

KS



**Framtidens rekruttering
Kommunene vil trenge mer arbeidskraft**

2009

Framtidens rekruttering Kommunene vil trenge mer arbeidskraft

Kommunesektoren vil oppleve økende utfordringer med å tiltrekke seg og holde på den arbeidskraften som trengs for å møte befolkningens behov for tjenester og velferd.



Forskningsrapporten ”Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus” som er utarbeidet av Econ Pöyry på oppdrag fra KS, drøfter forhold som kan skape eller bidra til å dempe kommunenes utfordringer når det gjelder arbeidskraft.

Kommunenes rekrutteringsproblemer varierer mye fra kommune til kommune, mellom yrkesgrupper, og over tid. Nærhet til byer eller tettsteder, samt gode fagmiljøer er eksempler på forhold som gjør det lettere å tiltrekke seg arbeidskraft. Endel av dagens rekrutteringsproblemer vil antakeligvis bli dempet dersom arbeids-

ledigheten stiger. Dette gjelder særlig yrkesgrupper der konkurransen mellom kommunesektoren og privat sektor er stor, for eksempel personell med teknisk og økonomisk-administrativ utdanning.

Mangler den arbeidskraften vi trenger mest

Det blir stadig flere eldre i Norge. Dette skaper et økt behov for pleie- og omsorgstjenester. Stigende forventninger til kvaliteten på tjenestene, bidrar også til at det etter hvert vil bli vanskelig å skaffe nok helsepersonell. Langsiktige framskrivninger viser at det vil bli mangel på helsefagarbeidere/hjelpepleiere og sykepleiere i fremtiden.

Helsefagarbeideren

Den nye utdanningen til helsefagarbeider og omsorgsarbeider avløser nå hjelpepleier. Den nye benevnelsen helsefagarbeider vil derfor bli benyttet videre i heftet.

Beregninger viser at vi i 2025 vil mangle omlag 35.000 årsverk når det gjelder helsefagarbeidere, og mellom 10.000 til 20.000 årsverk når det gjelder sykepleiere. Tilstrømning til og gjennomføring av dagens utdanning til helsefagarbeider, er for lav til å møte utfordringene som venter.

Mangelen på førskolelærere i sentrale strøk, vil trolig fortsette en periode fremover fordi at barne-

hagene fortsatt bygges ut. Det virker som om interessen for læreryrket fortsetter å falle, underdekningen av lærere beskjeden samlet sett. I yrker hvor det er sterk konkurranse fra privat sektor, har rekrutteringssituasjonen etter hvert blitt svært vanskelig for mange kommuner.

Utfordring å tenke langsiktig

Det kan være en utfordring for kommunene å tenke og handle langsiktig. Tiltak som gir effekt i forhold til å rekruttere og holde på arbeidskraft, kan være kostbare på kort sikt, men vil gi resultater på lang sikt. Econ Pöyrys rapport viser at det er et stort potensial for kommunene å gjennomføre tiltak for å forebygge fravær og avgang av allerede ansatte. Tiltak som hindrer utstøting og tidligpensjon er eksempler på investeringer som først og fremst kaster av seg i fremtiden. Det samme gjelder en rekke kompetanse- og utdanningstiltak som for eksempel det å skape flere læreplasser i kommunene. Dersom flere elever ved helse- og sosialfag i videregående opplæring får tilbud om lære plass, vil også flere unge fullføre denne utdanningen.



Del I.

Unge studievalg har stor betydning for fremtiden

Hva ungdom velger å utdanne seg til, har stor betydning for tilbudet av arbeidskraft i et samfunn.

Kommunesektoren trenger kandidater fra en rekke utdanninger på høyskolenivå. Sektoren er den viktigste arbeidsgiveren til helsepersonell med utdanning på videregående nivå (helsefagarbeidere).

Færre velger helse- og sosialfag i videregående opplæring

Hvilke type arbeidskraft vi får tilgang på i årene som kommer, kan en til dels lese ut av søkertallene til de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring. En klar tendens er at stadig flere søker seg til studieforberedende utdanningsprogram (tidligere allmennfag). Fra 2003 til 2008 økte andelen som valgte dette programmet med drøyt 4 prosentpoeng.

For å dekke behovet for pleiepersonell i framtiden, må langt flere ungdommer velge helsearbeiderfaget på videregående skole enn det som er tilfellet i dag. Flere voksne ufaglærte må også kvalifisere seg til yrket.

Det finnes lite kunnskap om hva som er årsaken til lavere interesse for helse- og sosialfag i videregå-

ende opplæring. En tror likevel at faktorer som status i yrket, karriere- og utviklingsmuligheter, samt stillingsstørrelse er viktig for ungdoms utdanningsvalg.

Trender styrer ungdoms yrkesvalg

I følge Econ Pöyrys rapport styres ungdom av blant annet kulturelle trender og verdier, når de velger utdanning og yrke. Man antar at ungdoms yrkesplaner påvirkes av trender som samsvarer med et økende velferdsnivå i samfunnet. Det er dokumentert at "tradisjonelle verdier" som blant annet idealisme er på tilbakegang, mens materielle verdier og verdier som vektlegger for eksempel selvrealisering, er på framgang. I tillegg vil også status og anseelse til yrker og utdanninger spille en viktig rolle når unge skal velge utdanning. Dersom ungdoms oppfatning av viktige yrker i kommunesektoren som lærere, helsearbeidere av ulike slag, ikke endres, vil trolig interessen for slike yrker fortsette å falle.

Heles- og sosialfag

Helse- og sosialfag har lenge hatt en nedgang i søkertall. I 1997 hadde over 13 prosent av søkerne til VG1, helse- og sosialfag som førstevalg. Etter et bunnpunkt på 9 prosent i 2002, økte søkingen noe. Fra 2004 har imidlertid søkeandelen igjen falt, og fra 2007 til 2008 sank søkeandelen ytterligere.

Mindre frafall vil gi mer arbeidskraft

Frafall i videregående opplæring fører til at en del elever ikke får den fagutdanningen de har begynt på. Samfunnet går dermed glipp av nødvendig arbeidskraft. Om lag 57 prosent av de som startet videregående opplæring i 2001 hadde fullført innen normert tid. Det var langt flere elever som fullførte på allmennfag (omtrent 3/4) enn på yrkesfag (knappt 40 prosent). Tall fra 2002 viser at i helse- og sosialfag er andelen av de som slutter også høyt. Dersom flere unge fullfører studieløpet sitt innenfor helse- og sosialfag, vil dette gi en direkte tilgang på arbeidskraft for kommunene. I hvilken grad unge gjennomfører videregående opplæring varierer også mellom studieretninger og fylker. Dette kan ha sammenheng med at opplæringstilbudet varierer i kvalitet. Frafall og avvik fra normal studieprogresjon ved høyere utdanning representerer også et potensielt tap av arbeidskraft.

Utformingen av studietilbudene, gjennomføring av undervisningen, samt studentenes evner, interesser og holdninger kan ha noe å si for hvorvidt studentene gjennomfører eller ikke. For alle utdanninger sett under ett, har gjennomføringen i snitt ligget på 80 prosent de senere årene. Denne tendensen er stigende. For utdanninger som sionom, sykepleier, vernepleier, fysioterapeut og ergoterapeut har andelen studenter som gjennomfører i gjennomsnitt ligget på 90 prosent: I motsetning til almenlærere og førskolelærere hvor gjennomføringen er klart lavere enn for mange helseutdanninger.



Læreplasser gir bedre resultater

Utforming av opplærings-tilbudene i videregående opplæring er av betydning for elevenes grad av gjennomføring. Karakternivået fra grunnskolen er viktig for å forklare frafall. De med gode karakterer fra grunnskolen følger i større grad normal studieprogresjon, enn de som har dårligere karakterer. Dette viser at mye av problemet med frafall har sammenheng med elevenes kunnskaper og ferdigheter fra grunnskolen. Undersøkelser tyder også på at det å ha læreplass bidrar til bedre resultat og styrker elevene i fullføringen av videregående opplæring.



Man regner med at kvaliteten på læringen er bedre blant elever med læreplass enn blant elever uten. Noen kommuner tar inn mange lærlinger, mens andre reduserer omfanget.

Et desentralisert finansieringsansvar gjør endel virksomheter skeptiske til å ta inn lærlinger. Econ påpeker at et godt virkemiddel for å skape flere læreplasser vil derfor være en sentral finansiering av ordningen. Å få flere læreplasser innenfor helsearbeiderfaget og andre

yrkesfag som kommunene trenger, vil være et viktig virkemiddel for kommunenes rekrutteringsarbeid.

Færre søker seg til "velferdsyrker"

Det har vært en langvarig nedgang i andelen søkere til "velferdsyrker", noe som tyder på at dette kan være av strukturell art. Når vi nå går inn i en lavkonjunktur, kan man forvente at flere søker seg mot utdanninger som i hovedsak brukes i offentlig sektor.

Det totale antallet søkere til høyere utdanning økte svakt i perioden fra 2004 til 2007. Søkningen til universitetene gikk noe ned i 2007, særlig ved Universitetet i Oslo. Ved høyskolene var det liten økning i søketallet, men det var store forskjeller høyskolene i mellom. De siste tre årene har det vært en sterk økning i søkningen til økonomisk og administrative fag. Søkertallene til førskolelærer og ingeniør viser også sterk vekst, mens allmennlærer- og sykepleierutdanningen er blant utdanningene som har opplevd størst nedgang. Også andelen som søker seg til barneverns- og sosionomutdanning har gått kraftig ned de siste årene. Det er slående at viktige utdanningsgrupper i kommunesektoren opplever sviktende evne til å konkurrere om de unges studieønsker.

Del II.

Sykefravær, uføre- og tidligpensjon

Sykefravær, uførepensjonering eller tidligpensjonering reduserer tilgangen på arbeidskraft. Lavere sykefravær vil minske behovet for vikarer, samtidig som det vil hindre at arbeidskraft forsvinner over tid ved at ansatte går over i uførepensjon. Kvaliteten på tjenestene kan dessuten bli bedre dersom sykefraværet blant de ansatte er lavt.



Sykefraværet

Sykefraværet i norsk arbeidsliv økte kontinuerlig fra 1994 til 2004. Dette vakte stor bekymring, og var mye av bakgrunnen for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i 2001. Riktignok var fraværet enda høyere på midten av 1980- tallet, men det er bred enighet om at sykefraværet er høyere enn det bør og kan være. Samlet sykefravær i Norge var drøyt 6 prosent i 1. kvartal i 2008. Fraværet har vært ekstra høyt i kommunesektoren, som i de senere årene har hatt et sykefravær på mellom 8 og 9 prosent.

Det er mye å hente på å få ned sykefraværet. En nedgang på 2 prosentpoeng i sykefraværet i kommunesektoren, tilsvarer 7000



- 7 -

årsverk. Dersom kommunene klarer å få ned sykefraværet, vil også antallet uførepensjonister reduseres. I tillegg til årsverkene kan kommunesektoren over tid mulig vinne ytterligere 17.000 årsverk fordi det hvert år vil være færre som slutter i jobben og går over på uførepensjon. En viktig langsiktig effekt av et lavere sykefravær, vil være et bedre omdømme til mange ”kommuneyrker”. Dette vil trolig stimulere både søkningen til utdanningene og de ferdigutdannedes ønske om å arbeide i kommunesektoren.

Årsaker til sykefravær

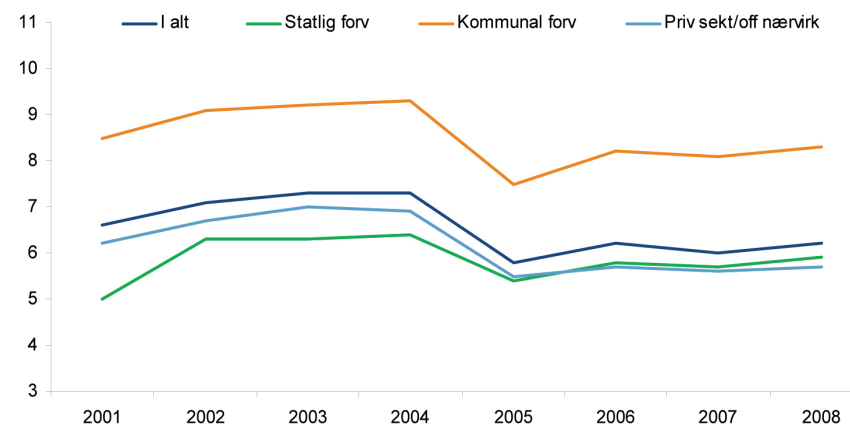
Kvinner og eldre arbeidstakere har oftere et høyere sykefravær enn andre. Disse er sterkere representert i kommunesektoren enn i resten av arbeidslivet.

Det har vært forsket mye på hva sykelønnsordninger har å si for sykefraværet. Den norske sykelønnsordningen er relativ sjenerøs. Undersøkelser viser at land som har gode ordninger for arbeidstakerne også har høyere fravær enn land med dårligere ordninger. Den mest åpenbare årsaken til sykefravær er naturligvis sykdom. En forklaring til høyere sykefravær kan også være at stadig flere sykdommer og diagnoser anerkjennes.

Sykefraværsprosent 1. kvartal 2001- 2008 - prosent

Fra rapporten til Econ Pöyry

Kilde: NAV



Pensjoneringsalderen øker

Fra 2003 til 2006 økte forventet pensjoneringsalder for alle ansatte fra 63,3 år til 63,6 år. I 2007 økte den ytterligere til 63,9 år. Det betyr at flere eldre arbeidstakere fortsetter i jobben, og tilbøyeligheten til å gå over på uførepensjon, AFP eller andre ordninger, avtar. Konjunkturoppgangen og sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft er trolig en viktig grunn til økningen i pensjoneringsalder. Knapphet på arbeidskraft bidrar gjerne til å hindre utstøting og å fremme inkludering av eldre arbeidstakere. Forventet pensjoneringsalder for en 50-åring i kommunal sektor er likevel omtrent 2 år lavere enn landsgjennomsnittet.

Pensjoneringsalder

Leger og ledere har høyest pensjoneringsalder i offentlig sektor, mens førskolelærere har lavest. Sykepleiere har noe lavere pensjoneringsalder enn hjelpepleiere og andre yrkesgrupper med lavere lønn og større fysiske arbeidsbelastninger. Kontoransatte har relativt høy avgangsalder, mens skolesektoren plasserer seg midt i fordelingen av yrker når det gjelder avgangsalder.

- 8 -

Et godt arbeidsmiljø hindrer sykefravær

Arbeidsbelastning og arbeidsmiljø spiller en stor rolle for sykefravær og overgang til uførepensjon.

Arbeidsmiljøet kan både gjøre oss syke eller gjøre det vanskelig å jobbe med en sykdom. En rekke studier viser at det er en klar sammenheng mellom fysisk arbeidsmiljø og sykefravær. Dette kan dreie seg om slitasje, ulykkesrisikoer og at ansatte utsettes for skadelige stoffer. Det psykososiale arbeidsmiljøet er vanskeligere å måle. Man antar likevel at høye psykiske krav kombinert med lav kontroll og få påvirkningsmuligheter, gir risiko for sykefravær. Dersom man i tillegg har liten sosial støtte fra kolleger eller ledelse, gir det høy risiko for sykefravær. Følelsen av å være til nytte er viktig for hvor lenge arbeidstakere vil jobbe.

En rekke studier viser at det fysiske arbeidsmiljøet på norske arbeidsplasser er gjennomgående blitt bedre, mens indikatorene for det psykososiale arbeidsmiljøet spriker.

Viktig med støtte fra ledelsen

For å forebygge sykefravær som kan relateres til forhold på arbeidsplassen kan det iverksettes ulike

typer tiltak. Blant pleiepersonell dreier det seg særlig om å forebygge fysiske belastninger, blant annet gjennom tilstrekkelig bemanning, vikarbruk ved sykefravær og investeringer i utstyr. Slike tiltak er ikke gratis, men vil ofte gi gevinster på lengre sikt.

De psykososiale forholdene på arbeidsplassen er viktige

Undersøkelser tyder på at et fokus på faglighet og kompetanseutvikling bidrar til at de ansatte trives bedre, samtidig som dette også kommer brukerne av tjenestene til gode. Forskningen gir klare svar på at en ledelse som er opptatt av de ansattes ve og vel gir direkte effekt på sykefraværet, og ønske om å stå i jobben. Det å oppleve støtte fra nærmeste leder, kan være en viktig buffer i forhold til arbeidssituasjonen. En leder er med på å prege det psykososiale arbeidsmiljøet på en arbeidsplass. Det er derfor sentralt å utvikle ledere på alle nivåer i kommunene for å holde på arbeidskraften.



Jobbe lengere

Tiltak for å få folk til "å stå" i jobben

Det er gjennomført en rekke tiltak innen kommunesektoren som har til hensikt å hindre sykefravær og tidligpensjon, for eksempel:

IA-avtalen – Legger vekt på ulike tiltak overfor personer som er sykemeldte, for eksempel oppfølging i sykemeldingsperioden og aktiv sykemelding.

Seniorpolitikk – For eksempel bonus eller tilbud om redusert arbeidstid til arbeidstakere over 62 år.

Kvalitetskommuneprogrammet – Skal blant annet bidra til at kommunene er gode arbeidsplasser for de ansatte. Både kompetansetiltak, utvikling av medarbeiderne og tiltak for å redusere sykefraværet står sentralt i programmet.

Del III.

Forhold som kan øke tilgangen på arbeidskraft

Lønns- og arbeidsvilkår er viktige både for å rekruttere og å holde på arbeidskraft. Det samme er arbeidstakers mulighet til å jobbe heltid. Økt arbeidsinnvandring kan også bidra til et arbeidskrafttilskudd i kommunene.

Svak lønnsutvikling i kommunene
Lønn spiller en viktig rolle både for ungdoms valg av utdanning og yrke, og for ansattes avgang til andre yrker og sektorer. Effekten av lønn er sterkest blant nyutdannede og svakere blant allerede ansatte, viser utredninger. Kommunenes konkurransevne når det gjelder lønn er svak blant høyt utdannede med lang erfaring, men relativt god blant nyutdannede med kort erfaring. Likevel er det ikke er mange som slutter i kommunen og begynner i privat virksomhet på grunn av lønnen alene. Lønn påvirker kommunenes evne til å tiltrekke seg og å holde på arbeidskraft, både på kort og lang sikt. De fleste yrkesgrupper som arbeider i kommunene har, i følge Econ Pöyrys rapport, gjennomgående få sysselsettingsmuligheter uten-

for kommunesektoren. Effektene av et lavt lønnsnivå vil derfor først og fremst bli synlig ved at ungdom velger bort utdanninger som er relevante for kommunene.

Ufrivillig deltid kan hindre rekruttering

Deltidsomfanget er relativt stort i kommunesektoren, og særlig i pleie- og omsorgstjenestene. Dette gjelder spesielt ufaglærte hjemmehjelpere og assistenter som arbeider i små stillinger, men også 30 prosent av hjelpepleierne og 21 prosent av sykepleierne arbeider under 19 timer per uke. Dersom kommunale arbeidsgivere klarer å fjerne de store fysiske arbeidsbelastningene, og forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet, vil det trolig føre til at en god del av dem som i dag arbeider og ønsker deltid, vil ønske seg lengre avtalt arbeidstid, sier rapporten.

Det å jobbe deltid synes å passe godt med preferanser og familiesituasjonen til mange kvinner med pleierutdanninger. Gode muligheter til å arbeide deltid bidrar således til å mobilisere arbeidskraft fra kvinner med omsorgsoppgaver. Mange deltidsansatte i denne sektoren får imidlertid tilbud om mindre stillingsbrøker enn de ønsker seg

(ufrivillig deltid). At unge helsefagarbeidere flere steder bare får tilbud om deltidsjobb, bidrar trolig til å gjøre det mindre attraktivt for ungdom å velge slik utdanning.

Uønsket deltid

Tiltak for å redusere uønsket deltid

I kommunesektoren har man forsøkt å redusere omfanget av uønsket deltid gjennom forskjellige tiltak:

Kombinasjonsstillinger – Det vil si stillinger der ansatte i små stillingsbrøker får utvidet sin stilling ved arbeid i andre enheter. Enkelte steder organiseres dette som vikarpooler.

Mer helgearbeid – De ansatte arbeider mer i helgene i form av hyppigere og/eller lengre helgevakter.

Alternative arbeidstidsordninger – De ansattes ønsker om fleksibilitet ivaretas ofte ved at turnusplanlegging og fordeling av vakter i større grad tilpasses den enkeltes ønske og behov. Det gir muligheter for arbeidstakere til å påta seg flere ubekvemme vakter og arbeide flere timer.

Innvandring gir arbeidskrafttilskudd

Økt innvandring, og da særlig arbeidsinnvandring, vil kunne gi et arbeidskrafttilskudd for kommunesektoren, skriver Econ Pöyry. I 2005 var sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere drøyt 80 prosent. Dette er 11 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for totalbefolkningen.

Blant familieinnvandrere (familiegjenforening) var sysselsettingsandelen imidlertid en god del lavere, med 65 prosent for menn og 48 prosent for kvinner. Når det gjaldt flyktninger var 52 prosent av mennene og 42 prosent av kvinnene i arbeid i 2005. Mange innvandrere jobber i kommunesektoren. Det har vært en klar vekst i antall innvandrere som arbeider innenfor kommunal pleie og omsorg. En del av innvandrene har imidlertid svake språkkunnskaper og lav formell kompetanse, noe som gjør det vanskelig å ta del i arbeidslivet. Kommunene har mulighet til å mobilisere arbeidskraft blant innvandrere. Generelle integreringstiltak som språk-



opplæring og andre kompetansetiltak rettet mot innvandringsbefolkningen kan bidra til at flere kommer ut i jobb.

Etisk ansvarlig rekruttering

Sosial- og helsedirektoratet utarbeidet i 2008 rapporten "En solidarisk politikk for rekruttering av helsepersonell". KS støtter vurderingene somer gjort i rapporten og trekker spesielt fram følgende: Norge må være i front for å sørge for en etisk ansvarlig rekruttering av helsepersonell fra land som selv trenger kritisk kompetanse – en etisk politikk i forhold til fordelign av helsepersonell mellom fattige og rike land.

Heftet "Framtidens rekruttering - Kommunene vil trenge mer arbeidskraft" bygger på rapporten Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus, utført av Econ Pöyry på oppdrag fra KS.

"Kommunene har hatt utfordringer i å tiltrekke seg og holde på arbeidskraft, og aldringen av befolkningen framover vil forsterke behovet for visse personell-grupper betydelig. Rapporten drøfter betydningen av en rekke forhold i samfunnet som skaper eller bidrar til å dempe kommunesektorens arbeidskraftutfordringer. Generelt er lønns- og arbeidsvilkår viktige både for å rekruttere og å holde på arbeidskraft. For å være en attraktiv arbeidsgiver må kommunene tenke langsiktig og investere tilstrekkelig i arbeidsplassene og i de ansatte."

Kortverjonen er publisert av KS
Heftet er ført i pennen av journalist Birgitte Tørnby

Heftet kan lastes ned fra www.ks.no/fou

Det kan også bestille vederlagsfritt i papirversjon på: kfou@ks.no

KS
Haakon VII gt. 9, Oslo
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Tlf.: 24 13 26 00
Faks: 22 83 22 22
E-post: ks@ks.no

