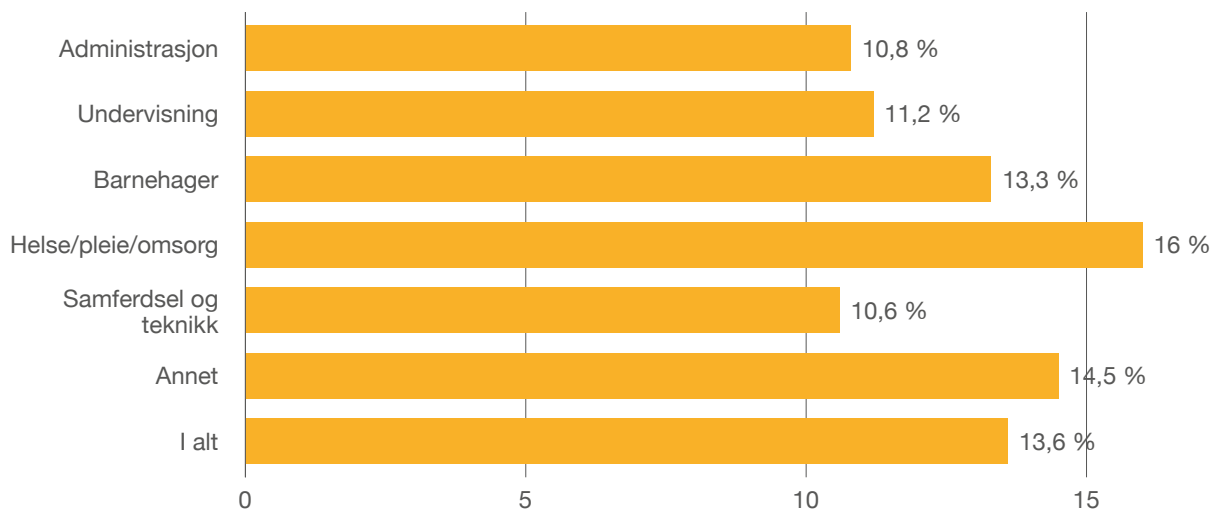
Kilde: Ipsos, 2023

¹ Ipsos for KS, 2019: *Holdninger til læring og kompetanseutvikling for senior arbeidstakere.*

² Velferdsforskningsinstituttet NOVA/OsloMet, Rapport 3/2023: *Veier ut av arbeidslivet. Senkarrierer og yrkesavgang.*

Figur 2.4: Sysselsatte. 4. kvartal, etter landbakgrunn, statistikkvariabel, kjønn, år og sektor.

*Merknad: Figur viser sysselsatte personer, i prosent av personer i alt i hver gruppe. Tall per 4. kvartal 2022 for personer i alder 15–74 år
Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2023*

Figur 2.5: Turnover i kommunesektoren, etter tjenesteområde, 2021–2022.

Definisjon: Turnover (andel ansatte per 1.des. et år som ikke er ansatt noe sted i kommunal sektor per 1.des påfølgende år).

Etter tjenesteområde. Kilde: PAI-data, 2023



Økende andel sysselsatte med innvandrerbakgrunn

Siden 2021 har andelen sysselsatte med innvandrerbakgrunn økt i alle sektorer, også i kommunesektoren (figur 2.4). For kommunesektoren ser vi en økning på 1,6 prosentpoeng i perioden, til en andel på 16,3 prosent i dag. For kommunesektorens del har økningen vært størst for innvandrere med opprinnelse i landgruppe 2.

Variierende gjennomtrekksrater

I 2022 var den gjennomsnittlige turnover³ i kommunesektoren 13,6 prosent. Dette er en økning på 1,3 prosentpoeng fra 2020, og turnover varierer mellom ulike tjenesteområder

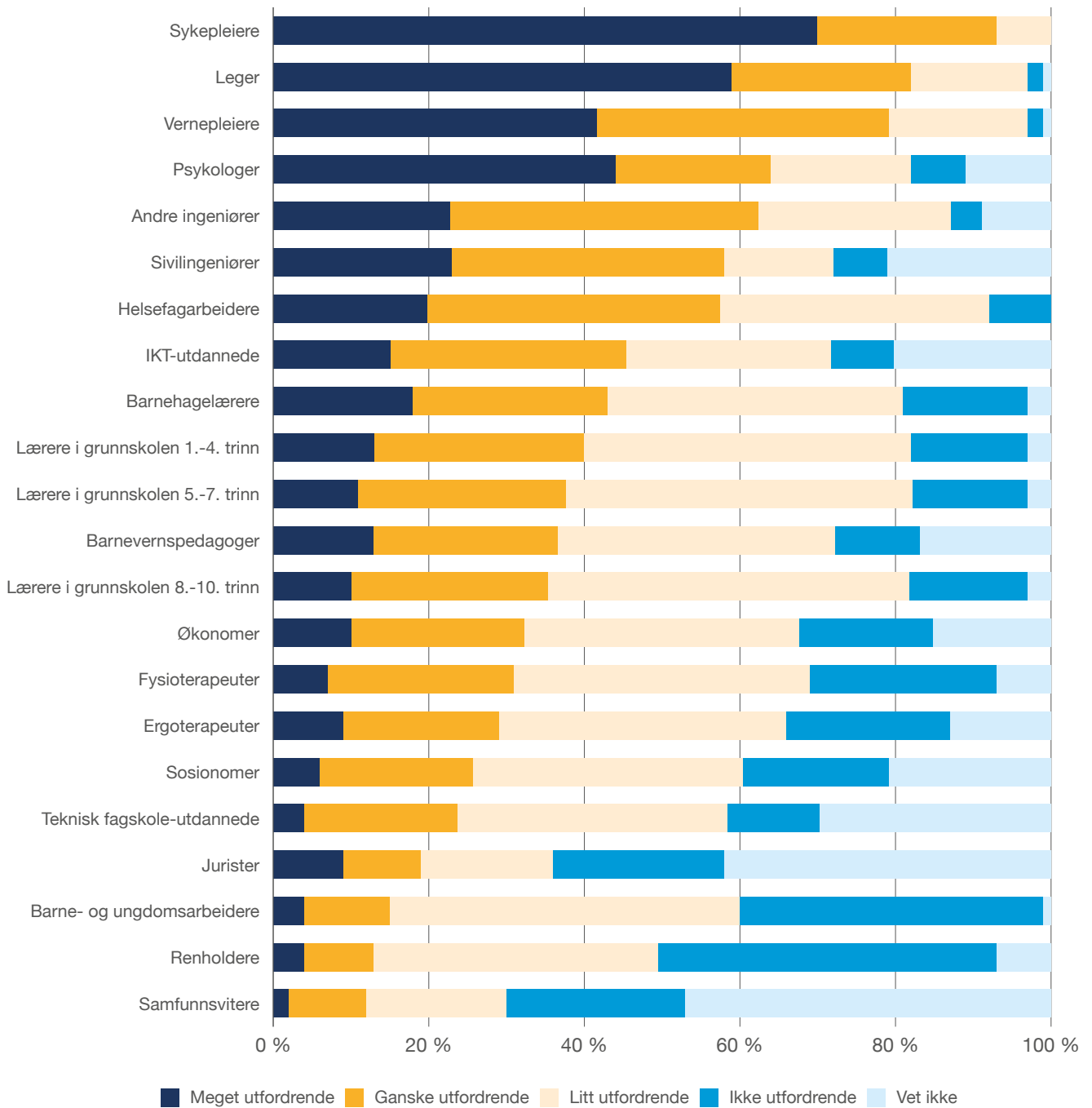
(figur 2.5). Turnoverraten er størst innen helse og omsorg, og noe mindre innen barnehage og undervisning.

Fortsatt store rekrutteringsutfordringer

Utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen og til rekruttering til arbeidslivet er velkjente. Kommunesektoren er ikke alene om rekrutteringsutfordringer, men med flere personellintensive tjenesteområder merkes denne utfordringen tydelig her: Som vi også så i kapittel 1, er det to av tre kommuner/fylkeskommuner som oppgir at rekruttering av fagpersonell er en ganske eller meget utfordrende arbeidsgiverutfordring (figur 2.6).

³Definisjon, turnover: Ansatt per 1. des. et år som ikke er ansatt noe sted i kommunal sektor per 1. des påfølgende år.

Figur 2.6: Rekrutteringsutfordringer i kommuner. N=168.

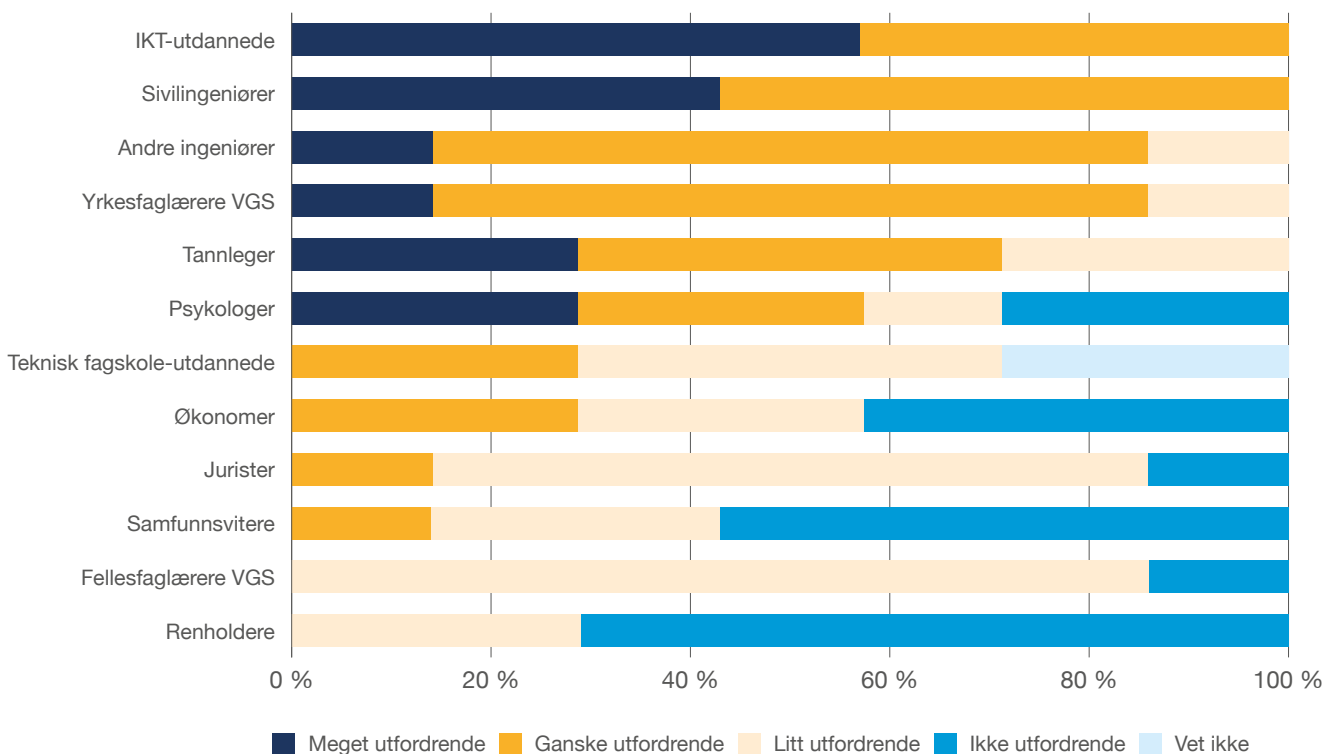


Tjenesteområdet som peker seg sterkest ut er, som i tidligere målinger, helse- og omsorgssektoren. Det oppleves for eksempel som ganske eller meget utfordrende å rekruttere yrkesgrupper som sykepleiere (92 prosent), leger (82 prosent), vernepleiere (80 prosent), psykologer (63 prosent), og helsefagarbeidere (56 prosent). Hvis vi sammenlikner med tallene fra Arbeidsgivermonitoren i 2021, finner vi en skjerpet utfordring for alle disse gruppene (spesielt helsefagarbeidere), så vel som for de øvrige yrkesgruppene som er angitt i figur 2.6. Tendensen er den samme på tvers av landsdeler, og gjelder for både mer og mindre folkerike kommuner.

Grunnskolene og barnehagene opplever også rekrutteringsutfordringer, om enn ikke så skjerpede som innen helse og omsorg: Rundt én av tre kommuner opplever det som ganske eller meget utfordrende å rekruttere lærere opp til og med 10. trinn, og rundt fire av ti kommuner melder om det samme når det gjelder rekruttering av barnehagelærere. Også for disse yrkesgruppene er det snakk om en økning i rekrutteringsutfordringene siden 2021. Det samme gjelder for gruppen IKT-utdannede.

Figur 2.7 viser at fylkeskommunene opplever det som spesielt utfordrende å rekruttere yrkesfaglærere, tannleger, IKT-utdannede og ingeniører.

Figur 2.7: Rekrutteringsutfordringer i fylkeskommuner. N=7.



Oppmerksomhet om sykefravær

I kapittel 1 så vi bl.a. at sykefravær var angitt blant de største arbeidsgiverutfordringene hos kommunesektoren. SSB anslår at det gjennomsnittlige legemeldte sykefraværet i kommunene i 2022 lå på 7,7 prosent.

92 prosent av kommunene og samtlige fylkeskommuner i undersøkelsen har satt mål for å redusere sykefraværet. På spørsmål om hvordan det jobbes med å redusere sykefraværet,

oppgis tett oppfølging av sykmeldte som det viktigste tiltaket (figur 2.8). Oppfølging av sykefravær krever bred forankring; i ledelsen, blant tillitsvalgte og verneombud, hos ansatte og ute i ulike støttefunksjoner. Dette reflekteres i de neste viktige sykefraværstiltakene som angis av kommunene: Samarbeid med bedriftshelse-tjenesten, forankring hos og involvering av tillitsvalgte og verneombud, samarbeid med NAV, og systematisk og forebyggende arbeidsmiljøarbeid.

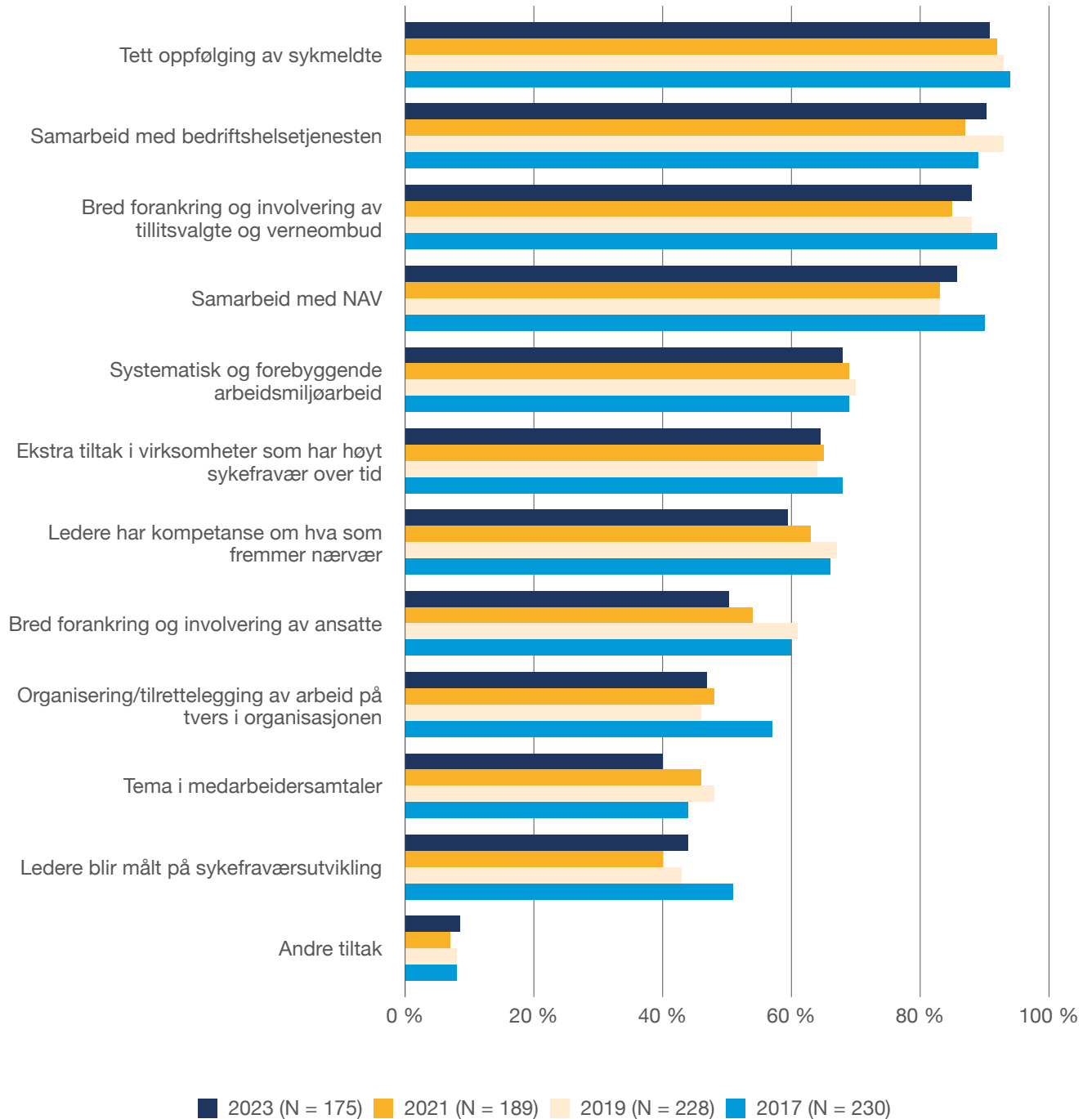
Bransjeprogrammer som virkemiddel for et mer inkluderende arbeidsliv

I IA-avtalen 2019–2022, som er forlenget til utgangen av 2024, er partene enige om å bruke bransjeprogrammer som et virkemiddel: Å målrette innsatsen mot bransjer og sektorer som har stort potensial for å redusere sykefravær og frafall, og på den måten bidra til å nå de nasjonale målene for IA-avtalen. For kommunene er det igangsatt ulike tiltak i regi av to bransjeprogrammer, innen hhv. barnehager og sykehjem. Vurderingen så langt er at bransjeprogram er et hensiktsmessig tiltak, der den

bransje- og målrettede tilnærmingen gjør innholdet relevant og bidrar til eierskap til eget arbeidsmiljøarbeid. Det er for tidlig å konkludere angående sykefraværseffekter av bransjeprogrammene, men foreløpige tall viser at barnehagene som deltok i IA-bransjeprogram hadde lavere legemeldt sykefravær enn resten av bransjen gjennom hele 2022 og inn i første kvartal 2023. Utviklingen er lovende også for deltakerne i bransjeprogrammet for sykehjem.



Figur 2.8: Tiltak for å redusere sykefraværet.



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023



3

Lærlinger, praksisplasser og samarbeid med utdanningene

Det er et stort behov for fagarbeidere. Beregninger fra SSB viser at Norge vil mangle arbeidstakere med yrkesfaglig bakgrunn i årene som kommer. Samtidig står det hvert år en gruppe ungdom uten læreplass. Mangel på læreplasser er et hinder for at flere kan fullføre sin videregående opplæring. Det er både smart og lønnsomt å satse på lærlinger i kommunal sektor, og kommunesektoren stiller opp.

Fire av ti har satt mål for å øke lærekontrakter

I tillegg til å være arbeidsgiver, har kommunene og fylkeskommunene også en viktig rolle og funksjon som lærebedrifter for elever/studenter under utdanning, særlig innen helse- og oppvekstfag (hovedsakelig helsefagarbeider og barne- og ungdomsarbeider). Det er et politisk mål å øke antall lærekontrakter, noe som bl.a. kommer til uttrykk gjennom Samfunnskontrakt for flere læreplasser, undertegnet for første gang i 2012. Inneværende avtale (2022-2026) er signert KS, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå KDD), NHO, LO, Virke, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Unio,

Maskinentreprenørenes Forbund, YS, og Norges Rederiforbund.

I årets undersøkelse oppgir drøyt fire av ti kommuner og snaut seks av ti av fylkeskommunene at de har vedtatt nye måltall for å øke antall lærekontrakter.

Tabell 3.1 viser at det på landsbasis var 1,62 kommunale lærekontrakter per 1000 innbygger i 2022. Utdanningsdirektoratets statistikk viser fylkesvis variasjon på dette feltet: I 2022 kan Agder, Trøndelag og Nordland vise til flere enn to lærlinger per 100 innbygger, som er den nasjonale målsettingen for andel lærekontrakter.

Tabell 3.1: Antall løpende kommunale lærekontrakter per 1000 innbyggere, etter fylke. 2022.

	Lærekontrakter pr. 1000 innb.
Hele landet	1.62
Oslo	0.73
Viken	1.33
Møre og Romsdal	1.49
Vestfold og Telemark	1.53
Vestland	1.82
Innlandet	1.83
Troms og Finnmark	1.96
Rogaland	1.99
Nordland	2.09
Trøndelag	2.16
Agder	2.40

Flere oppfordrer til fagbrev

Sammenliknet med situasjonen i 2021, er det i dag noen flere kommuner og fylkeskommuner som oppfordrer medarbeidere til å ta fagbrev. Økningen er riktignok svak, men tydelig for flere yrker – med helsefagarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget på topp, med hhv. 94 prosent (opp fra 91 prosent) og 80 prosent (opp fra 77 prosent). Renholdsoperatørfaget viser også en tydelig økning, fra 62 prosent i 2021 til 69 prosent i dag.

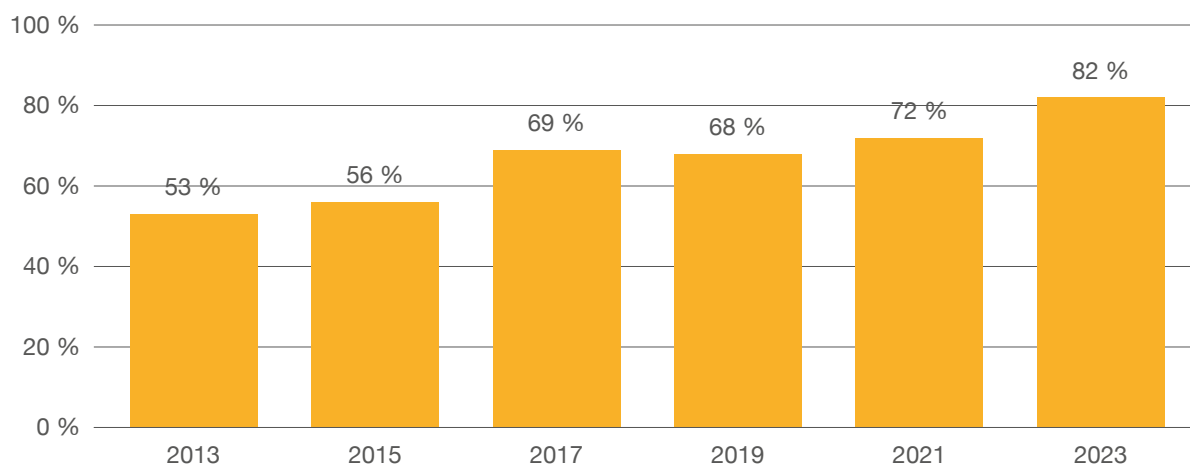
Mer konkret viser denne utviklingen seg i de formelle samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtalene som er inngått med fagskoler. 34 prosent av kommunene har inngått slike avtaler innen helse- og omsorgsfeltet, 16 prosent innen oppvekst og seks prosent innen tekniske fag.

Åtte av ti har samarbeid med UH-sektoren

82 prosent av kommunene og samtlige fylkeskommuner i undersøkelsen har inngått samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med universitets- og høyskolesektoren. Dette er en økning på ti prosentpoeng fra 2021 (figur 3.1). I kommunene er det i størst grad inngått avtaler innen tjenesteområdene undervisning, helse og omsorg og barnehager (hhv. 52 prosent, 65 prosent og 38 prosent). I fylkeskommunene er det undervisning og praksisplasser som dominerer med hhv. 71 prosent og 57 prosent). (figur 3.2)

Kommunesektoren er i stadig større grad aktive deltakere i forsknings- og utviklingsprosjekter, og vi ser at samtlige fylkeskommuner og 31 prosent av kommunene oppgir at de har avtale om samarbeid på dette området.

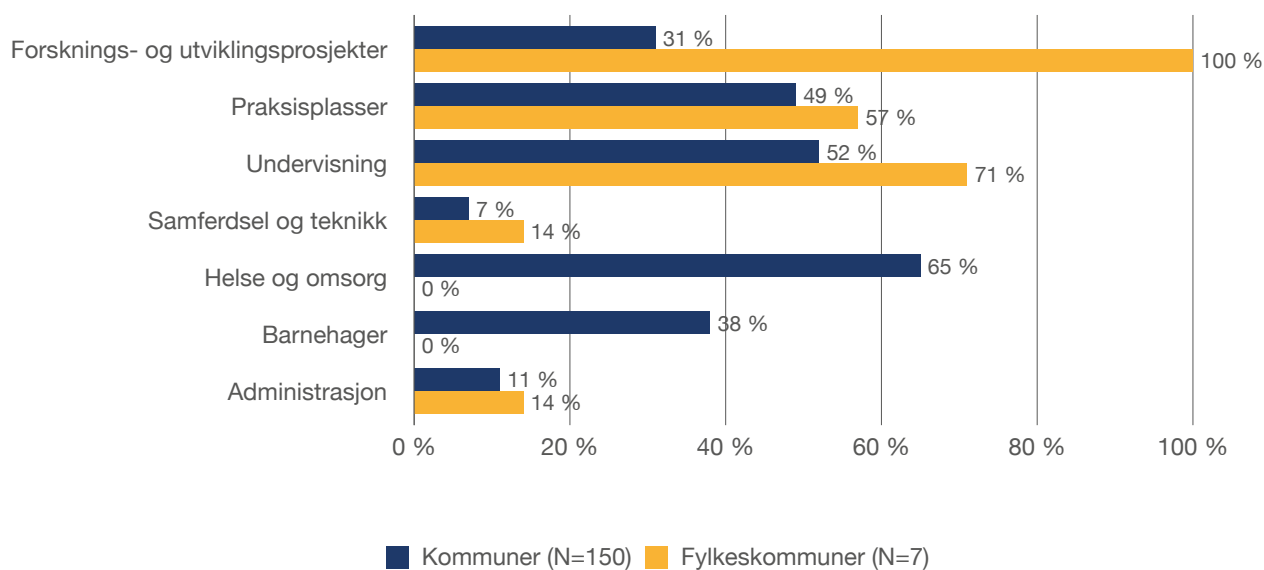


Figur 3.1: Andel kommuner og fylkeskommuner som samarbeider med UH-sektoren.

Merknad: Figur viser andel som oppgir å ha inngått samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med UH-sektoren.
Kilde: Ipsos, 2023



Majoriteten av kommuner og fylkeskommuner samarbeider med UH-sektoren.

Figur 3.2: Tjenesteområder og tema omfattet av samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med UH-sektoren.

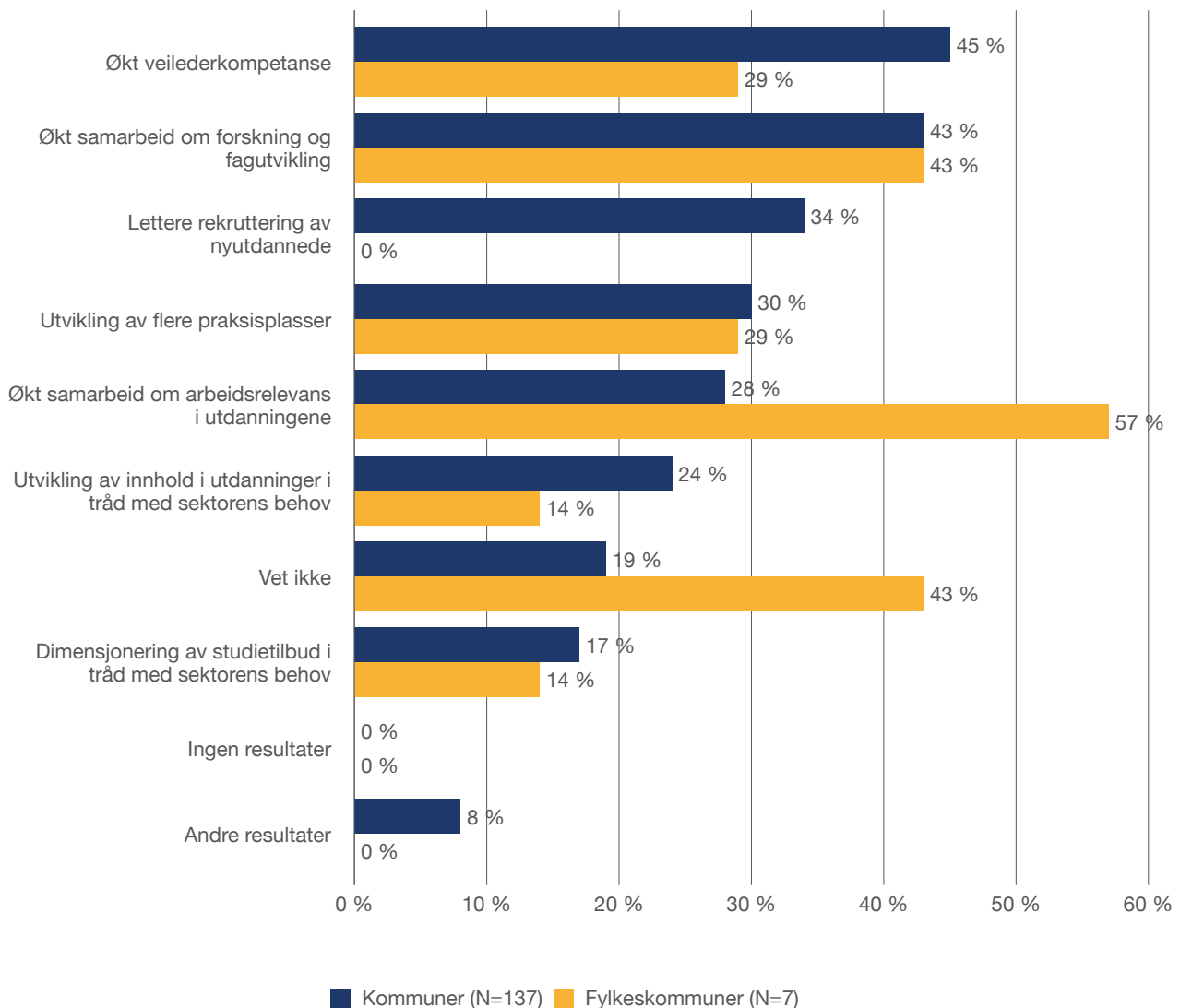
Kilde: Ipsos, 2023

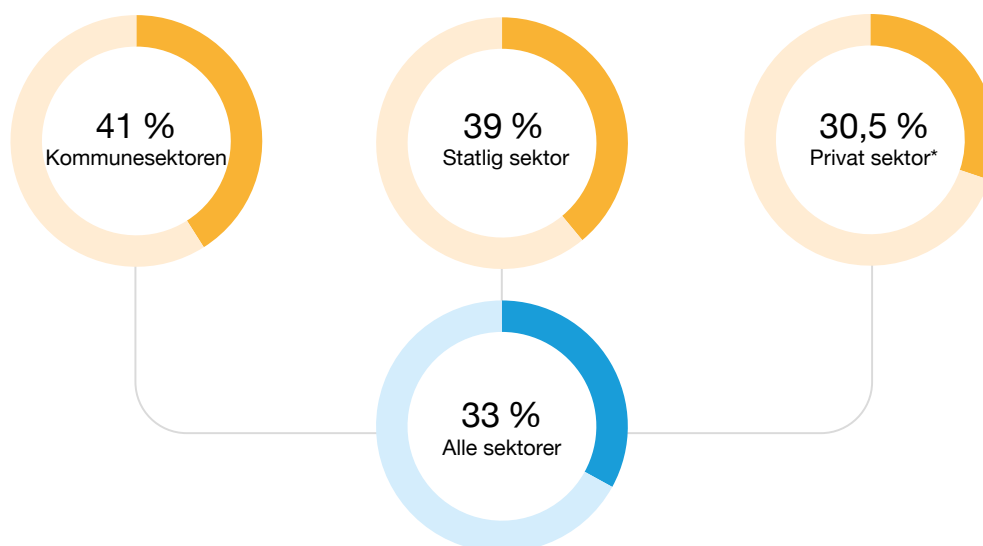
Samarbeidet gir resultater

På spørsmål om resultater av samarbeidet med UH-sektoren, oppgir kommunene særlig økt veilederkompetanse og økt samarbeid om forskning og fagutvikling. Lettere rekruttering av nyutdannede er også et viktig resultat for kommunene

(figur 3.3). Fylkeskommunene oppgir særlig økt samarbeid om relevans i utdanningene som et resultat av samarbeidet, og er, som kommunene, også opptatt av økt samarbeid om forskning og fagutvikling.

Figur 3.3: Resultater oppnådd gjennom samarbeid med UH-sektoren.



Figur 3.4: Økning i antall lærlinger fra 2012 til 2022, etter sektor.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2023
*Inkl. ukjent sektor

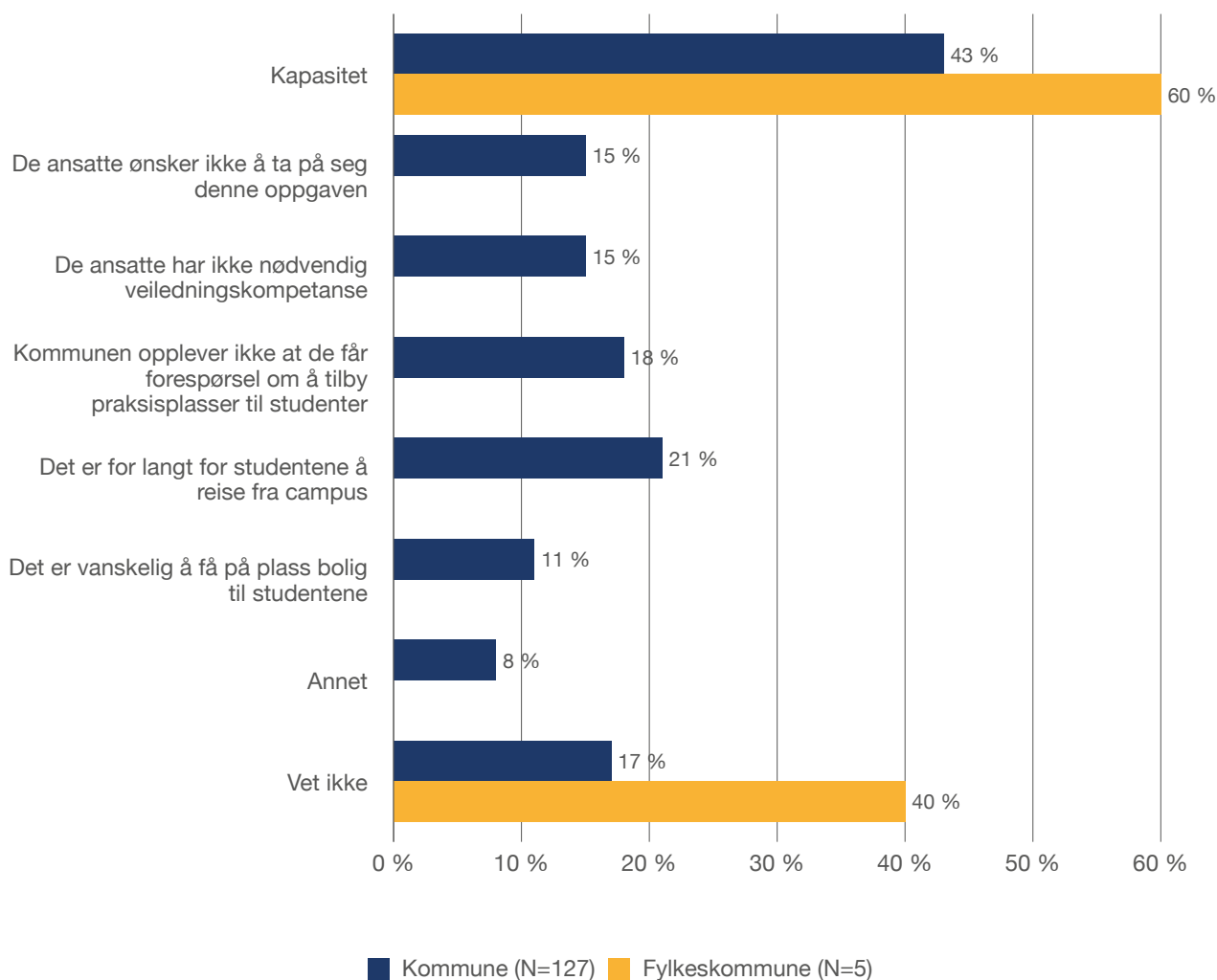


Praksis plasser – kapasitet og kompetanse utfordres

I årets undersøkelse har vi spurt om hvilke hindre som ev. står i veien for å øke antall praksis plasser i kommunesektoren (figur 3.5). Her viser kommunene i størst grad til den generelle kapasiteten som arbeidsgiver/lærebedrift (43 prosent), og mer konkret til at kommunen ikke opplever at de får forespørsler om å tilby praksis plasser til studenter. Det ser også ut til være

manglende veilederkompetanse blant de ansatte (15 prosent oppgir dette som et hinder), og det er rimelig å anta at dette forklarer hvorfor de ansatte i like stor grad (15 prosent) ikke ønsker å påta seg en slik oppgave. Reiseavstand fra campus til praksisstedet og utfordringer med å skaffe bolig til studentene skaper også utfordringer.

Figur 3.5: Hvilke hindre som står i veien for å øke antall praksis plasser i kommunen/fylkeskommunen?



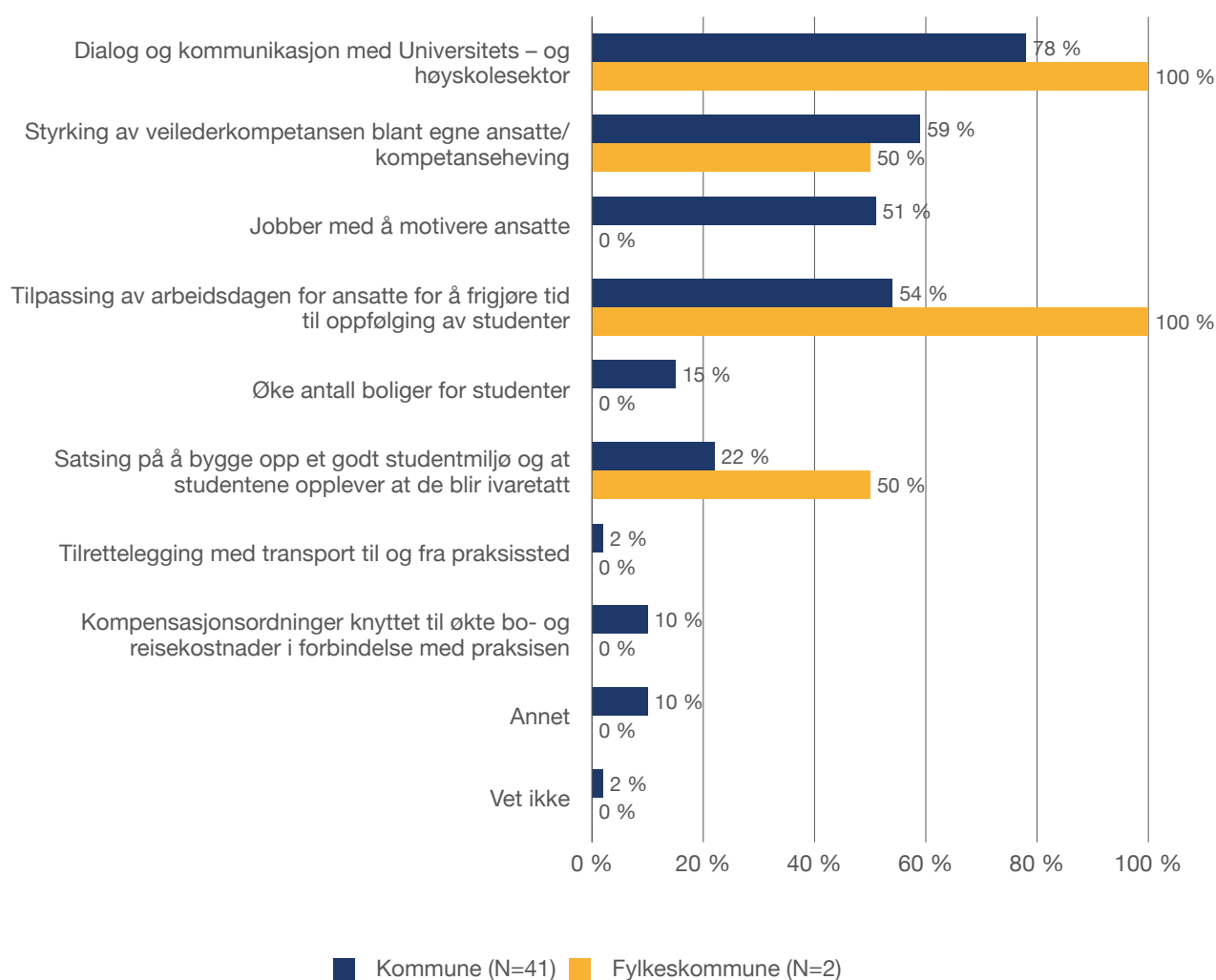
Tiltak for flere praksisplasser

På den andre siden ser vi at nettopp økning av boligkapasitet og kompensasjonsordninger for økte bo- og reisekostnader er blant satsingsområder for de kommunene/fylkeskommunene som jobber for å øke antall praksisplasser (figur 3.6). De viktigste tiltakene her handler imidlertid om det som kanskje er mest grunnleggende, nemlig å ha en dialog med utdanningsinstitusjonene (78 prosent blant kommunene) og å styrke

de ansattes motivasjon og kompetanse for å veilede studentene (59 prosent blant kommunene). Tilpasing av de ansattes arbeidsdag for å frigjøre tid til studentoppfølging er også et mye brukt tiltak blant kommunene (54 prosent).

Alt i alt ser det ut til at de mest brukte tiltakene for å øke antallet praksisplasser er tilpasset de største hindrene.

Figur 3.6: Hvordan kommunen/fylkeskommunen jobber for å øke antallet praksisplasser?



Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2023

4

Kompetanse og utdanning

Kommunesektoren består av kompetanseintensive arbeidsplasser. Utvikling av egne ansatte og utdanninger tilpasset sektorens behov er viktig for å dekke kompetansebehov framover. I et arbeidsliv som omstiller seg raskt, må mange regne med endringer i arbeidsoppgaver og krav om å tilegne seg ny kompetanse. Utdannings- og kompetansenivå stiger, men mange kommuner og fylkeskommuner uttrykker fortsatt behov for å utvikle tverrgående ferdigheter blant både medarbeidere og ledere.



Flere med høyere utdanning og økt kompetanse

Utdanningsnivået blant ansatte i kommunesektoren øker i takt med nivået i resten av samfunnet. Det generelle bildet er en svak økning i høyere grads universitets- og høyskoleutdanninger, og en nokså markant nedgang i andel med grunnskoleutdanning som høyeste oppnådde utdanning (tabell 4.1).

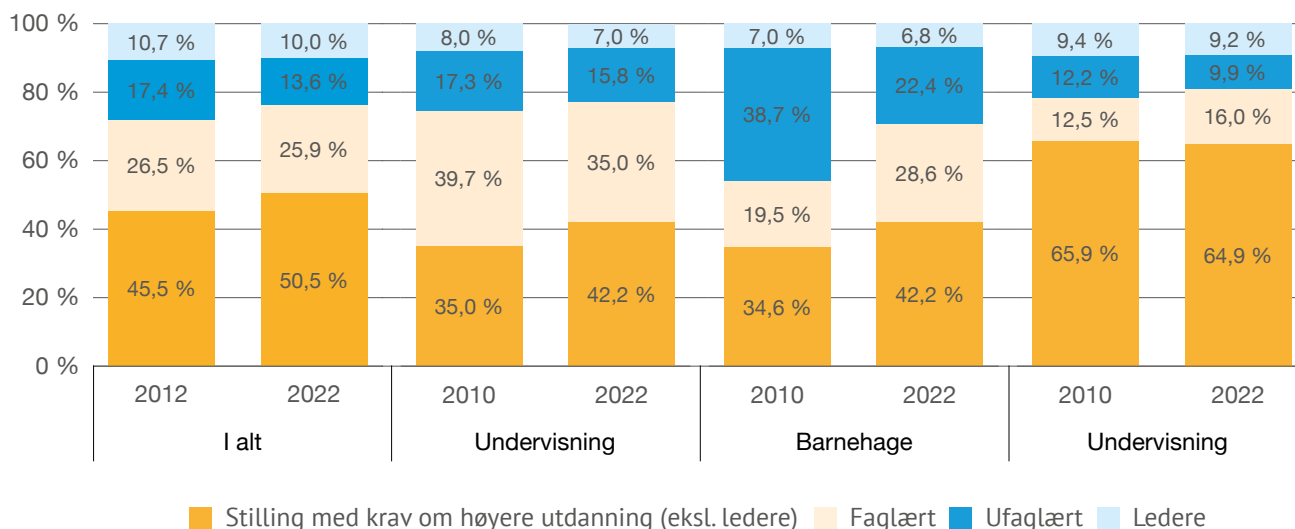
Kommunesektoren har et ansvar for å levere sikre og gode tjenester til innbyggerne. Kravene til formell kompetanse har økt de siste årene. Figur 4.1 viser en jevn nedgang i andel ufaglærte de siste årene; fra i alt 14 prosent i 2020 til i alt 13,6 prosent i 2022. Endringene i disse andelene i perioden 2020–2022 er nokså like på tvers av tjenesteområder. Nedgangen er altså relativt beskjeden de siste årene, men når vi sammenlikner med andelene tilbake i 2010, finner vi en nedgang på 4,4 prosentpoeng.

Tabell 4.1: Andel årsverk etter utdanningsnivå og forvaltningsnivå, 2022.

	Kommunesektoren i alt	Kommuner	Fylkeskommuner
Universitets- og høyskoleutdanning, høyere grad	10,4 %	8,0 %	31,9 %
Universitets- og høyskoleutdanning, lavere grad	45,0 %	45,3 %	42,6 %
Utdanning fra videregående skole	31,0 %	32,0 %	21,5 %
Grunnskoleutdanning	8,8 %	9,5 %	2,8 %
Ubestemt utdanning	4,8 %	5,2 %	1,3 %

Kilde: PAI-data, 2023

Figur 4.1. Kompetansesammensetning i kommunesektoren, for utvalgte tjenesteområder og år.



Kilde: PAI-data, 2023

Endringsbehov og endringsvilje

Det er økt behov for omstilling i arbeidslivet. Dette stiller krav til endringsvilje og ny/endret kompetanse hos både arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette gjelder også i kommunesektoren, der figur 4.2 viser at kompetanseheving blant dagens ansatte er en nødvendig metode for å dekke kompetansebehovene. Samtidig ser vi at rekruttering av nye medarbeidere er mer brukt i 2023 sammenliknet med forrige måling i 2021 – dette til tross for rekrutteringsutfordringene som ble omtalt i kapittel 2.

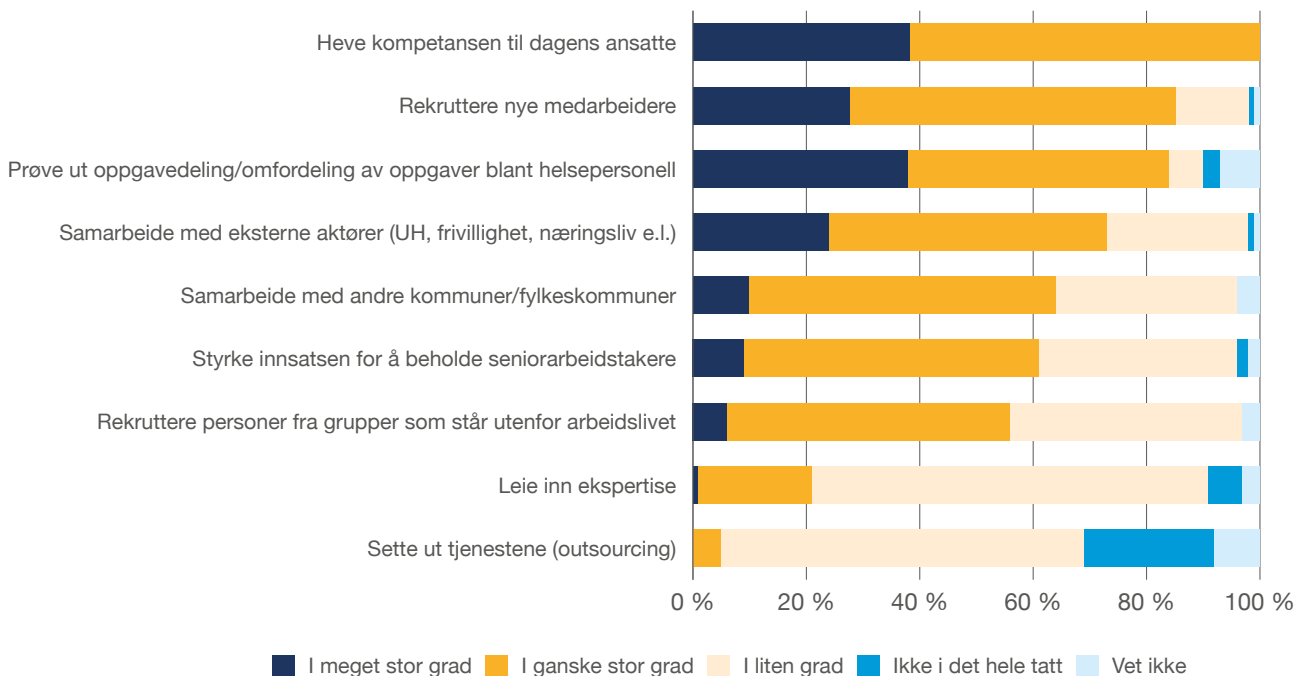
Samarbeid med eksterne aktører er den metoden for kompetansebehovsdekning som har økt mest sammenliknet med forrige måling i 2021, med en

oppgang fra 46 prosent til 64 prosent som svarer dette i ganske eller meget stor grad. Eksterne aktører kan for eksempel være UH-sektor, frivillighet og næringsliv. Dette kan være sammenfallende med en utvikling i retning av økt *samskaping*, som kommenteres nærmere i kapittel 6.

Store og økende kompetansebehov

Hvis det generelle kompetansebehovet blant medarbeidere/ansatte i kommunesektoren skal oppsummeres med to ord, er det *stort og økende* (figur 4.3). Dette gjelder både behov for digital kompetanse, omstillingsevne og samhandlings- og relasjonskompetanse. Behovet for alle disse typene kompetanse oppgis å ha økt siden 2021, og de har økt fra et allerede høyt nivå: For

Figur 4.2: Metoder for å dekke kompetansebehov, etter aktualitet. N=175.



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023

eksempel ser vi i dag at hele 95 prosent ser et ganske stort eller meget stort behov for økt digital kompetanse og at nesten ni av ti oppgir behov for evne til læring og omstilling.

Tilsvarende spørsmål om lederes kompetansebehov omtales i kapittel 7, Ledelse.

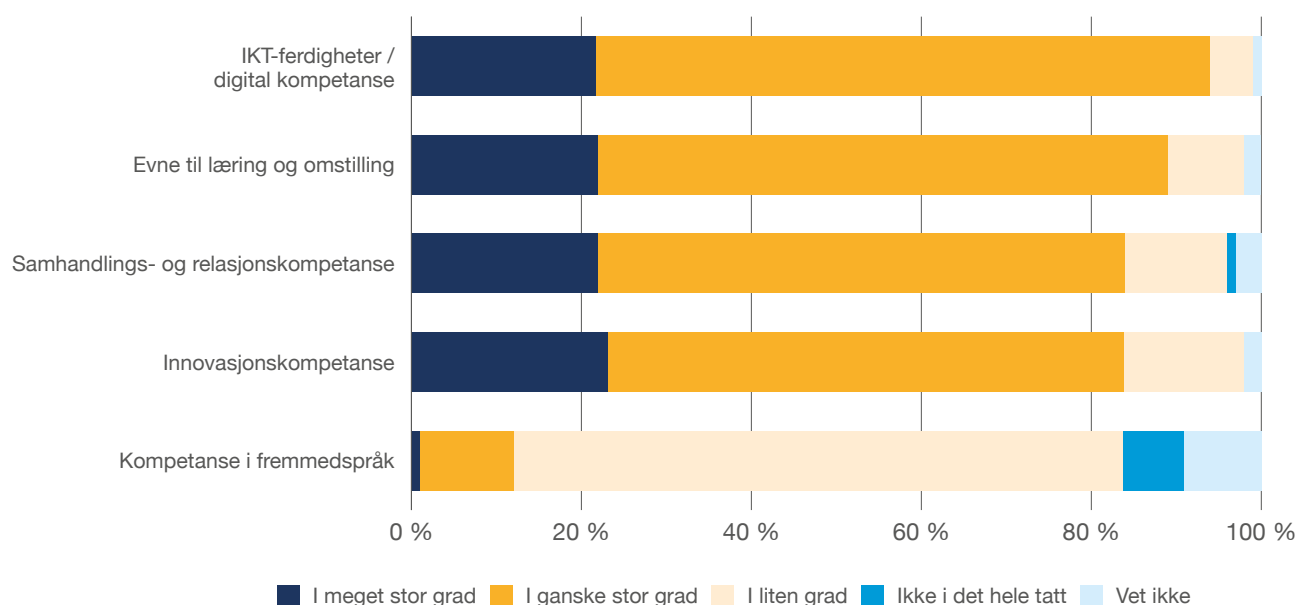
Økende behov for profesjonsfaglig digital kompetanse

Digital kompetanse og IKT-ferdigheter er, som vi så ovenfor, det feltet med størst opplevd kompetansebehov i kommunesektoren. Hvis vi går i dybden og ser hva som egentlig ligger i dette (figur 4.4),⁴ finner vi at det særlig er snakk om det som omtales som profesjonsfaglig digi-

tal kompetanse, altså digital kompetanse som den enkelte profesjonsutøver (for eksempel en lærer eller en sykepleier) trenger i sin arbeidshverdag. Vurderingen av denne typen digitalt kompetansebehov har økt markant fra 63 prosent i 2021 til 91 prosent i 2023 (ganske stort eller meget stort behov). Behovet for å øke *grunnleggende* digitale ferdigheter (for eksempel digital navigering, kildekritikk og personvern) er også tydelig. På den andre siden ser vi at behovet for å øke den digitale *spesialkompetansen* (blant IKT-utdannede) holder seg mer stabil.

Den årlige undersøkelsen *IT i praksis* mener å kunne påvise en markant, positiv endring i virksomheter som svarer at de har ansatte

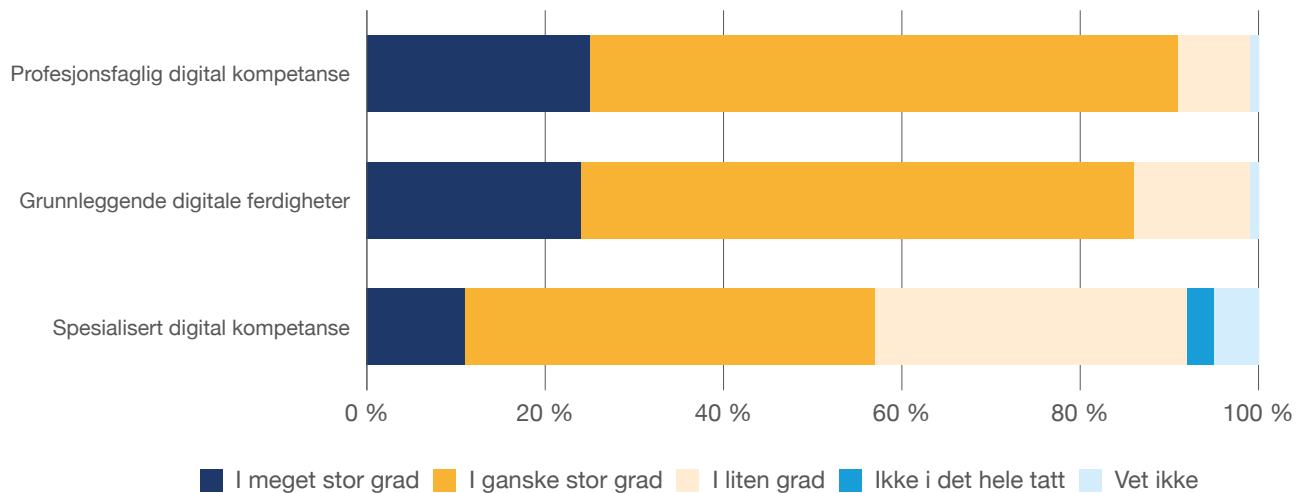
Figur 4.3: Kompetansebehov blant medarbeiderne generelt. N=175.



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner. Spørsmålsstilling: «I hvilken grad er det behov for å utvikle følgende evner og tverrfaglige kompetanser blant medarbeidere generelt sett?». Kilde: Ipsos, 2023

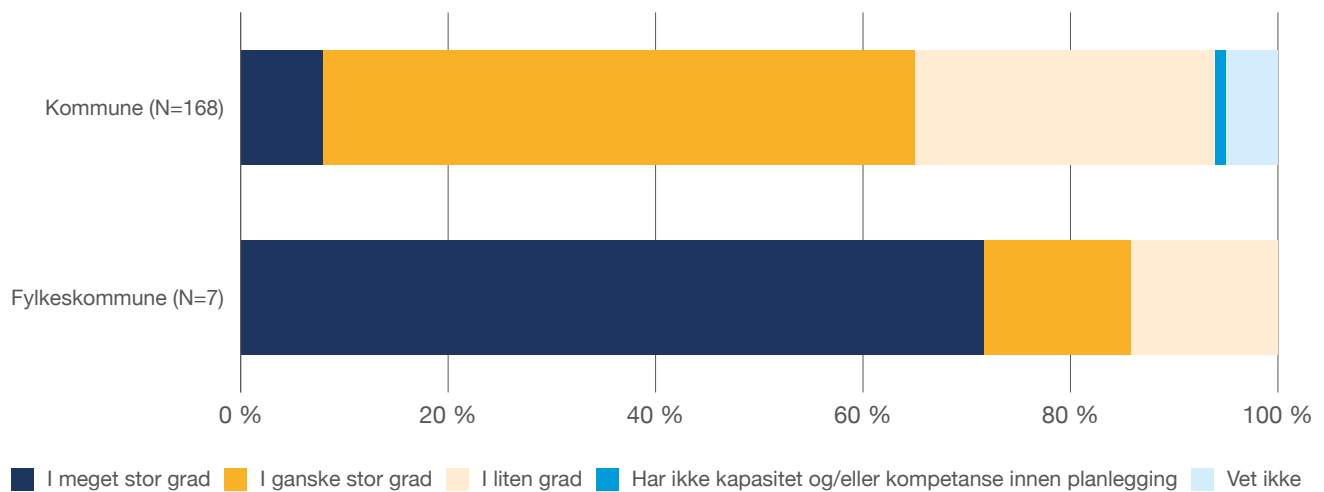
⁴ Se også Rambøll (2021) for KS: Hva innebærer egentlig digital kompetanse for utvalgte roller i kommunen? Sluttrapport

Figur 4.4: Behov for digital kompetanse. N=175.



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023

Figur 4.5: Grad av administrativ kapasitet og kompetanse innen planlegging i kommunen/fylkeskommunen.



Kilde: Ipsos, 2023

med tilstrekkelig digital kompetanse i perioden 2021–2022, spesielt blant kommuner.⁵ *IT i praksis* har imidlertid ikke definert hva som menes med «digital kompetanse».

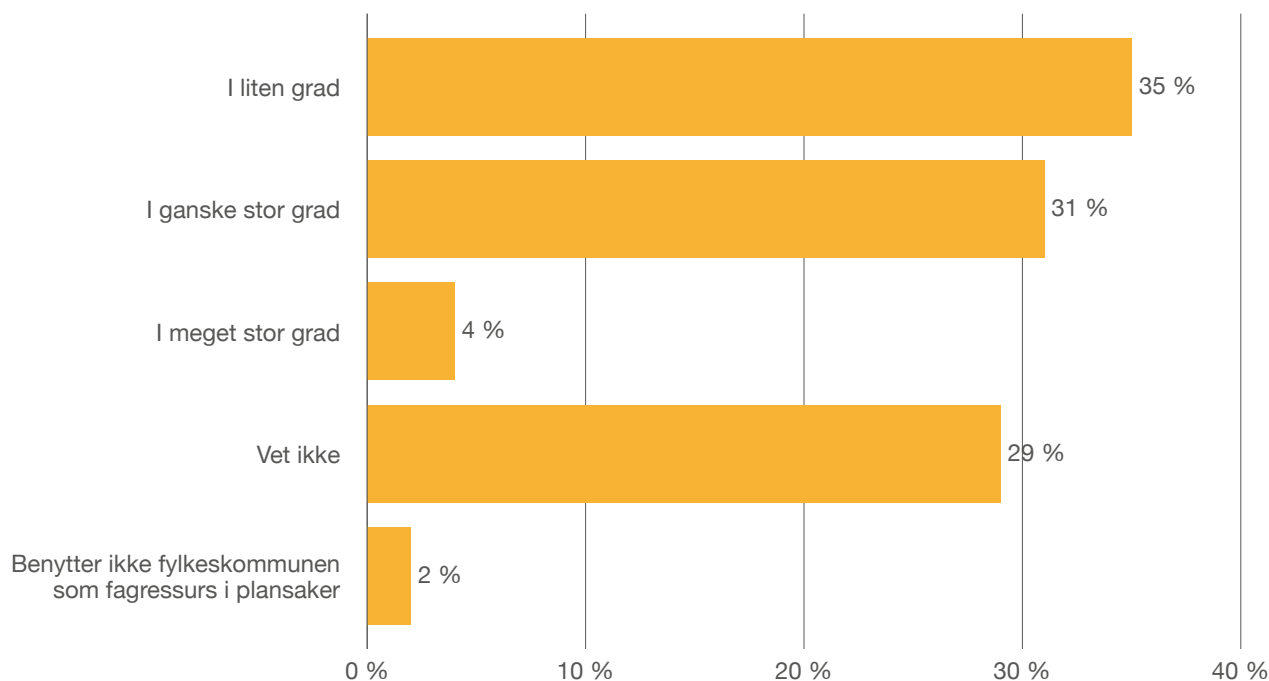
Planlegging: Kapasitet og kompetanse

Plan- og bygningsloven bestemmer hvordan landets arealer skal brukes og reguleres. Arealplanlegging er viktig for at arealene skal bli brukt på en effektiv og rasjonell måte. På spørsmål om kommunen eller fylkeskommunen har administrativ kapasitet og kompetanse innen planlegging, svarer 65 prosent at de i ganske eller stor grad har kapasitet og kompetanse (figur 4.5). Vurdering av egen kompetanse på dette området avtar etter kommunestørrelse. Vi skiller ikke her

mellom kapasitet og kompetanse, men funn fra tidligere undersøkelser tyder på at kommunene ofte har den nødvendige *fagkompetansen*, men mangler nødvendig *kapasitet*.⁶

Fylkeskommunene besitter betydelig kompetanse på planområdet, og har et planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene. Som vi ser av figur 4.6 er det like mange kommuner som svarer at de *i liten grad* benytter fylkeskommunen som fagressurs i plansaker, som de som oppgir at de *i ganske eller meget stor grad* bruker denne ressursen. På dette spørsmålet er det imidlertid nesten en tredel av kommunene som svarer vet ikke, så det er noe usikkerhet knyttet til dette.

Figur 4.6: I hvilken grad fylkeskommunen benyttes som fagressurs i plansaker? N=168.



Kilde: Ipsos, 2023

⁵ Rambøll, IKT Norge, Digdir, NTNU (2022): *IT i praksis 2022. Status for digitalisering i norsk offentlig sektor.* KS FoU-prosjekt.

⁶ Se også NIVI (2014) for KS: *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. Sluttrapport KS FoU-prosjekt.*

Små kommuner (etter innbyggertall) bruker denne ressursen i større grad enn mellomstore og store kommuner, men samtidig oppgir 46 prosent av de minste kommunene at de ikke benytter denne ressursen eller at de bare gjør det i liten grad. Én mulig forklaring på dette kan være at kommuner som i utgangspunktet kan ha størst behov, i mindre grad har anledning til å delta på regionale plansamlinger og dermed ikke blir «krevende kunder» av fylkeskommunen som veileder. Fylkeskommunene er mer oppmerksomme på dette nå enn tidligere, og oppsøker i større grad kommuner framfor å forholde seg til de som aktivt etterspør veiledning.

Klima, klimabudsjett og naturforvaltning

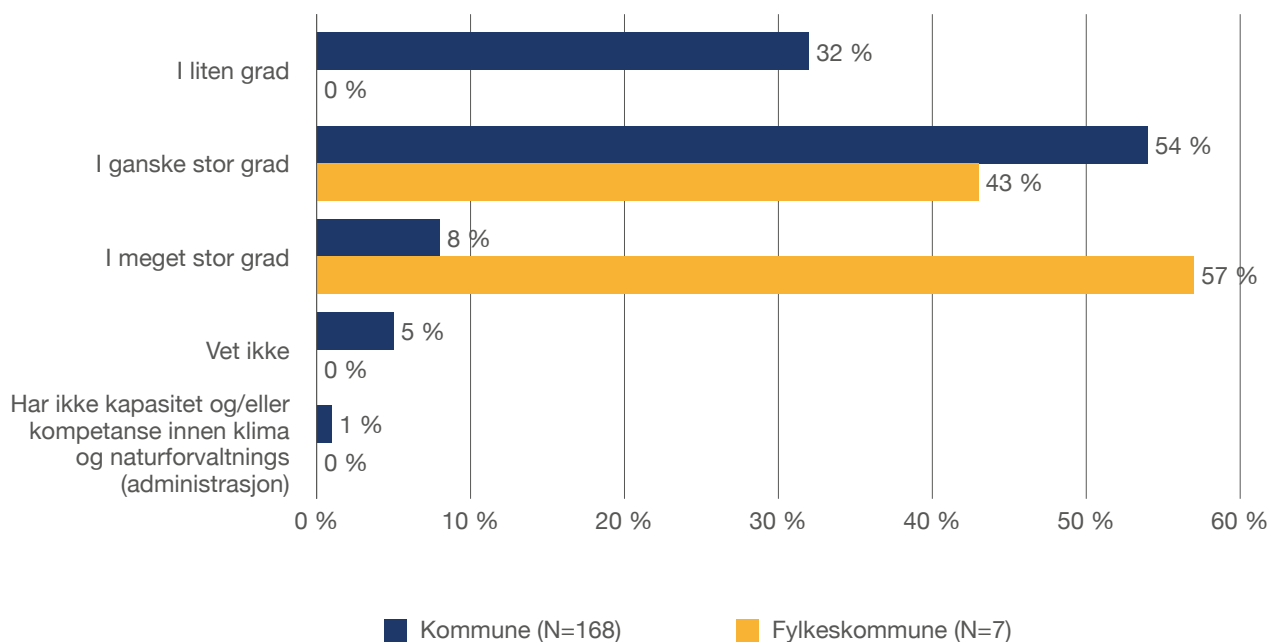
To av tre kommuner og samtlige fylkeskommuner i denne undersøkelsen oppgir at de har ganske eller meget stor kompetanse og kapasitet når det kommer til klima og naturforvaltning (figur 4.7) Også her avtar vurdering av egen kompetanse og kapasitet etter kommunestørrelse.

Mange kommuner har vedtatt ambisiøse klimamål. I arbeidet med å nå disse målene er *klimabudsjett* et nyttig styringsverktøy, som bidrar til å oppnå klimagassreduksjoner i henhold til vedtatte klimamål. Klimabudsjettet presenterer tiltak for å redusere utslipp, anslått effekt av tiltakene og fordeler ansvaret for gjennomføringen. I årets undersøkelse har vi spurt i hvilken grad kommunene og fylkeskommunene har administrativ og faglig kapasitet til å lage egne klimabudsjetter (figur 4.8).

Som ventet oppgir samtlige fylkeskommuner at de har nødvendig kapasitet og kompetanse, mens nær halvparten av kommunene oppgir at dette er en mangel hos dem (49 prosent i liten grad eller ikke i det hele tatt). Vurdering av egen kompetanse og kapasitet avtar også her etter kommunestørrelse.

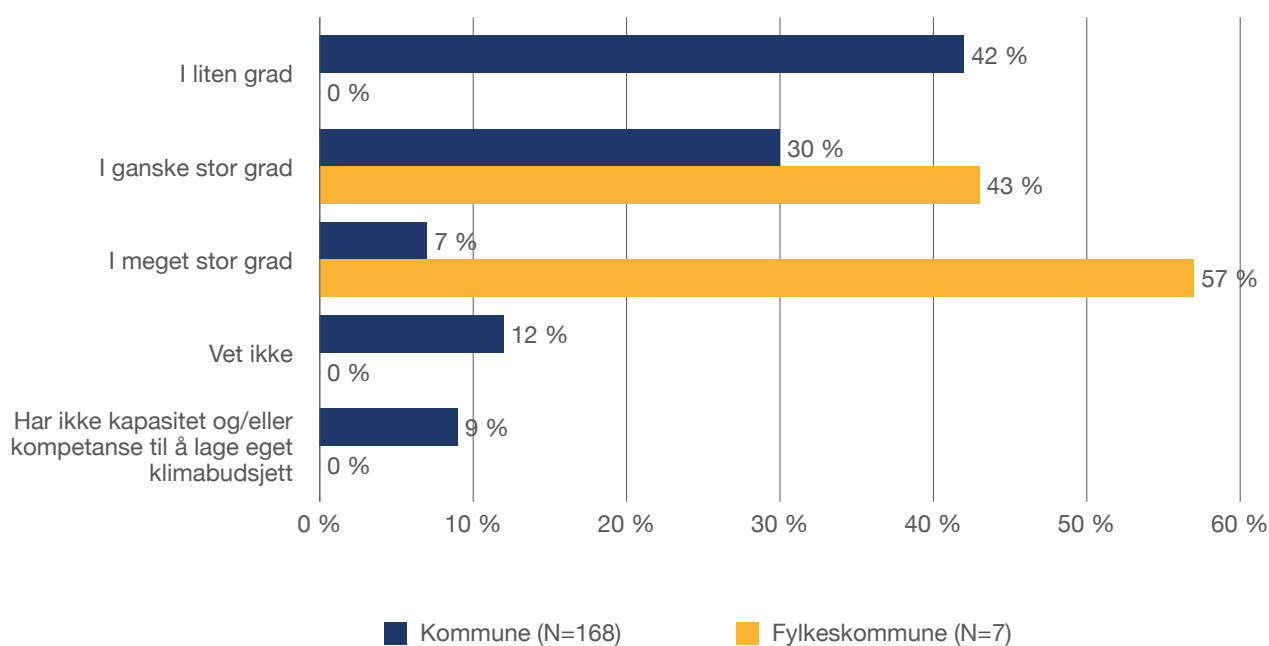


Figur 4.7: Grad av administrativ kapasitet og kompetanse innen klima og naturforvaltning i kommunen/fylkeskommunen? N=175.



Kilde: Ipsos, 2023

Figur 4.8: Grad av administrativ og faglig kapasitet og kompetanse til å lage (eget) klimabudsjett i kommunen/fylkeskommunen. N=175.



Kilde: Ipsos, 2023



5

Arbeidstid

Fortsatt innsats for en heltidskultur i kommunesektoren er viktig både for økt kvalitet i tjenestene, for kommunesektorens omdømme som tjenesteleverandør og attraktivitet som arbeidsgiver. Det sikrer også den enkelte arbeidstaker forutsigbare arbeidsforhold, lønn og pensjon. Den positive utviklingen i heltidsandeler de siste årene fortsetter, men bildet er sammensatt.

Trend i retning av økende andel heltidsansatte

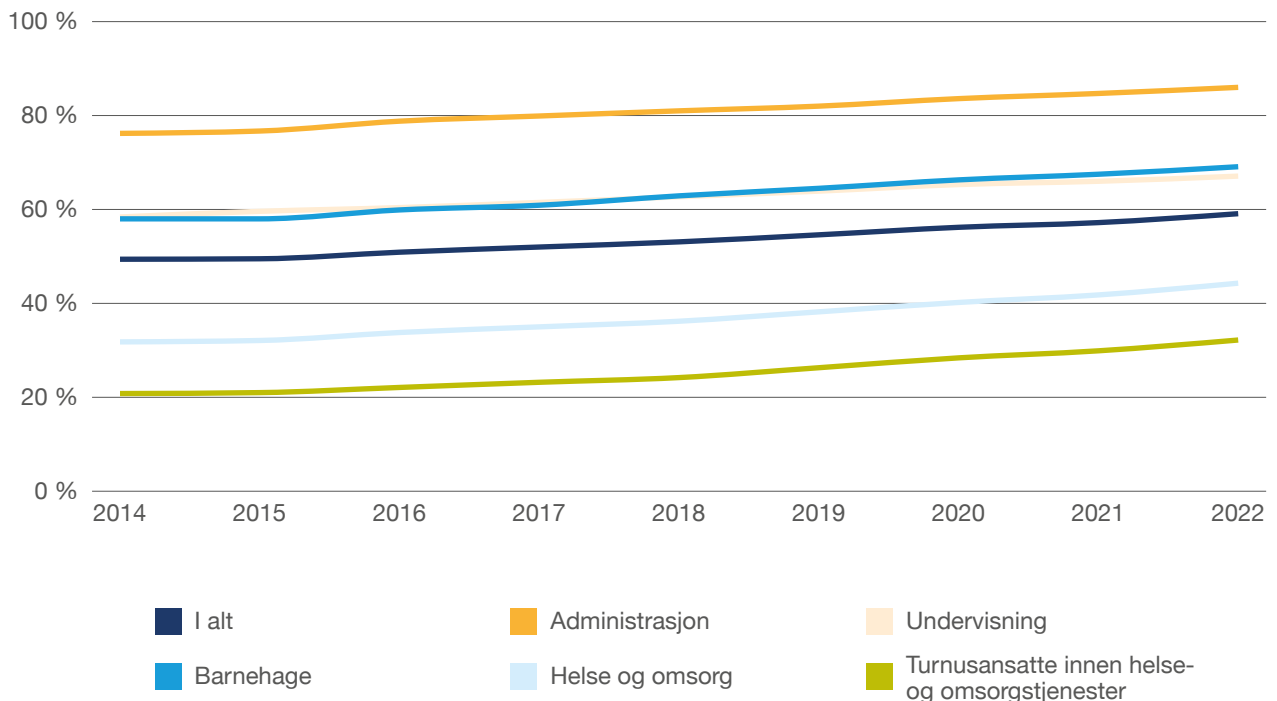
Høy andel deltidsansatte er en av de største utfordringene for kommunesektoren som arbeidsgiver. Å bygge en heltidskultur er derfor prioritert, og innebærer å tenke nytt rundt hvordan tjenestene og arbeidstiden organiseres. I praksis må en heltidskultur først og fremst etableres *lokalt*.

På *sentralt* nivå er det utformet en erklæring om å øke heltidsandelen i helse- og omsorgssektoren. Heltidserklæringen ble første gang undertegnet av KS, Norsk sykepleierforbund, Fagforbundet og Delta i 2013, og er senere fornyet en rekke ganger, senest i 2021 (da også med Fellesorganisasjonen som avtalepart). Arbeidet for mer heltid handler bl.a. om kommunesektorens attraktivitet som arbeidssted og god kvalitet i

tjenestene. Økt heltidsandel vil ikke minst være positivt for arbeidsmiljøet på den enkelte arbeidsplass. Arbeidsmiljø defineres som organisering, planlegging og gjennomføring av arbeidet. Godt samarbeid mellom folkevalgte, ledere, organisasjonenes tillitsvalgte og ansatte i kommunen vurderes som sentrale suksesskriterier for etablering av heltidskultur.

Mot denne bakgrunnen er det gledelig å konstatere at andel heltidsansatte i kommunesektoren har økt de siste årene. Det er riktignok forskjeller mellom kommuner og mellom ulike tjenesteområder, men alt i alt viser figur. 5.1 en positiv utvikling over tid for *samtlig*e tjenesteområder, både i kommunene og i fylkeskommunene, og i alle aldersgrupper, også blant de eldste.

Figur 5.1: Andel heltidsansatte i kommunesektoren, etter tjenesteområder, 2014–2022.



Økende heltidsandeler også i turnus

Oppgangen i andel heltidsansatte gjør seg også tydelig gjeldende for arbeidstakere som jobber turnusbasert i heldøgntjenestene (tabell 5.1) Her har andelen heltidsansatte økt fra 28,2 prosent i 2021-rapporteringen til Arbeidsgivermonitoren, til 32,2 prosent i 2022.

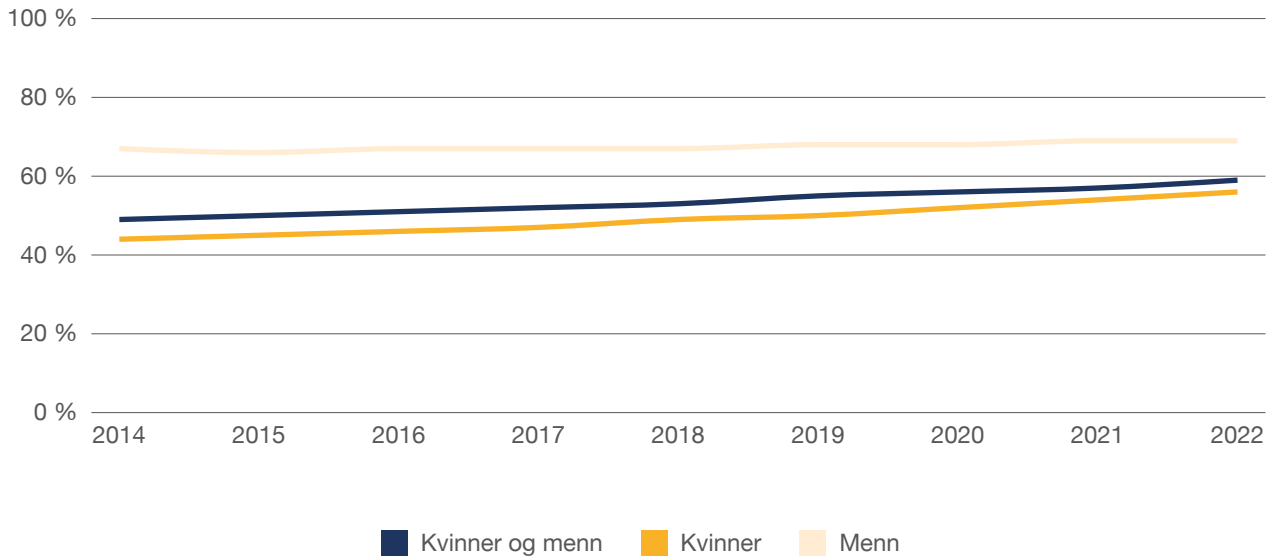
Videre ser vi i tabellen at det er regionale forskjeller når det gjelder heltidsandel for denne arbeidstakergruppen. Oslo og Troms og Finnmark er begge med på å dra den gjennomsnittlige andelen heltidsansatte opp med heltidsandeler over 40 prosent, mens vi finner at både Trøndelag,

Agder, Vestfold og Telemark og Innlandet har heltidsandeler for turnusansatte på under 30 prosent. Sett under ett – fylkesvis – har imidlertid heltidsandelen økt til dels betydelig i samtlige fylker siden 2020.

Den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen for turnusansatte var 70,1 prosent i 2022. Dette er en økning fra 68,6 prosent i 2020. Økningen har vært størst i Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark, Vestland og Trøndelag: I alle disse fylkene har økningen vært over to prosentpoeng i denne toårsperioden.

Tabell 5.1: Turnusansatte i helse- og omsorgstjenester, fylkesvis inndeling av kommuner, 2022.

	Andel heltidsansatte	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse
Alle	32,2 %	70,1 %
Oslo	42,2 %	73,5 %
Rogaland	30,7 %	66,7 %
Møre og Romsdal	31,8 %	72,3 %
Nordland	35,8 %	75,4 %
Viken	32,9 %	69,3 %
Innlandet	26,4 %	70,2 %
Vestfold og Telemark	28,1 %	69,1 %
Agder	29,2 %	67,0 %
Vestland	33,2 %	69,1 %
Trøndelag	29,6 %	67,3 %
Troms og Finnmark	42,1 %	76,8 %

Figur 5.2: Andel heltidsansatte i kommunesektoren, etter kjønn, 2014–2022.

Kilde: PAI-data, 2023

Fortsatt økning i andel heltid blant kvinner

Det har også vært en oppgang i kvinneandelen blant de heltidsansatte innen helse- og omsorgstjenestene (5.2) og ikke overraskende er det fortsatt kvinnene som bidrar sterkest til økningen i den samlede heltidsandelen i perioden fra 2014.

Flere heltidsstillinger – ja, takk!

Som vi ser av figur 5.3, har 80 prosent av kommunene og 71 prosent av fylkeskommunene i undersøkelsen satt mål om å øke andelen som jobber heltid. Nok en gang reflekterer dette en positiv utvikling innen heltidsområdet hos kommunene, ettersom dette er en svak økning fra de 77 prosentene som svarte bekreftende på dette spørsmålet ved forrige måling i 2021. Slik satsing kan med fordel forankres i flere organer, og 88 prosent har forankret dette målet politisk, mens 70 prosent også kan vise til forankring i partsammensatte utvalg.

Figur 5.3: Har kommunen/fylkeskommunen satt mål for å øke andelen som arbeider heltid?

Kilde: Ipsos, 2023.

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommuner og fylkeskommuner var ved utgangen av 2022 hhv. 82 prosent og 91 prosent (tabell 5.2). For primærkommunene er dette en svak oppgang (fra 81 prosent i 2020) og for fylkeskommunene en svak nedgang (fra 92 prosent) i samme tidsrom. Vi observerer relativt små endringer i stillingsstørrelse når vi ser på de enkelte tjenesteområdene.

Heltidsinnsats langs mange fronter

Kommunesektoren kan vise til en variert innsatsliste for å øke heltidsandelen (figur 5.3). Bred forankring og involvering av tillitsvalgte er, som vi allerede har kommentert, en sentral del av denne innsatsen. Utvikling av lokale retningslinjer for heltid, samt generell oppmerksomhet om arbeidstidsordninger, er begge sentrale virkemidler (58 prosent) hos kommunene og fylkeskommunene.

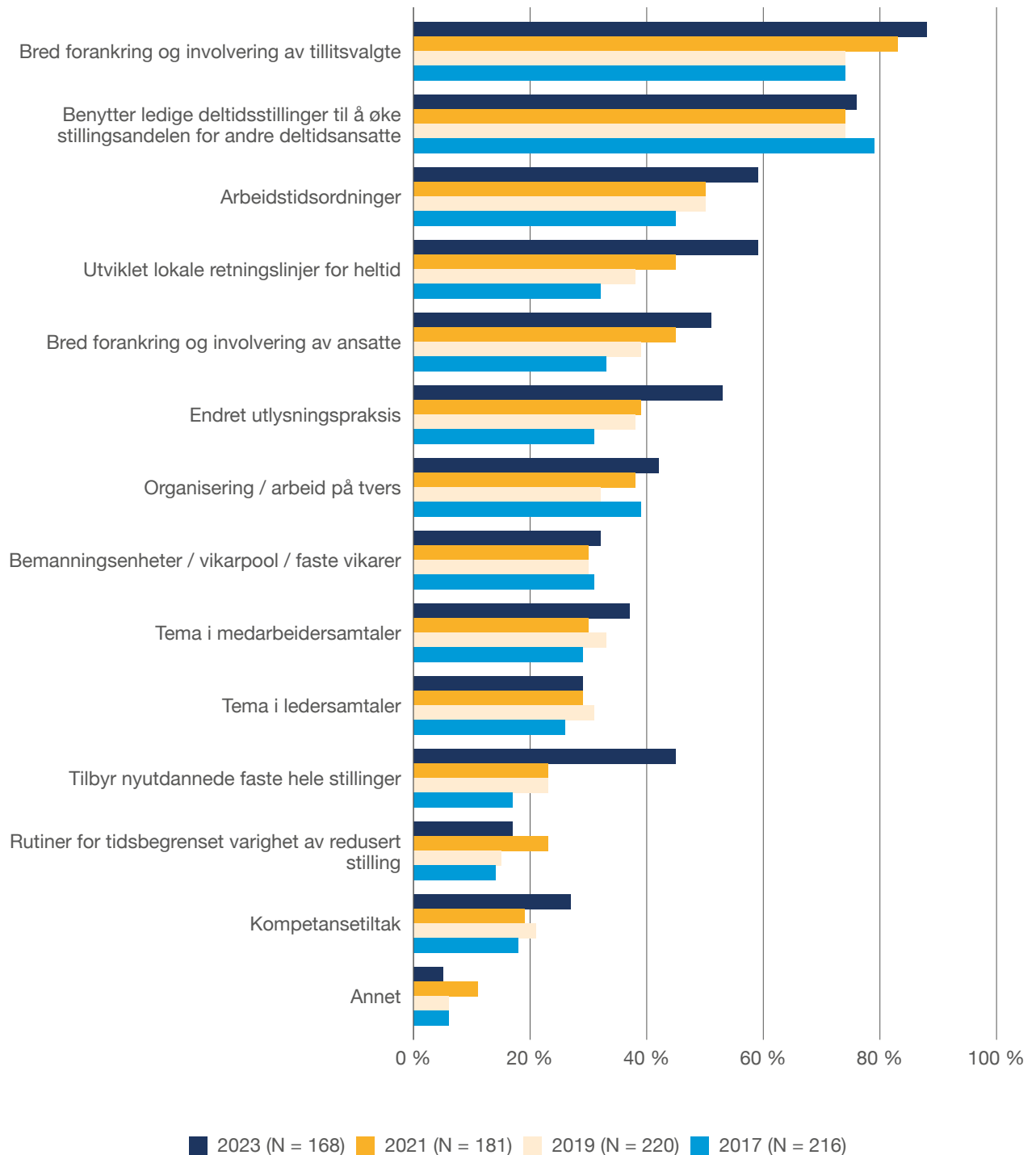
I tråd med heltidserklæringen og presiseringer i hovedtariffavtalen ser vi videre at 59 prosent har utviklet lokale retningslinjer for heltid i 2023 (mot 44 prosent i 2021), og at endret utlysningspraksis kan bidra til å øke heltidsandelen – 52 prosent viser til dette tiltaket i 2023 (mot 39 prosent i 2021).

I størst mulig grad er det ønskelig å tilby nyutdannede faste og hele stillinger, noe som også understrekes i både hovedtariffavtalen og i arbeidsmiljøloven. Økt andel faste og hele stillinger har betydning både for den enkelte nyutdannede som ønsker å jobbe i kommunesektoren, for kommunesektorens omdømme som arbeidsgiver, for arbeidsmiljøet og for et best mulig tjenestetilbud. På dette området er det derfor positivt å registrere bortimot en dobling fra 2021 til 2023; fra 23 prosent til 44 prosent.

Tabell 5.2: Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommuner og fylkeskommuner, etter tjenesteområde, 2022.

	Kommuner ansatte	Fylkeskommuner ansatte
I alt	82 %	91 %
Administrasjon	91 %	96 %
Undervisning	86 %	90 %
Barnehage	88 %	
Helse og omsorg	75 %	90 %
Samferdsel og teknikk	80 %	97 %
Annet	75 %	93 %

Figur 5.3: Tiltak blant kommuner for å øke andelen som jobber heltid.



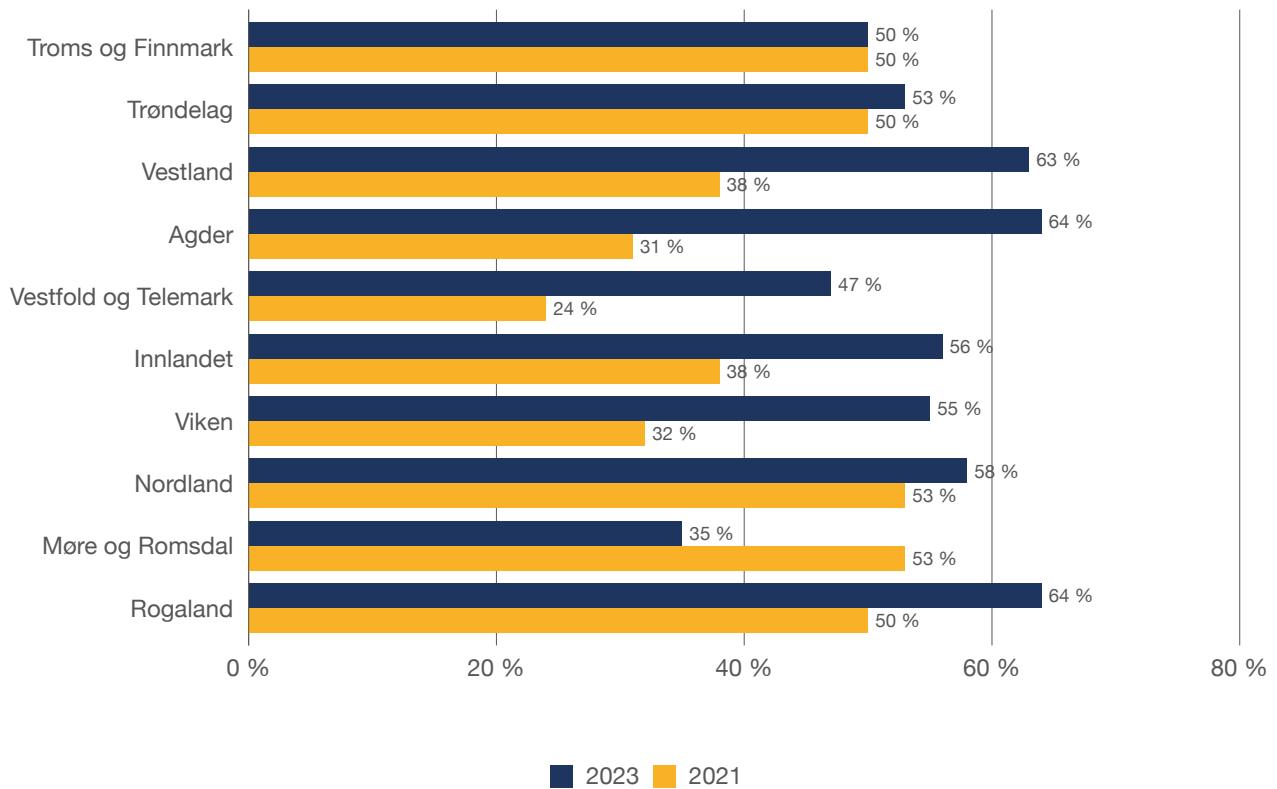
En annen faktor, som særlig vil ha betydning for tjenestekvalitet, er de ansattes kompetanse, og her oppgir 28 prosent at kompetansetiltak er et bidrag til å øke heltidsandelen. Dette er en markant oppgang fra 2021, da denne andelen var 19 prosent. Dette henger sannsynligvis bl.a. sammen med krav om fagbrev for å få hel stilling, og at hevet formell kompetanse bidrar til økede stillingsandeler. Kompetanseheving kan også bidra til at ansatte kan jobbe flere steder, og dermed få full stilling.

Heltidsinnsatsen gir resultater

I følge kommunene og fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen, *har* heltidsinnsatsen ført til en økt andel heltidsansatte hos dem: 56 prosent av kommunene oppgir at tiltak for å øke andelen som arbeider heltid i ganske eller meget stor grad har vært vellykket. Dette viser for det første at det neppe finnes noen «quick fix» for økt heltidsandel, men årets resultater kan også tyde på at utviklingen går i riktig retning: En sammenlikning med resultatene fra forrige måling (i 2021) viser at andelen som ser effekter av tiltakene har økt fra 41 prosent i 2021 (figur 5.5).

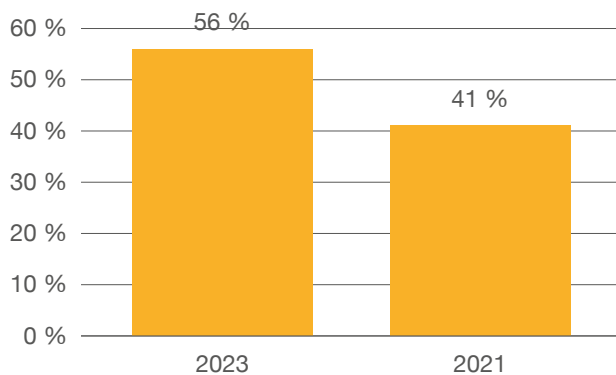


Figur 5.4: I hvilken grad har kommunen/fylkeskommunen gjennom tiltaket/tiltakene klart å øke andelen som arbeider heltid? Andel som oppgir i ganske eller meget stor grad. N=175.



Kilde: Ipsos, 2023

Figur 5.5: Andel i kommunene som ser ganske stor eller meget stor effekt av tiltakene for å øke heltidsandelen. N=168.



Kilde: Ipsos, 2023

Den positive utviklingen i heltidsandeler de siste årene fortsetter, men bildet er sammensatt.



6

Digital kompetanse og innovasjonsaktiviteter

Effektivisering av kommunal forvaltning gjennom innovasjon og økt digitalisering av tjenestene kan gi viktige bidrag til fortsatt utvikling av det norske velferdssamfunnet. For å løse kommunesektorens samfunnsoppdrag vil noen av de viktigste innsatsområdene i tiden som kommer handle om å styrke ansattes og lederes bidrag til innovasjon gjennom utvikling av egen og organisasjonens kompetanse. Bruken av digitale løsninger øker, og vurderes som nødvendig for å møte stadig større forventninger til tjenestene i en tid med mer utfordrende ressursituasjon. Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre.

En digital og innovativ kommunesektor

Innovasjon og digitalisering er sentrale elementer i en nyskapende kommunesektor, og innovasjons- og digitaliseringsstrategier er utbredt, både med politisk og administrativ forankring (figur 6.1). Dette gjelder særlig på IKT/digitaliseringsområdet, der nær ni av ti kommuner/fylkeskommuner har eller planlegger å utvikle en IKT/digitaliseringsstrategi som omfatter hele organisasjonen.

I 2021 fant vi en større andel innovasjons- og/eller digitaliseringsstrategier i større kommuner enn i de små og mellomstore. Dette er bildet også

i 2023; for eksempel har to av tre av de største kommunene vedtatt en innovasjonsstrategi, mens andelen blant de små og mellomstore kommunene til sammen er én av fire. Også på IKT/digitaliseringsområdet er forekomsten av strategier økende med kommunistørrelse, men her er det mindre forskjeller mellom de største kommunene og de andre: For eksempel har 87 prosent av de største kommunene en slik strategi, mens nær halvparten av de minste og snaut 80 prosent av de mellomstore har en strategi på dette feltet.

Figur 6.1: Strategier for innovasjon og digitalisering. N=175.



*Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023*

Samskaping med innbyggerne for tjenesteutvikling!

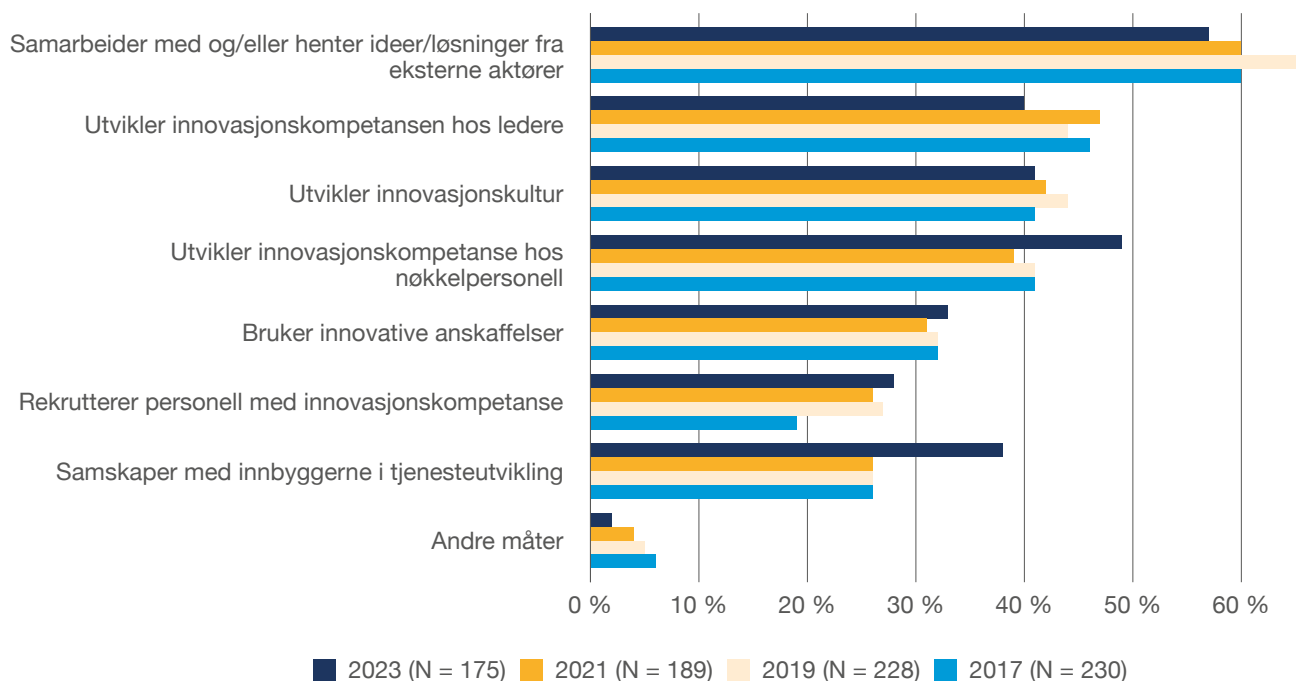
Over tid er hovedinntrykket relativt beskjedne endringer i hvordan det jobbes med å heve innovasjonskompetansen (figur 6.2). Fortsatt er det samarbeid og erfaringsdeling med eksterne aktører som oppgis som viktigste kilde til innovasjon og nyskaping. Nettopp erfaringsdeling og spredning av gode arbeidsmetodikker er sentrale verdier når mange kommuner og fylkeskommuner deler de samme utfordringene, og fortsatt er det rundt seks av ti kommuner som har dette som satsingsområde.

Hovedinntrykket er altså hovedsakelig stabilitet når det gjelder tiltak for innovasjon og nyskaping, men særlig på ett område ser vi en markant økning i aktivitetene: Samskaping med innbyggerne i tjenesteutvikling.



«Samskaping» kan i denne sammenhengen defineres som at to eller flere offentlige og private parter inngår i et likeverdig samarbeid, med hensikt å definere problemer og designe og implementere nye og bedre løsninger.

Figur 6.2: Hvordan jobbes det for å øke evnen til innovasjon og nyskaping?



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner. Kilde: Ipsos, 2023

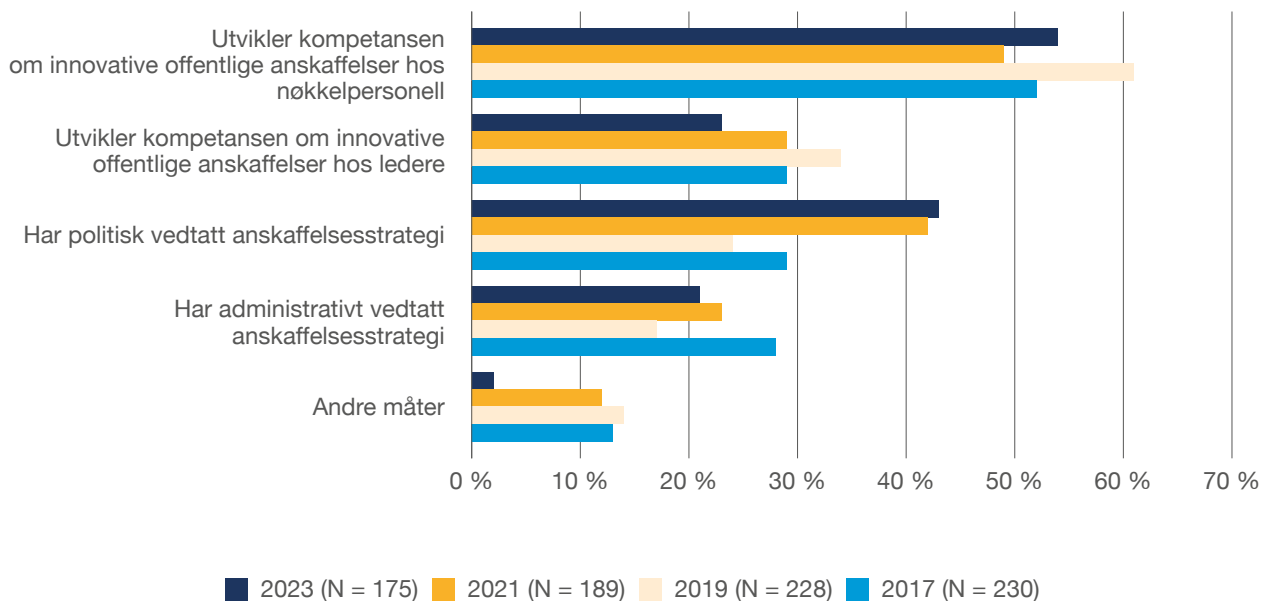
I dag er det 38 prosent som oppgir at det samskapes med innbyggerne, mens denne andelen tidligere har ligget stabilt på rundt 26 prosent. Samskaping har fått fotfeste som metode for nyskaping i kommunesektoren i Norge, og det tas flere strategiske grep for å få det til. Dette skyldes trolig en økende erkjennelse av at utfordringsbildet er sammensatt, og at mobilisering av ressurser i lokalsamfunnet kan gi bedre velferdsløsninger på sikt. Samtidig bidrar det til utvikling av lokalsamfunnet.⁷

Medarbeidere er innovasjonsdrivere!

Rekruttering av nøkkelpersonell med innovasjonskompetanse er fortsatt viktig i kommunesektoren, og av figur 6.3 ser vi særlig at *kompetanse om*

innovative anskaffelser hos nøkkelpersonell fremheves. Innovative anskaffelser handler om å utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og virkemiddelapparatet til å kjøpe bedre produkter og tjenester for eksempel innen natur og miljø, effektive tjenester eller andre prioriterte områder. Kommunesektoren gjør årlige innkjøp for om lag 200 mrd. kroner, så gevinstpotensialet er stort for å finne smartere løsninger for morgendagens utfordringer. KS er derfor blant eierne av LUP – Leverandørutviklingsprogrammet (i samarbeid med NHO, Forskningsrådet og Innovasjon Norge), som siden 2010 har hjulpet bl.a. kommuner og fylkeskommuner med å gjennomføre innovative anskaffelser.

Figur 6.3: Hvordan jobbes det for å øke kompetansen om innovasjon i anskaffelser?



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023

⁷ Se også Høgskolen i SørØst Norge (nå Universitetet i Sørøst Norge) for KS (2018): *Demokratisk innovasjon Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner.*

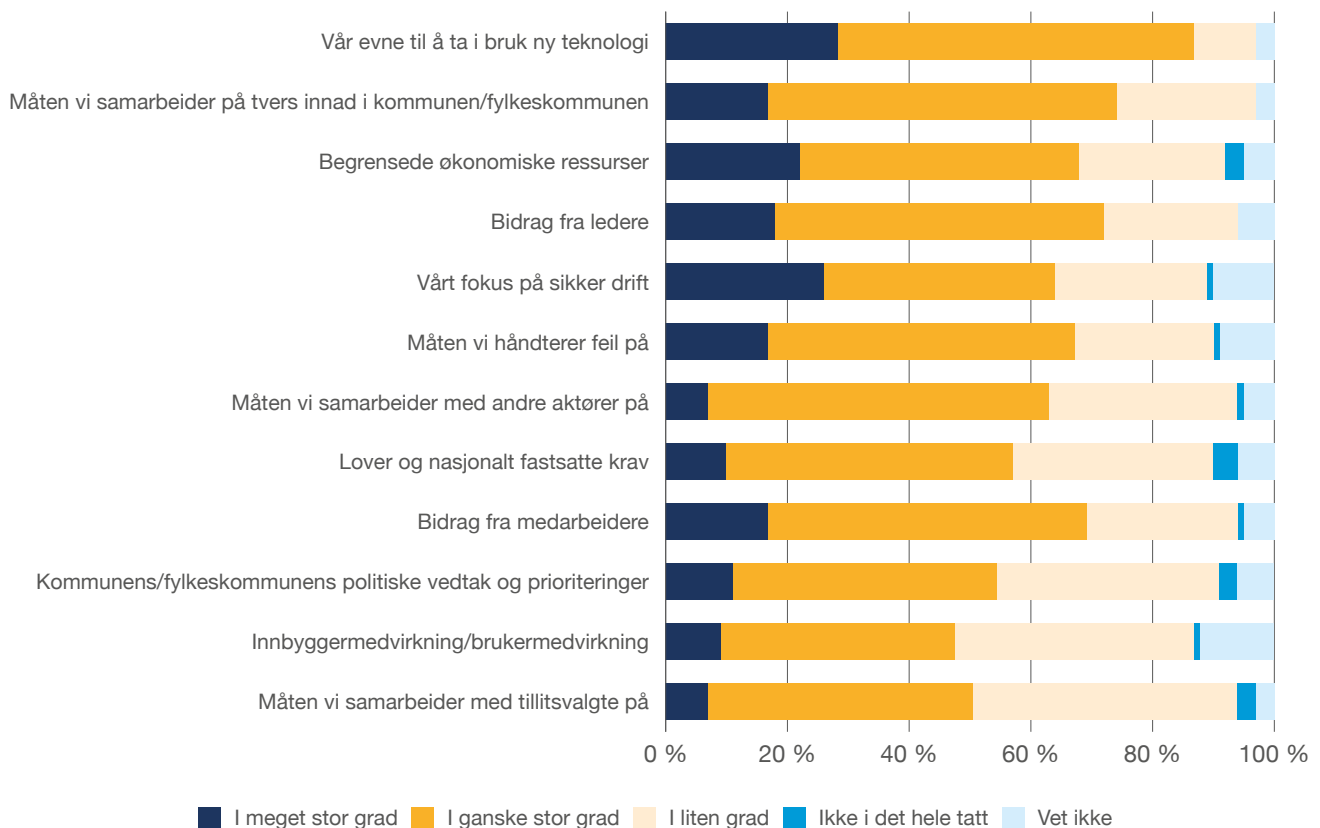
Betydningen av medarbeidernes bidrag til og kompetanse for nyskaping skiller seg nok en gang ut når vi ser på hvilke faktorer som fremmer innovative løsninger i kommunesektoren (figur 6.4). Mens bildet av innovasjonsfremmende faktorer i 2023 ellers er nokså stabilt sammenliknet med 2021, er bidrag fra medarbeidere blant faktorene som har økt mest; fra 59 prosent (ganske eller meget stor grad) i 2021, til 70 prosent i 2023.

Av figur 6.4 ser vi videre at arbeidsgiverne i kommunesektoren trekker fram samarbeid med *tillitsvalgte* som en stadig viktigere faktor for

innovative løsninger. Partene i kommunal sektor har lang og god tradisjon for samarbeid, og dette er en faktor som også forventes å bli viktig framover – i takt med økende behov for å tenke nytt om oppgaveløsningen. I 2023 er det 52 prosent av arbeidsgiverne som trekker fram samarbeidet med tillitsvalgte, mot 46 prosent i 2021.

For øvrig ser vi at faktorer som evnen til å ta i bruk ny teknologi og håndtering av feil fortsatt vurderes som viktige innovasjonsfremmere.

Figur 6.4: Faktorer som fremmer innovative løsninger. N=175.



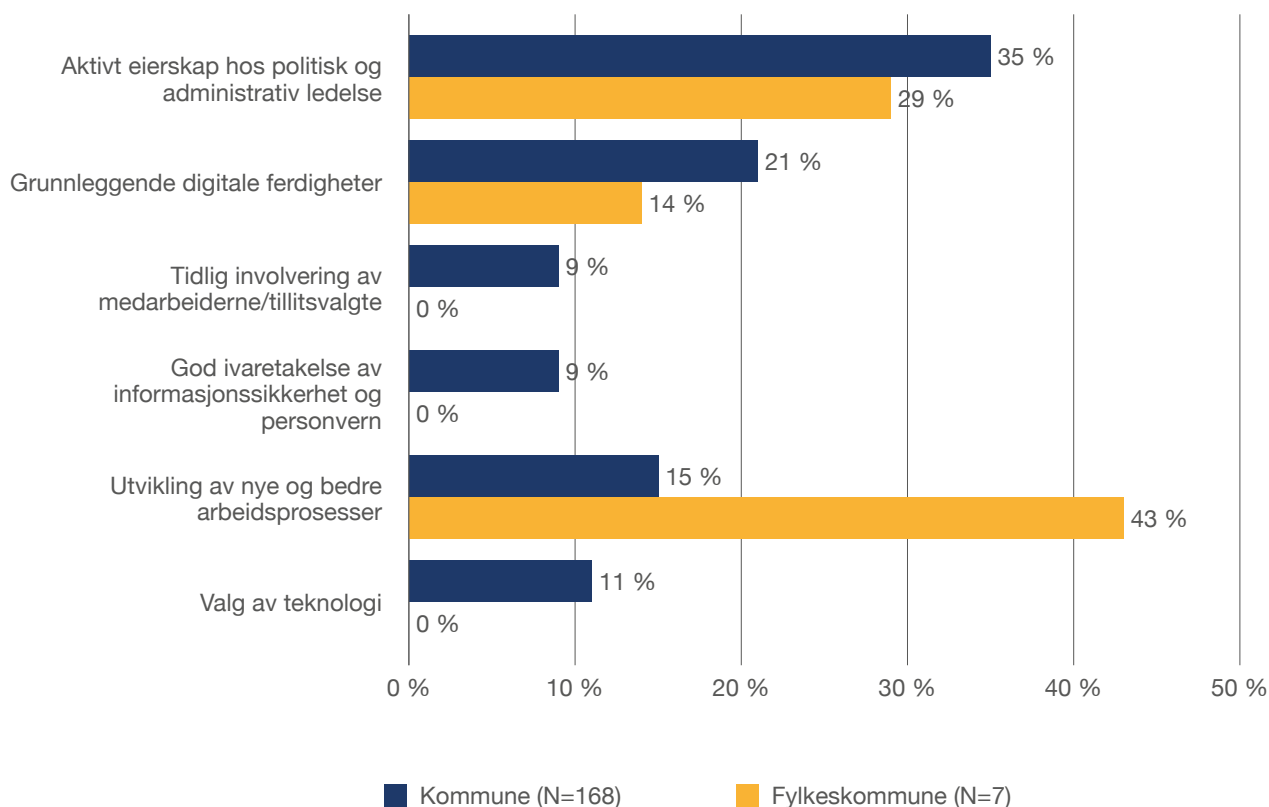
Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023

En digitalisert kommunesektor

Som vi så innledningsvis i dette kapitlet, står digitalisering fortsatt høyt på dagsorden i kommunesektoren. Forankring og aktivt eierskap hos politisk og administrativ ledelse vurderes som en spesielt viktig faktor for å lykkes med digitalisering i egen kommune og fylkeskommune (figur 6.5). Dette spørsmålet om «suksessfaktorer» er nytt av året, så vi har ikke noe sammenlikningsgrunnlag for å studere ev. endring over tid, men vi ser at eierskap til digitaliseringsatsing vurderes som mest sentralt, sammen med utvikling av nye og bedre arbeidsprosesser.

Av figur 6.6 ser vi videre at grunnleggende ferdigheter hos og tidlig involvering av medarbeidere og tillitsvalgte er viktige faktorer for gode digitaliseringsprosesser. Dette er i tråd med etablerte råd for digitale omstillingsprosesser.⁸ Digital kompetanse er viktig i alle deler av organisasjonen: Ledere må være i stand til å forstå hvordan teknologi kan utnyttes for å løse virksomhetens oppgaver på nye og bedre måter; IT-avdelingen må ha kunnskap om nye teknologier og teknologitrender; og medarbeiderne må ha kompetanse til å ta i bruk digitale verktøy og løsninger. Fordelingen av kompetanseutviklingstiltak innen de ulike tjenesteområdene er for øvrig stabil over tid.

Figur 6.5: Andel som har rangert følgende faktorer som viktigst for å lykkes med digitalisering i sin kommune/fylkeskommune.



Kilde: Ipsos, 2023

⁸Se også KS (2018): *Gode råd ved digitale omstillingsprosesser*.

Digitalisering for bedre arbeidsprosesser og bedre styringsdata

Digitalisering er ett (av flere mulige) virkemiddel for å jobbe mer effektivt og levere bedre tjenester. Hvis vi sammenlikner med resultatene fra undersøkelsen i 2021, ser vi av figur 6.6 at forenkling av arbeidsprosesser fortsatt oppgis som den største effekten av digitalisering i kommunesektoren. Bedre kommunikasjon og økt samhandling med andre aktører oppgis også som viktig, slik det også gjorde i 2021.

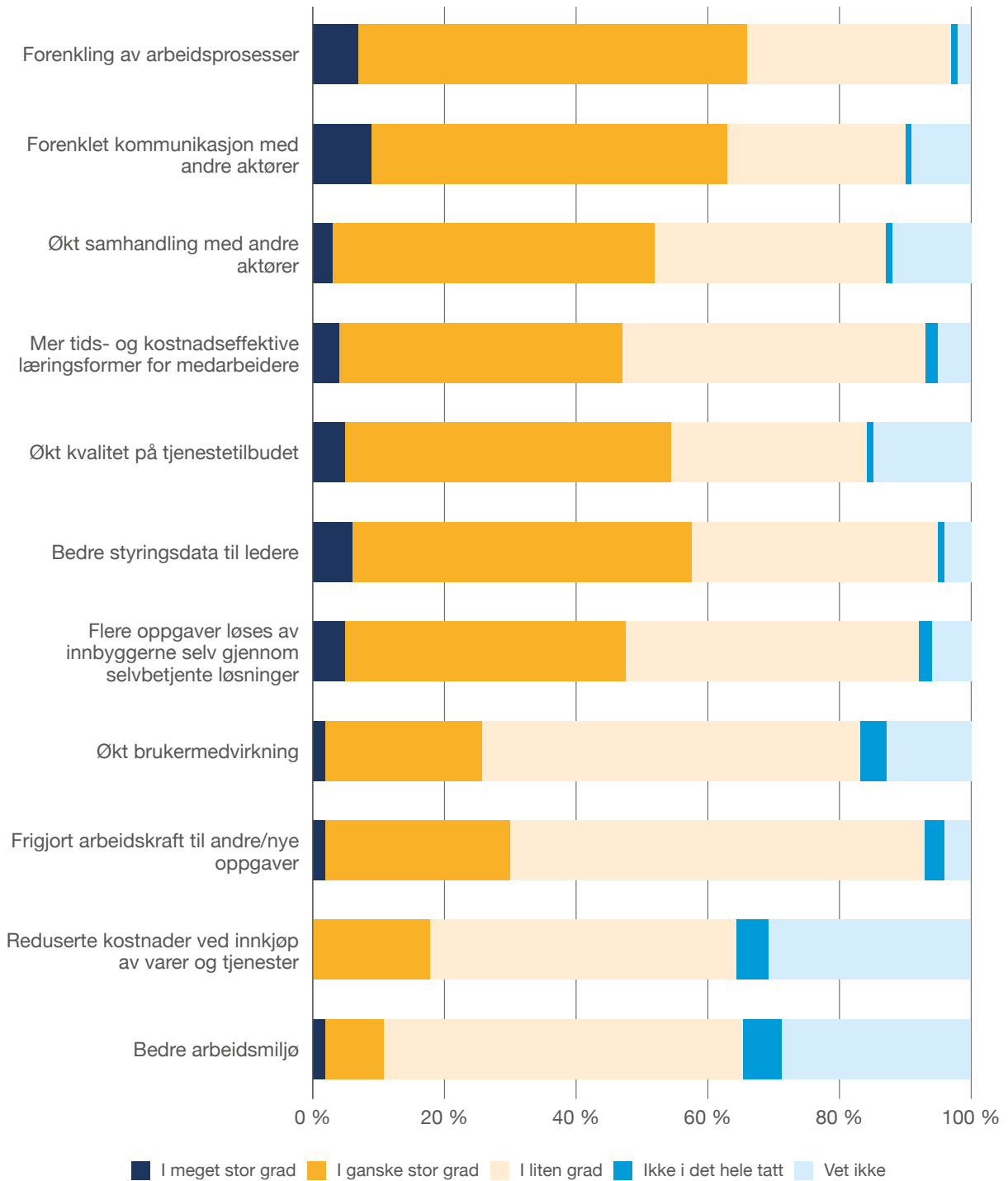
Bedre styringsdata til ledere oppgis i noe større grad som en effekt av digitalisering i dag enn ved forrige måling (57 prosent ganske eller meget

stor grad i 2023 mot 52 prosent i 2021). Sett i sammenheng med en observert kraftig økt oppmerksomhet mot prioritering av strategisk ledelse, tegnes et bilde av digitalisering som et viktig verktøy både med og for ledere.



Digitalisering er et viktig verktøy både for og med ledere



Figur 6.6: Effekter av digitalisering i løpet av de siste to årene. N=175.

7

Ledelse

En kompetent og smidig ledelse i kommunesektoren, basert på tydelige roller og et godt samspill med medarbeidere og mellom politisk og administrativ ledelse, er viktig for å løse samfunnsoppdraget framover. God ledelse handler om å legge til rette for mestring, motivasjon og bidra til at medarbeiderne opplever å få brukt og utviklet egen kompetanse. Endringer i arbeids- og samfunnslivet betyr behov for en nyskapende arbeidsgiverpolitikk. utfordringen løses av dedikerte ledere i samspill med kompetente medarbeidere.



Ledelse – viktig og utfordrende

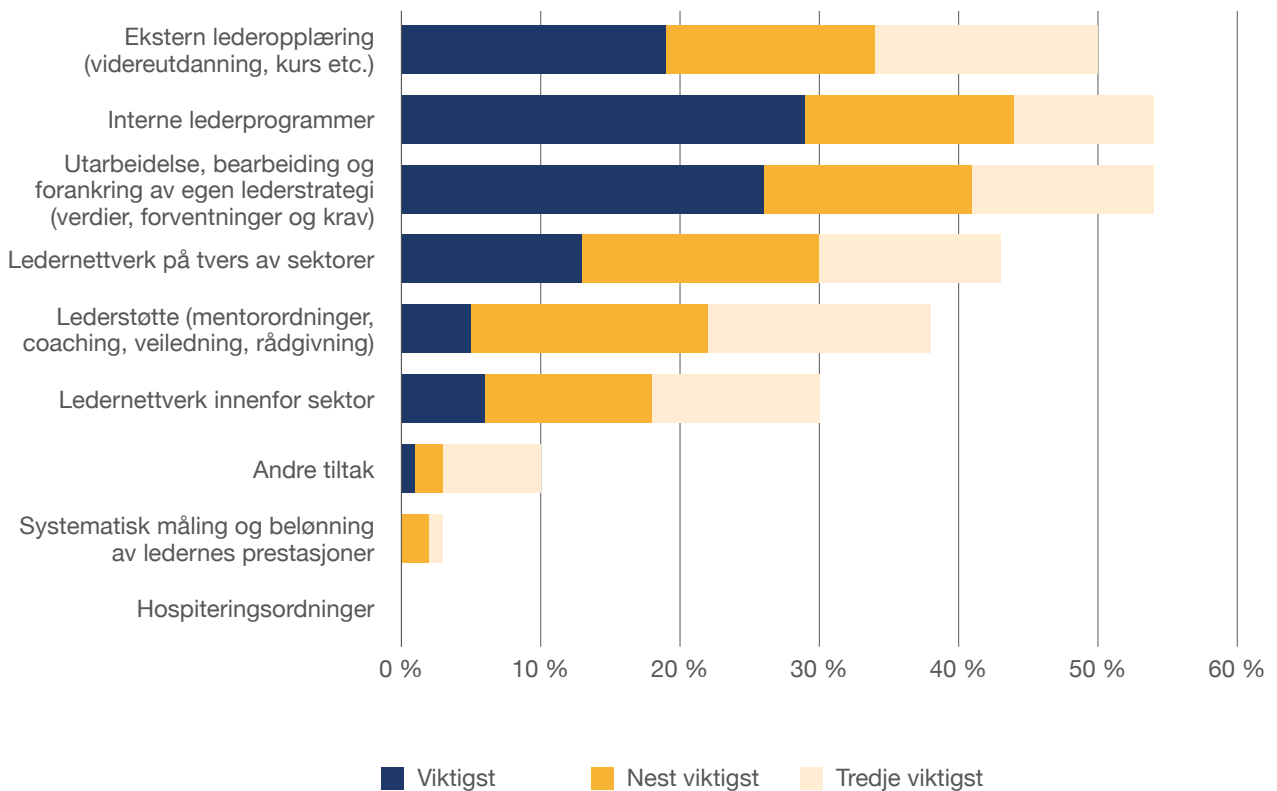
I kapittel 1 så vi bl.a. at ledelse er én blant mange arbeidsgiverutfordringer i kommuner og fylkeskommuner. Dette er riktignok ikke blant de utfordringene som oppgis i størst grad (og var det heller ikke i 2021), men andelen som oppgir ledelse som en ganske eller meget utfordrende arbeidsgiverutfordring har økt de siste årene (fra 20 prosent i 2021 til 31 prosent i 2023).

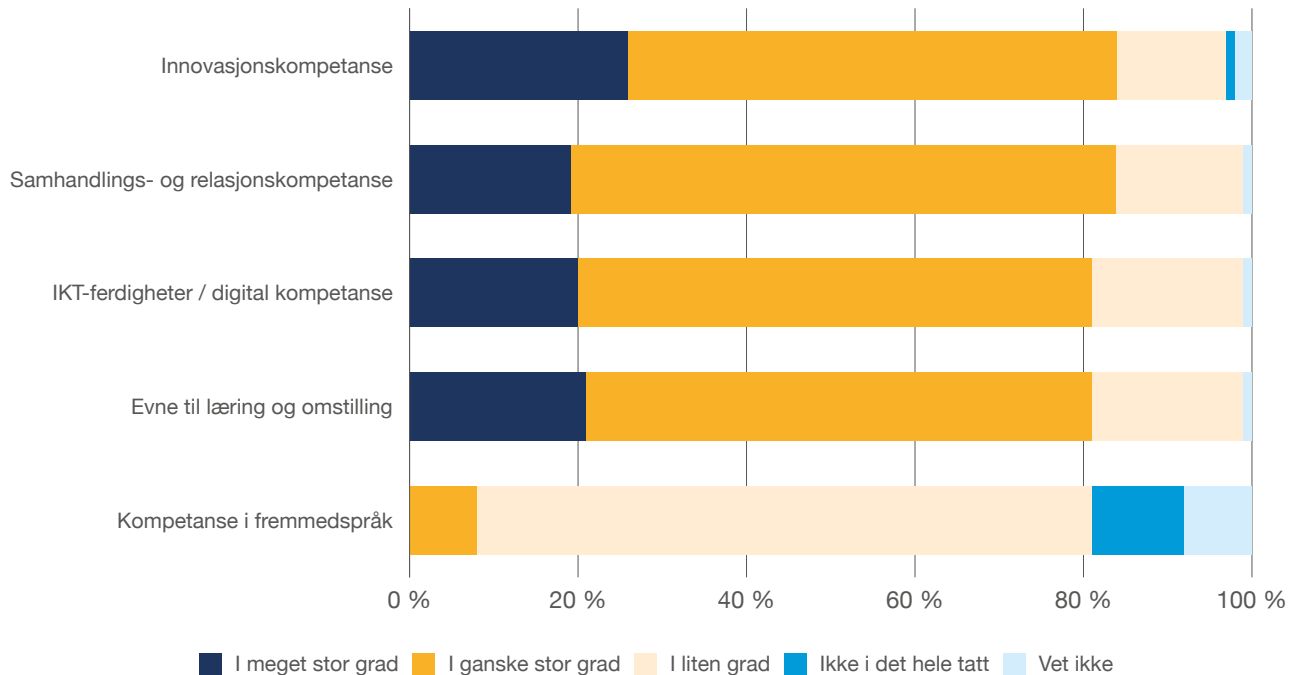
De to siste årene har nesten ni av ti kommuner (og samtlige fylkeskommuner i undersøkelsen) iverksatt tiltak for å styrke kompetansen blant ledere (figur 7.1). Dette er en økning fra 84 prosent i 2021, og vitner om stadig økende

oppmerksomhet om ledelse. Det viktigste tiltaket er interne lederprogrammer, men utarbeidelse, bearbeiding og forankring av egen lederstrategi (verdier, forventninger og krav) er også mye brukt. Disse to tiltakene henger sannsynligvis tett sammen. Ekstern lederopplæring i form av videreutdanning og kurs etc., er også et prioritert tiltak. Det er en økning i bruken også av disse tiltakene siden 2021.

Bruken av *nettverk*, både innenfor egen sektor og på tvers av sektorer, er også mer brukt i 2023 enn i 2021 økninger på hhv. ni prosentpoeng og syv prosentpoeng).

Figur 7.1: Iverksatte tiltak for å styrke kompetansen blant ledere, etter viktighet. N=175.



Figur 7.2: Kompetansebehov blant ledere generelt. N=175.

Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner. Spørsmålsstilling: «I hvilken grad er det behov for å utvikle følgende evner og tverrfaglige kompetanser blant ledere generelt sett?». Kilde: Ipsos, 2023

Lederkompetanse på mange områder

Omstillingstakten i arbeidslivet øker kravene til å tilegne seg ny kompetanse. Med dette følger omstilling og endringer i arbeidsoppgavene, noe som gjenspeiles i kommunenes behov for å utvikle tverrfaglig kompetanse og ferdigheter både hos ledere og medarbeidere.

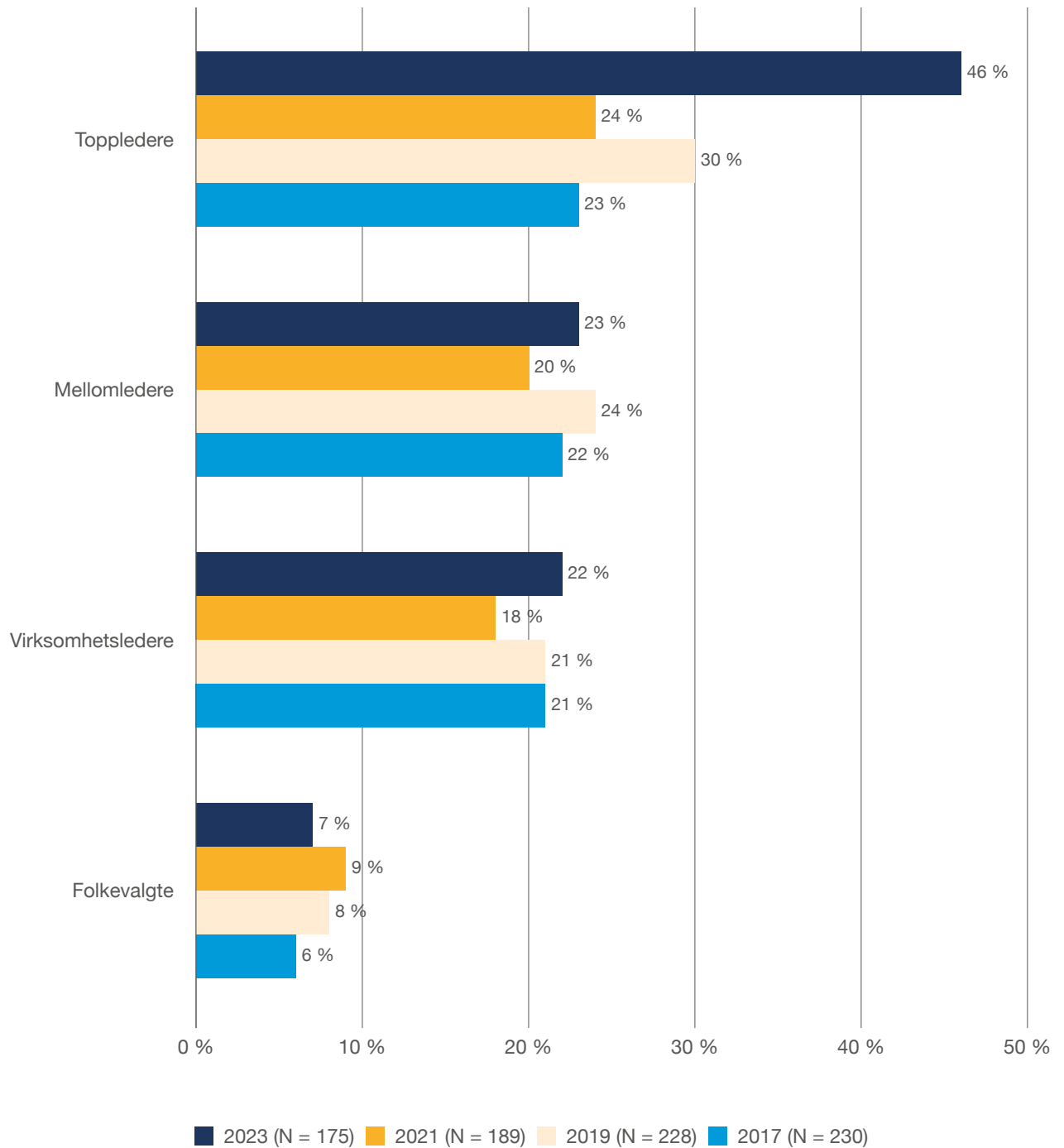
I kapittel 4 så vi bl.a. at kompetansebehovet blant *medarbeidere* var stort og økende innen digitalisering og omstillingsevne. Når det gjelder *ledere* (figur 7.2), er det jevnt over store behov for kompetanse innen både innovasjon, samhandling/relasjoner, IKT-ferdigheter/digital kompetanse og evnen til læring og omstilling. Kompleksiteten i samfunnet har blitt større, og det er behov for at

ledere ser utover egen enhet og egne kommuner, tenker ressursmobilisering og samfunnsutvikling og skaper arenaer for eksperimentering, noe som krever kompetanse innen både innovasjon, digitalisering og samhandling.

Strategisk IKT-ledelse prioriteres

Når det gjelder strategisk IKT-ledelse mer konkret, ser vi av figur 7.3 at dette er et høyt prioritert område for kommuner og fylkeskommuner i 2023: Nær halvparten (46 prosent) har for eksempel iverksatt kompetansehevede tiltak for toppledelsen – noe som er en dobling fra forrige måling i 2021. Denne økningen kan henge sammen med økt aktivitet i de regionale digitaliseringsnettverkene, og flere regioner har gjennomført kompetanseløft etter

Figur 7.3 Andel kommuner/fylkeskommuner som har iverksatt kompetansehevingstiltak knyttet til strategisk IKT-ledelse.



Merknad: Svar fra både kommuner og fylkeskommuner.
Kilde: Ipsos, 2023

den såkalte Trøndelagsmodellen det siste året. For mellomledere og virksomhetsledere er bildet mer stabilt. Kompetanseutvikling på dette feltet er nokså stabilt også for folkevalgte, men som vi så i kapittel 6, vurderes politisk eierskap til digitaliseringsarbeidet som viktig.

Barnehager skårer høyest på mestringsorientert ledelse

10-FAKTOR er et digitalt verktøy for virksomheters utviklingsarbeid innen ledelse, medarbeiderskap, arbeidsmiljø og kvalitetsutvikling. Verktøyet benyttes av rundt 300 kommuner og fylkeskommuner og bygger på forskning om hva som er viktige innsatsfaktorer for å oppnå resultater. Tabell 7.1 viser gjennomsnittskår på utvalgte faktorer

for hele landet, basert på virksomhetene som gjennomførte undersøkelsen i 2022. Ledelse er et viktig måleparameter i 10-Faktor, og «mestringsorientert ledelse» er en av nøkkelfaktorene i dette verktøyet. Mestringsorientert ledelse defineres som: Ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra sine egne forutsetninger, slik at medarbeideren opplever mestring og yter sitt beste.

Barnehage skårer aller best på denne faktoren, slik de også gjorde i 2020, og bildet er stabilt sammenliknet med 2020 – for alle tjenesteområder på tvers av utvalgte faktorer.

Tabell 7.1: 10-FAKTOR – utvalgte faktorer etter tjenesteområde, 2022.

	Mestringsorientert ledelse	Rolleklarhet	Relevant kompetanseutvikling	Mestringsklima
I alt	3,9	4,2	3,6	4,1
Administrasjon	4,1	4,2	3,9	4,2
Barnehage	4,2	4,4	3,8	4,3
Barnevern	4,1	4,1	3,6	4,2
PLO, Hjemmetjeneste	3,9	4,3	3,6	4,0
PLO, Institusjon	3,9	4,4	3,7	4,1
Skole, barnetrinn	4,0	4,3	3,5	4,2
Skole, ungdomstrinn	4,0	4,2	3,4	4,2
Sosialtjeneste	4,1	4,2	3,8	4,2
Teknisk virksomhet	4,0	4,2	3,8	4,0

Merknad: Hver faktor måles på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er beste verdi.
Kilde: KF, 2023





Referanseliste

Arbeidsgivermonitoren 2023

Høgskolen i Sørøst-Norge (nå Universitetet i Sørøst-Norge) for KS, 2018: *Demokratisk innovasjon. Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner.*

Ipsos for KS, 2019: *Holdninger til læring og kompetanseutvikling for senior arbeidstakere.*

KS, 2018: *Gode råd ved digitale omstillingsprosesser.*

NIVI for KS, 2014: *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene.* Sluttrapport fra KS FoU-prosjekt.

Rambøll for KS, 2021: *Hva innebærer egentlig digital kompetanse for utvalgte roller i kommunen?* Sluttrapport fra KS FoU-prosjekt.

Rambøll, IKT Norge, Digdir, NTNU, 2022: *IT i praksis 2022. Status for digitalisering i norsk offentlig sektor.*

Velferdsforskningsinstituttet NOVA/OsloMet, Rapport 3/2023: *Veier ut av arbeidslivet. Senkarrierer og yrkesavgang.*



Den positive utviklingen
i heltidsandeler de siste
årene fortsetter, men bildet
er sammensatt.



Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

