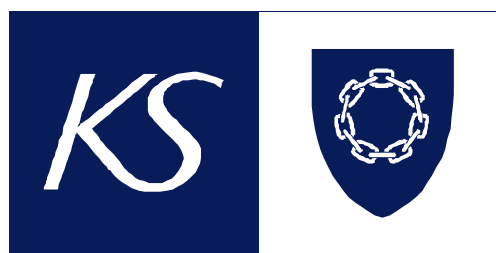


Rapport 2008-128

**Rekruttering og  
arbeidskraft i kommunene  
– en kunnskapsstatus**



# **Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus**

Utarbeidet for  
KS

**- Econ Pöyry -**

Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus

---

## **Innhold:**

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING .....	8
2 OVERSIKT OVER DAGENS REKRUTTERINGSSITUASJON.....	10
3 FRAMTIDENS REKRUTTERINGSUTFORDRINGER – FRAMSKRIVNINGER.....	18
3.1 Framskrivninger førskolelærere.....	18
3.2 Framskrivning lærere .....	20
3.3 Framskrivninger - helse og sosialpersonell .....	21
4 UNGDOMS YRKESPREFERANSER, SØKING OG GJENNOMFØRING I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING .....	26
4.1 Verdier og identitet .....	26
4.2 Søking til videregående opplæring .....	28
4.2.1 Søking til første år i videregående .....	28
4.2.2 Søking til helsefag andre år i videregående .....	31
4.3 Konjunkturer, dimensjonering og søking .....	32
4.4 Gjennomføring av videregående opplæring .....	33
5 SØKING, KAPASITET OG GJENNOMFØRING AV HØYERE UTDANNINGER MED RELEVANS FOR KOMMUNESEKTOREN .....	36
5.1 Utviklingstrekk i høyskolesektoren .....	36
5.2 Søking til utvalgte utdanninger og fag.....	37
5.3 Studieplasser – utvalgte grupper .....	39
5.4 Popularitet – søkere per plass .....	41
5.5 Gjennomføring av studiene.....	43
5.6 Avsluttende merknader .....	46
6 INNVANDRING OG ARBEIDSKRAFTUTFORDRINGER I KOMMUNESEKTOREN .....	48
6.1 Innvandring og sysselsetting i dag.....	48
6.2 Kan innvandring løse arbeidskraftutfordringene i kommunene? .....	52
6.3 Faktorer som påvirker arbeidsinnvandringen til Norge .....	54
6.3.1 Årsaker til migrasjon .....	54
6.3.2 Eksterne drivkrefter .....	54
6.3.3 Interne faktorer – innvandringspolitikk og regelverk .....	56
7 LØNSFORSKJELLER OG LØNNSUTVIKLING.....	58
7.1 Lønnsforskjeller .....	58
7.1.1 Data fra Frisch/PWC-rapport.....	58
7.2 Utvikling over tid, mellom sektorer og mellom yrkesgrupper .....	59
7.2.1 Sektorer .....	60
7.2.2 Tariffønn for yrker i kommunesektoren .....	61
7.3 Betydning av lønn .....	62
7.4 Avsluttende merknader .....	63
8 DELTID OG HELTID .....	64
8.1 Omfang av deltid – frivillig og ufrivillig .....	64
8.2 Tiltak .....	66
8.3 Avsluttende merknader .....	67

9	AVGANG TIL TRYGD OG PENSJON.....	70
9.1	Status og utvikling i sykefravær og tidligpensjonering .....	70
9.1.1	Sykefravær .....	70
9.1.2	Forventet pensjoneringsalder .....	71
9.2	Årsaker til sykefravær og tidligpensjonering.....	74
9.2.1	Sammensetningseffekter .....	74
9.2.2	Årsaker med utspring i regelverk og forvaltning.....	75
9.2.3	Årsaker med utspring i individene.....	76
9.2.4	Årsaker med utspring i arbeidslivet/arbeidsmarkedet .....	77
9.2.5	Avtalefestet pensjon (AFP).....	79
9.3	Effekten av tiltak.....	79
9.4	Organisering, konkurranseutsetting og arbeidsmiljø.....	81
10	NÆRMERE OM ENKELTE SEKTORER OG YRKESGRUPPER.....	85
10.1	Barnehager – førskolelærere .....	85
10.1.1	Oversikt over sektoren .....	85
10.1.2	Yrkesaktivitet blant førskolelærere.....	85
10.1.3	Avsluttende merknader - førskolelærere.....	87
10.2	Grunnskole og videregående opplæring .....	87
10.2.1	Avsluttende merknader – lærere .....	88
10.3	Utdanningsgrupper innen pleie og omsorg .....	88
10.3.1	Oversikt over sektoren .....	88
10.3.2	Nærmere om tilgang, avgang og mobilitet .....	89
10.3.3	Holdninger, studievalg og rekruttering .....	90
10.3.4	Avgangsfaktorer – lønn, arbeidsbelastninger og karrieremuligheter.....	90
10.3.5	Hjelpepleiere versus sykepleiere .....	91
10.3.6	Særlige problemstillinger innen hjelpepleieryrket og hjelpepleierutdanningen .....	91
10.3.7	Avsluttende merknader - helse- og sosialpersonell .....	94
11	STATLIGE PLANER OG STRATEGIER .....	96
11.1	Førskolelærere .....	96
11.2	Helse- og sosialpersonell .....	96
	REFERANSER.....	98
	VEDLEGG 1: SUPPLERENDE TABELLER OG FIGURER .....	104
	VEDLEGG 2: SAMMENHENGEN MELLOM SYKEFRAVÆR OG UFØRETRYGD .....	114
	V2.1 Innledning .....	114
	V2.2 Sammenheng mellom sykefravær og tidligpensjonering på virksomhetsnivå.....	114

## Sammendrag og konklusjoner

### Resymé

*Kommunene har hatt utfordringer i å tiltrekke seg og holde på arbeidskraft, og aldringen av befolkningen framover vil forsterke behovet for visse personellgrupper 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.*

### Bakgrunn

Kommunesektoren har de senere årene opplevd økende utfordringer i å rekruttere og beholde den arbeidskraften som trengs for å møte befolkningens behov for tjenester og velferd. For å møte denne utfordringen utarbeidet KS i 2007 en ny arbeidsgiverstrategi mot 2020 "Stolt og unik" (AGS 2020). Strategien er tatt i bruk i mange kommuner og fylkeskommuner og kommunesektoren som helhet i arbeidet med videreutvikling av arbeidsgiverpolitikken. Med bakgrunn i arbeidsgiverstrategien, AGS 2020, arbeider KS i disse dager med å utvikle en spesifikk strategi for arbeidskraft og rekruttering. Som innspill til arbeidet med rekrutteringsstrategien ønsker KS en samlet framstilling av relevant forskning med analyser.

### Problemstilling

*I prosjektet systemiseres eksisterende kunnskap om samfunnsmessige drivkrefter som kan skape eller dempe rekrutteringsutfordringer for kommunesektoren, samt kunnskap om hva kommunene selv, enten alene eller i fellesskap, kan gjøre for å løse utfordringene.*

### Konklusjoner og tilrådinger

#### *Betydelige utfordringer*

Utfordringene ved å rekruttere og holde på arbeidskraft varierer fra kommune til kommune og mellom yrkesgrupper. Likevel har kommunesektoren en del felles utfordringer, og selv om vi nå står foran en periode med konjunkturedgang, ser det på noen års sikt ut til at kommunesektoren på en del felt vil få økende problemer med å sikre seg nødvendig arbeidskraft. Langsiktige framskrivninger viser at det går mot stor underdekning av hjelpepleiere og sykepleiere, dersom dagens mønstre for bruk av arbeidskraft i kommunene videreføres, som følge av økt behov for pleie- og omsorgstjenester når antall eldre etter hvert øker. Fortsatt utbygging av barnehagetilbudet tilsier at det fortsatt vil kunne bli mangel på førskolelærere i sentrale strøk i en periode framover. Fallende interesse for ungdom til å velge læreryrket synes å fortsette, selv om den tallmessige underdekningen av antall lærere er beskjeden samlet sett. I tekniske og andre yrker hvor det er sterk konkurranse fra privat sektor, har rekrutteringssituasjonen etter hvert blitt meget vanskelig for mange kommuner.

En del av rekrutteringsproblemen kommunene i dag opplever, kan sies å være av konjunktorell art, og vil trolig dempes når arbeidsledigheten ser ut til å stige noe de nærmeste årene. Dette vil trolig særlig gjelde personellgrupper der konkurranseflaten mellom kommunesektoren og privat sektor er stor, blant annet personell med teknisk og

økonomisk-administrativ utdanning. Likevel er en betydelig del av de problemene med å skaffe arbeidskraft som kommunesektoren opplever, strukturelle, det vil si at er uavhengige av konjunktursituasjonen.

Hvor attraktivt det er for ulike grupper ansatte å arbeide i kommunesektoren, avhenger av en rekke forhold, bl. a. lønn, oppfatning om arbeidsbelastninger i yrkene, karrieremuligheter og muligheter til faglig utvikling, i tillegg til det litt udefinerte "status". Hvor viktige de ulike faktorene er for folks valg varierer, eksempelvis synes sykepleiere å legge mindre vekt på lønn i sine utdannings- og yrkesvalg enn det de som tar økonomisk-administrativ utdanning gjør. Lønn er kanskje den faktoren arbeidsgivere naturlig vil ty til dersom de opplever rekrutteringsproblemer, men i denne rapporten vil vi i større grad rette søkelyset mot andre faktorer som en kommune eller kommunene i fellesskap kan ha innflytelse over.

### *Ungdom og unge voksnes yrkespreferanser og utdanning*

Statusen og anseelsen til de ulike yrker og utdanninger spiller en viktig rolle for ungdommens og unge voksnes utdanningsvalg, som i sin tur legger sterke føringer på kommunesektorens tilgang på arbeidskraft på lang sikt. Kommunesektoren er hovedavtaker av kandidater fra en rekke utdanninger på høyskolenivå, i tillegg til at sektoren er den viktigste arbeidsgiveren til helsepersonell med utdanning på videregående nivå (hjelpepleiere/omsorgsarbeidere og fra nylig – helsefagarbeidere). For kommunesektoren er det bekymringsfullt at det er fallende søking til flere av disse utdanningene, særlig høyskolestudier som allmennlærerutdanningen og sykepleierutdanningen. Selv om nedgangen i andelen søkere til helsefag i videregående skole var liten i 2008, synes det helt klart at utdanning som helsefagarbeider ikke har "truffet" særlig godt blant ungdommen. Skal man unngå stor underdekning av hjelpepleiere og tilsvarende personell i framtiden, må både langt flere ungdommer enn i dag velge helsearbeiderfaget på videregående skole, og flere voksne ufaglærte kvalifisere seg til yrket.

Søkingen til høyere utdanning påvirkes av konjunkturrelle forhold. I høykonjunktur vil erfaringsmessig en mindre andel av årskullene søke seg til høyere utdanning, fordi det blir mer attraktivt å jobbe. Et annet forhold er at oppgangskonjunktoren vi har vært gjennom har ført til at flere har søkt høyere utdanninger som anvendes i privat sektor, slik som ingeniørutdanninger og økonomisk administrativ utdanning. Førskolelærerstudiet er dessuten blitt langt mer populært de senere årene, trolig drevet fram av et "sug" etter arbeidskraft som følge av den sterke utbyggingen av barnehager. Med svakere etterspørsel etter arbeidskraft i privat sektor framover, vil vi nok se en konjunkturdrevet svekkelse av søkingen til utdanninger rettet mot privat sektor og en økt tilbøyelighet til å ønske utdanninger som kommunesektoren etterspør. Likevel har tendensene i retning av at færre søker seg til høyere utdanninger rettet mot kommunesektoren vart såpass lenge, at problemene også synes å være av strukturell art.

Ungdom som søker seg til utdanninger som sykepleier og lærer, har ofte mer "altruistiske" og mindre materielle verdier enn annen ungdom, men disse verdiene er trolig i tilbakegang og uansett under press fra inntrykket av disse yrkene som belastende eller lite attraktive, og med en lønn som ikke holder tritt med lønningene i sammenlignbare yrker.

Nye utdanningstilbud på høyskolenivå, gjerne desentraliserte, synes å være en strategi både stat og kommune ser som et virkemiddel for å øke rekrutteringen, særlig i

distriktene. Vi ser at studentene oftest ønsker seg til høyskoler i sentrale strøk, mens søkingen til høyskoler på mindre steder gjennomgående er liten. Disse forholdene peker på et dilemma; desentraliserte studier synes å virke positivt for rekrutteringen av høyskoleutdannet personell i regioner/distrikter, samtidig som en sterk satsing på mindre høyskoler i distriktene ikke vil harmonere med elevenes ønsker om studiested. Det er imidlertid en del unntak fra en slik tendens, idet det er flere eksempler på stor søking til en del deltidsstudier og fjernundervisningstilbud innenfor pleieutdanninger. Ut fra dette kan en mulig strategi være å fortsette å utvikle en målrettet utforming av utdanningstilbud til voksne studenter, slik vi har sett eksempler på i pleieutdanninger og i utdanningen av førskolelærere.

Frafall i videregående opplæring fører til at en del elever ikke får fagutdanning. Redusert frafall innenfor helse- og sosialfag vil kunne gi direkte utslag i form av økt tilgang på sårt trengt arbeidskraft. Mye tyder på at hvis kommunene prioriterer å skaffe flere læreplasser til helsefagene, vil flere unge fullføre denne utdanningen. Hvordan fylkeskommunene, som har ansvaret for den videregående opplæringen, faktisk utformer opplæringstilbudene og gjennomfører utdanningen, har trolig også betydning for gjennomføringsgraden. Utveksling av erfaringer mellom fylkeskommunene vil kunne bidra til at gode ideer og vellykkede ”grep” for å hindre frafall får økt utbredelse.

#### *Arbeidsmiljø, sykefravær og avgang fra yrker i kommunesektoren*

Vi tror det er et stort potensial i å hindre avgang av arbeidskraft ved å gjennomføre ulike tiltak og strategier for å forebygge sykefravær som kan relateres til forhold på arbeidsplassen. Historiske sammenhenger mellom sykefravær og uførepensjonering indikerer at dersom man klarer å redusere kommunesektorens sykefravær ned mot dagens gjennomsnittlige fravær, vil det over tid kunne utløse en betydelig økning i tilgangen på arbeidskraft i kommunesektoren. En viktig langsiktig tilleggseffekt er at dette vil bidra til å bedre omdømmet til mange ”kommuneyrker” noe det er grunn til å anta vil stimulere både søking til utdanningene og de ferdige kandidatenes ønsker om å arbeide i kommunesektoren.

Det er en helt klar konklusjon fra forskningen at arbeidsbelastninger og arbeidsmiljø spiller en sentral rolle for omfanget av sykefravær og overgang til uførepensjon. Dette underbygges av at tilbøyeligheten til å gå over på uførepensjon er langt høyere i ”sliteryrker” som assistent eller hjelpepleier, enn den er blant andre grupper ansatte. Andre grupper med mindre fysiske belastninger, slik som for eksempel lærere, går i større grad over på AFP enn på uførepensjon. For disse gruppene kan manglende motivasjon og andre psykososiale forhold i forbindelse med arbeidet, være viktige for pensjoneringsbeslutningen.

Vi tror det er et stort potensial for kommunene som arbeidsgiver i å gjennomføre tiltak for bedre arbeidsmiljø og personalpolitikk generelt. Tiltakene er ikke gratis, men vil ofte gi gevinster på lengre sikt. Blant pleiepersonell dreier det seg særlig om å forebygge fysiske belastninger, blant annet gjennom tilstrekkelig bemanning, vikarbruk ved sykefravær og investeringer i utstyr. Men også psykososiale forhold på arbeidsplassen er viktige. Mye tyder på at vekt på faglighet og kompetanseutvikling, i tillegg til at det er til fordel for brukerne av tjenestene, også bidrar til at de ansatte trives bedre. Blant annet innenfor pleie og omsorg tror vi en satsing på faglighet og kompetanse er viktig både for å rekruttere og å holde på arbeidstakerne, både ufaglærte, hjelpepleiere og sykepleiere. Forskningen gir også klare resultater om at når de ansatte opplever at ledelsen er opptatt av de ansattes ved og vel og interesserer seg for dem, har det en



direkte effekt på sykefravær og ønske om å stå i jobben. Å utvikle ledere på alle nivåer i kommunene blir således viktig for å holde på arbeidskraften. Kommunene gjør allerede mye på disse områdene, både gjennom brede programmer og i regi av den enkelte kommune/fylkeskommune, bl. a. Kvalitetskommuneprogrammet og ledelses- og personalutviklingsprogrammet Flink med folk i første rekke. Vi tror arbeidet på feltet bør fortsette og videreutvikles.

Det er store variasjoner i sykefraværet mellom kommuner og mellom virksomheter av samme type innen den enkelte kommune, noe som peker på arbeidsmiljøets betydning for fraværet. Det er trolig enklere og billigere å starte med tiltak der fraværet er spesielt høyt, framfor tiltak som retter seg mot alle virksomheter. Kommunene bør være kostnadsbevisste i sin tiltaksbruk, og så langt som mulig søke etter de tiltakene som koster minst i forhold til reduksjonen i fraværet. Balansegangen mellom selektive tiltak mot enkeltgrupper og generelle tiltak som retter seg mot alle ansatte, er vanskelig, men viktig for graden av suksess. Tiltak som retter seg mot alle kan lett bli (for) dyre i forhold til gevinstene for kommunen som arbeidsgiver.

### *Deltid og heltid*

Det er mange som arbeider deltid i kommunene, særlig innenfor pleie og omsorg. Hvis kommunale arbeidsgivere klarer å eliminere store fysiske arbeidsbelastninger og forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet, vil det sannsynligvis føre til at en god del av dem som i dag arbeider (og ønsker) deltid, vil ønske lengre avtalt arbeidstid. Det er en tilleggsgevinst ved forebyggende arbeidsmiljøtiltak mot sykefravær. Deltidsjobb synes å passe godt med preferanser og familiesituasjon blant mange kvinner med pleierutdanninger, og gode muligheter til å arbeide deltid bidrar således til å mobilisere arbeidskraft fra kvinner med omsorgsoppgaver. Mange deltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren får imidlertid tilbud om mindre stillingsbrøker enn de ønsker (ufrivillig deltid). At nyutdannede hjelpepleiere mange steder bare får tilbud om deltidjobb, bidrar trolig til å gjøre det mindre attraktivt for ungdom å velge slik utdanning.

Behovet for tilstrekkelig bemanning i helger og om kvelden og natten, samtidig som avtaleverket begrenser helgearbeid til maksimalt hver tredje helg, gjør at kommunene trenger mange deltidsansatte til å ta vakter på slike tidspunkter. Det blir da nødvendig med mange ansatte som har lavere stillingsbrøker enn de ønsker, og dermed blir undersysselsatte. Det kan regnes ut et teoretisk arbeidskraftpotensial dersom disse undersysselsatte hadde jobbet like mange timer i året som de ønsker, men det er ingen enkle tiltak som kan utløse dette potensialet. Siden det neppe er mulig å overføre mye mer av arbeidskraftbehovet i pleie og omsorg fra helg til hverdag, må man rette oppmerksomheten mot tiltak som kan få flere ansatte til frivillig å arbeide mer i helger/om kvelden.

For en del ansatte vil ulempene ved slikt arbeid være mindre enn for andre ansatte, og det gjelder å benytte seg av tiltak som kan utnytte disse forskjellene. Ulike ordninger med fleksible turnuser, samt økonomiske incentiver som mer enn i dag belønner helgearbeid, vil bidra til å avbøte problemet med ufrivillig deltid, og utløse et latent arbeidstilbud. I tillegg til at større stillingsbrøker vil kunne utløse økt arbeidskraft, vil bedre utsikter til heltidsjobber gjøre det mer attraktivt blant ungdom å velge helsearbeiderfaget i videregående opplæring. En utfordring er å gjøre noe med ufrivillig deltid, uten å fjerne de gunstige effektene av at deltidjobber også mobiliserer arbeid fra mange kvinner som ønsker deltid.

### *Hjelpepleieryrket – en spesiell utfordring?*

I den kommunale pleie- og omsorgssektoren arbeider det noen få leger, en del sykepleiere, mange hjelpepleiere og mange ufaglærte. Med dagens sammensetning av disse gruppene i sektoren, tilsier økningen i antall eldre i årene framover en sterk økning i behovene for hjelpepleiere/omsorgsarbeidere. I dag benevnes nyutdannede pleiere på videregående nivå for helsefagarbeidere. Dersom ikke tilgangen økes og/eller avgangen fra yrket reduseres, er ett scenario at man ”fyller på” med ufaglærte – noe man i praksis ofte gjør allerede i dag - eventuelt at man rett og slett ikke får rekruttert egnet arbeidskraft.

Dagens situasjon for utdanningen må ses i sammenheng med at man gjennom reformene i videregående opplæring på 1990-tallet ønsket å gjøre hjelpepleieryrket til en utdanning som ungdom gjennomførte i videregående opplæring, og deretter hadde gjennom yrkeslivet. Tidligere var det voksne kvinner, som ofte allerede arbeidet i helse- og sosialsektoren, som tok hjelpepleierutdanning. Forsøket på å ”modernisere” utdanningen for denne personellkategorien fra en utdanning for voksne kvinner til en utdanning for ungdom, synes imidlertid ikke å ha vært spesielt vellykket. Endringene ser ut til å ha gjort utdanningen (”omsorgsarbeider” og nå ”helsefagarbeider”) til en lavstatusutdanning i videregående opplæring med relativt svak gjennomføring. Rekrutteringskampanjer har vært gjennomført, men har ikke ført til at man har klart å snu en nedadgående nasjonal trend i andelen av søkerne som ønsker å begynne på helsefag i videregående skole.

De fleste nye hjelpepleiere er voksne kvinner som kvalifiserer seg gjennom kortere kurs og realkompetansevurderinger. For kommunene er det ønskelig både å styrke rekrutteringen til helsefag i videregående blant ungdom og å stimulere voksne ufaglærte i pleie og omsorgssektoren til å kvalifisere seg som hjelpepleier gjennom kurs og realkompetansevurderinger.

Kommunene kan gjøre mye for å gjøre helsefag mer attraktive for ungdom, blant annet å etablere læreplasser, som erfaringsmessig bidrar til at flere unge gjennomfører utdanningen. Å tilby heltidsstillinger for hjelpepleiere er trolig også viktig for at ungdom skal synes det er attraktivt å velge helsearbeiderfaget. Hva kan kommunene for øvrig gjøre for å motvirke helsearbeiderfagets lave anseelse og status? De kan i alle fall sørge for at utbredte oppfatninger om at yrket er sterkt fysisk belastende og preget av påtvunget deltidsjobbing, ikke er riktig. Statushevende er også, som nevnt tidligere, at arbeidsgiver legger vekt på faglighet og kompetanseutvikling i arbeidssituasjonen. Generelt vil hvordan arbeidssituasjonen faktisk er når det gjelder disse forholdene, ”sive” ned til ungdommene og påvirke deres utdanningsvalg.

Det er også gode grunner til å oppprioritere utdanning av voksne, ufaglærte, arbeidstakere til hjelpepleiere, altså mye av det samme ”sporet” som var vanlig fram til utdanningsreformene fra 1990-tallet og framover. Her er det trolig et betydelig potensial, bl.a. i videreutdanning blant innvandrere, som utgjør en ikke ubetydelig andel av ufaglærte i pleie- og omsorgssektoren i mange kommuner. Igjen – kvalifisering og kompetanse som tiltak vil ha betydning både for rekruttering fra disse gruppene og for at de skal ønske å forbli i sektoren over tid.

Karriereutsiktene synes å spille en rolle for om ansatte forblir i hjelpepleieryrket. Et spørsmål er om det er mulig å gjøre noe med innholdet i hjelpepleieryrket som kan gjøre det mer attraktivt både for ungdom og voksne. Vi tror stikkord er faglighet, plassering i

hierarki, samt karriere- og lønnsutvikling. Forsøk tyder på at oppmykninger av strenge grenser mellom arbeidsoppgavene til ufaglærte, hjelpepleiere og sykepleiere vil kunne bidra til økt trivsel og motivasjon til å stå i jobben blant ansatte i pleie- og omsorgssektoren. Et beslektet spørsmål er om man skal ha som mål at alle hjelpepleiere står i jobb til pensjonsalderen, eller om man skal erkjenne at belastningene i yrket for mange kan være så store at man bør søke etter alternative yrkesløp med mulighet til overgang til andre typer jobber. Ulike etterutdannings/omskoleringsmuligheter vil kunne forlenge yrkeskarrierene for mange, og bidra til å motvirke at så mange hjelpepleiere blir uførepensjonister.

### *Innvandring*

Mange innvandrere jobber i kommunesektoren, og det synes de senere årene å ha vært en klar vekst i antall innvandrere som arbeider innenfor kommunal pleie og omsorg. Beregninger tyder på at økt innvandring, særlig arbeidsinnvandring, vil kunne gi et arbeidskrafttilskudd som kommunesektoren kan utnytte. Mange innvandrere har imidlertid svake språkkunnskaper og lav kompetanse, noe som bidrar til at sysselsettingen er til dels meget lav blant grupper av ikke-vestlige innvandrere. Selv om lav sysselsetting delvis kommer av forhold kommunene ikke selv kan påvirke, har de likevel muligheter til å mobilisere arbeidskraft blant innvandrere. Dette gjelder både gjennom generelle kommunale integreringstiltak, herunder språkopplæring, men også gjennom kompetansetiltak overfor innvandrere som allerede arbeider i eller er aktuelle for arbeid i kommunen.

Også her må det målrettet innsats og bruk av ressurser til for å utnytte potensialet. Likevel bør man ikke forvente at kostnadene nødvendigvis vil være lavere enn ved andre tiltak og strategier. Fokuseret søk etter personell i andre land gjøres allerede i et visst omfang og vil kunne gi gevinster for kommunene i rekrutteringssammenheng.

### *Lønn og lønnsstruktur*

Lønnsforholdene spiller en rolle både for ungdoms valg av utdanning og yrke, og for avgang blant ansatte til andre yrker og sektorer. Forskningen tyder på at effekten av lønn er sterkest blant nyutdannede og svakere blant allerede ansatte. Vi tror at effekten av lønn på yrkers status og dermed på ungdommens utdanningsvalg, tar tid for å bli synlig. At kommunesektoren synes å ha hatt en noe svakere lønnsutvikling enn andre sektorer de senere årene, er derfor bekymringsfullt i et langsiktig arbeidskraftperspektiv. Den lønnsmessige konkurranseevnen til kommunene er særlig svak blant høyt utdannede med lang erfaring, og relativt god blant nyutdannede med kort erfaring. Ut fra arbeidsgiverperspektivet bør oppmerksomheten særlig rettes mot de førstnevnte gruppene. Yrker med sterk konkurranse fra private, som for eksempel ingeniører, er trolig meget lønnsfølsomme, og det synes ikke å være særlige alternativer til å gjøre noe med lønnsnivået for disse utdanningene om man vil gjøre noe vesentlig med rekrutteringssituasjonen. Med den konjunkturavmatning vi nå står foran vil nok problemene dempes en del framover siden konkurransen fra privat sektor blir mindre, men rekrutteringsproblemer for teknisk personell synes i stor grad å være strukturelle, iallfall for mange kommuner.

### *Tenke og handle langsiktig*

Det er trolig en utfordring for kommunene å tenke og handle langsiktig som arbeidsgiver. Tiltakene som gir effekt koster alle noe på kort sikt, og de gir først resultater på lang sikt. De er investeringer i arbeidskraft.

På lang sikt er det de samme tiltakene som bidrar til å rekruttere arbeidskraft som bidrar til å holde på arbeidskraft. Yrkenes og utdanningenes status og anseelse reflekterer hvordan de faktiske arbeidsbetingelsene i yrkene oppfattes av ungdom og andre. Problemene med at mange jobber i kommunesektoren har lav status kommer av at mange kommunale yrker ikke passer godt med rådende verdiendringer i befolkningen, de oppfattes å gi lav lønn og at de anses belastende og/eller lite utviklende. Disse faktorene reduserer interessen for å utdanne seg til og arbeide i kommunesektoren. Hvis disse oppfatningene stemmer, øker det avgangen til andre yrker og til trygd/pensjon, noe som forsterker det negative inntrykket. Det er selvsagt mulig at disse oppfatningene ikke er riktige, og da kan det være noe å hente gjennom informasjonskampanjer og lignende.

For kommunene tror vi det er mye å hente ved tiltak for å forebygge fravær og avgang, gjennom å investere i de ansatte. Kortsiktig sparing gir på dette, som på andre områder, langsiktige kostnader. En utfordring for kommunene er å sørge for systemer som gjør det lettere å oppføre seg langsiktig. Tiltak som hindrer utstøting og tidligpensjon er eksempler på investeringer som først og fremst kaster av seg i framtiden. Det samme gjelder kompetanse- og utdanningstiltak, som blant annet læreplaner i kommunen. I en kommune med svak økonomi og konkurranse om budsjettmidlene er det utfordrende å sette av midler til å investere i sine ansatte når det er mange som ønsker at midlene isteden skal gå til nye tiltak. Systemer for å støtte opp under langsiktig tenkning og virkemiddelbruk kan være interne finansierings- og styringssystemer for etater og virksomheter, samt framskaffelse av relevante styringsdata, for eksempel sammenlignbare data for sykefravær, avgangsalder, overgang til uførepensjon.

# 1 Innledning

I januar 2007 lanserte KS sin arbeidsgiverstrategi AGS 2020 "Stolt og unik". Den har to mål, 1) å forbedre kvalitet og effektivitet herunder å utvikle nye løsninger; og 2) å sørge for at kommunesektoren har god konkurranseevne i arbeidsmarkedet. Arbeidsgiverstrategi mot 2020 skal være et verktøy for kommunene til videreutvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk og lokale strategier. Strategien skal beskrive hva KS selv kan gjøre, KS' anbefalinger om hva kommunene bør gjøre og KS' forventninger til staten for å bidra til å løse kommunesektorens arbeidskraftbehov på kort og lang sikt. I strategien anses identitet og omdømme som viktige for kommunen for å være en attraktiv arbeidsgiver.

Strategien er nå under videreutvikling. I den forbindelse har KS engasjert Econ Pöyry for å utarbeide en rapport som sammenfatter relevant kunnskap om utfordringer og strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft i kommunesektoren. Rapporten er ment å være en del av kunnskapsgrunnlaget for KS' og kommuner i arbeidet med å videreutvikle AGS 2020 og lokale strategier.

I rapporten gjennomgås utvalgt litteratur, rapporter og eksisterende data som kan belyse betydningen av de viktigste faktorene som vi mener er av betydning for kommunesektorens evne til å rekruttere og holde på arbeidskraft. Hvor godt kunnskapsgrunnlaget på disse feltene er, varierer. Det kan bety at noen faktorer vi mener er viktige ikke vil få en særlig grundig behandling i kunnskapsstatusen nettopp fordi kunnskapsgrunnlaget er begrenset. En slik disponering av rapporten er viktig for å forhindre at den har en bred dekning av temaer der det er gjort mange analyser, men som kanskje ikke er de viktigste temaene.

Vi presenterer i det følgende en tematisk drøfting av de temaene vi anser viktigst når det gjelder temaet arbeidskraft i kommunene. Som nevnt kan temaene analytisk skilles i faktorer som påvirker kommunes behov for arbeidskraft og ulike drivkrefter som påvirker tilgangen på arbeidskraft. Vi anser at hoveddelen av drøftingen omhandler tilgangssiden, mens enkelte temaer handler om både behov og tilgang (bl.a. lønnsforskjeller mellom kommunal sektor og andre sektorer).

## Temaer som drøftes

Denne innledningen inneholder først en skissemessig oversikt over dagens situasjon. Dernest har den en tematisk struktur som følger:

1. **Oversikt over dagens situasjon**
2. **Framskrivinger** av framtidig over/underskudd i utvalgte yrkesgrupper
3. **Ungdommens yrkespreferanser og utdanningsvalg i videregående opplæring.** Ungdommens verdier og holdninger er viktige for utdanningsvalg, og endres over tid.
4. **Søking, kapasitet og gjennomføring i høyere utdanning,** med vekt på kommunesektorens yrker.
5. **Innvandring og arbeidskraftutfordringer i kommunesektoren**
6. **Lønn.** Betydningen av lønnsbetingelser for mulighetene til å tiltrekke seg og å holde på arbeidskraft.

7. **Deltid og heltid.** Omfang av og årsaker til deltid i kommunesektoren. Kan mindre deltid øke tilgangen på arbeidskraft?
8. **Sykefravær, trygd og tidligpensjonering.** Dette er en viktig kilde til avgang fra kommunesektoren.
9. **Nærmere om enkelte yrkesgrupper i kommunesektoren**
10. **Statlige strategier og planer**

Grunnlaget for rapporten er en selektiv gjennomgang av forskning, analyser og data som er relevante for de enkelte temaene.

## 2 Oversikt over dagens rekrutteringssituasjon

Rekrutteringsproblemene varierer mye fra kommune til kommune, mellom type arbeidskraft og over tid. I dette avsnittet gis en relativt kortfattet presentasjon av rekrutteringssituasjonen i kommunesektoren, uten at presentasjonen verken går svært langt i dybden eller i å redegjøre i detalj for de store variasjonene mellom kommuner, yrkesgrupper og over tid.

Presentasjonen er basert på data fra en rapport fra AGENDA om kompetanseutfordringer i kommunene (Agenda, 2006), en rapport av Frischsenteret og PWC (Fevang m. fl., 2008) samt indikatorer fra SSBs database for kommunene, KOSTRA. Agenda-rapporten var basert på intervjuer i 2005-2006 med et utvalg rådmenn i 40 kommuner i tre fylker, mens de refererte resultatene i Fevang (2008) er basert på intervjuer gjennomført i 2007 med 60 ledere eller personalansvarlige i kommunale, statlige og privat virksomheter. Siden 2005 har det vært en kraftig vekst i etterspørselen etter arbeidskraft både i privat og offentlig sektor. For å få et mest mulig oppdatert bilde, har vi derfor supplert framstillingen med data fra NAV sine årlige bedriftsundersøkelser.

### Syssetningen i kommunene

I 2005 ble det utført 350.000 årsverk av 457.000 ansatte i kommunesektoren, ifølge nasjonalregnskapet. Ifølge Agenda (2008) var det i 2005 knapt 346.000 ansatte i primærkommunene<sup>1</sup>. En oversikt over hvordan disse kommunalt ansatte fordeler seg etter utdanningsnivå, samt yrkesfordelingen blant dem med høyere utdanning, er vist i Tabell 2.1 nedenfor.

---

<sup>1</sup> Dette er basert på KS sitt personal-administrative system (PAI), og omfatter ikke personer med svært kort arbeidstid.

Tabell 2.1      *Kommunalt ansatte i 2005 etter høyeste fullførte utdanning*

Yrke	Prosent	Antall	Yrke	Prosent	Antall
Grunnskole	18,8	65073	Yrkesfaglærer	0,6	2085
Videregående utdanning	31,7	109768	Fysioterapeut	0,5	1893
Høyere utdanning	41,7	144326	Annen øk-adm utdanning	0,4	1451
Uoppgitt/uklart	7,7	26648	Annen utd. m/ uklart nivå	0,3	1080
Sum	100,0	345815	Administrativ ellers	0,2	839
<i>Personer med høyere utdanning fordelt på yrke</i>			Annen omsorgsutdanning	0,2	813
Adjunktkompetanse	12,3	42576	Landbruk, fiske, miljø	0,2	811
Sykepleier	7,5	25885	Lektorkompetanse	0,2	717
Førskolelærer	4,9	17017	Sivilingeniør	0,2	715
Lærer	3,0	10450	Psykolog, pedagog	0,2	708
Sosialfaglig	2,3	8021	Jurist	0,2	639
Annen høyere utdanning	1,7	6043	Siviløkonom	0,1	452
Annen kulturutdanning	1,7	5900	Arkitekt	0,1	353
Vernepleier	1,4	4828	Annen naturvit/tekn utd.	0,1	283
Ingeniør	1,1	3805	Militær utdanning	0,0	139
Lege	0,8	2904	Politi	0,0	15
Samfunnsviter	0,7	2514	Tannlege	0,0	5

Kilde: Agenda (2006), basert på KS sitt PAI-register over ansatte i primærkommunene, og omfatter ikke personer med svært kort arbeidstid.

Drøyt 40 prosent eller omtrent 145.000 av de ansatte i kommunene hadde høyere utdanning i 2005, mens knapt 1/3 eller knapt 110.000 ansatte hadde utdanning på videregående nivå. Blant de 110.000 ansatte med utdanning på videregående nivå var i størrelsesorden 55.000 personer hjelpepleiere eller omsorgsarbeidere<sup>2</sup>.

I den kommunale pleie- og omsorgssektoren arbeider det et betydelig antall sykepleiere, men det er personer med *fagutdanning på videregående nivå* (hjelpepleiere/omsorgsarbeidere/helsefagarbeidere) som utgjør den største andelen av fagpersonellet i sektoren. Det er mer enn dobbelt så mange hjelpepleiere/omsorgsarbeidere/helsefagarbeidere enn sykepleiere i kommunal pleie og omsorg (55.000 mot knapt 26.000). Sykepleierne arbeider i større omfang i spesialisthelsetjenesten, som er statlig, mens hjelpepleierne og yrkesgrupper med lignende kompetanse i mindre omfang arbeider i spesialisthelsetjenesten.

Lærere (adjunker og lærere i tabellen) er for øvrig den største enkeltgruppen med 53.000 ansatte i kommunene i 2005. I 2005 var det ifølge tabellen ansatt 17.000 førskolelærere i kommunene. I tillegg til de kommunalt ansatte førskolelærerne som er inkludert i tabellen, er et stort antall førskolelærere ansatt i private barnehager. Ifølge SSBs databank for kommunesektoren KOSTRA, var det i 2005 12.000 førskolelærere ansatt i private barnehager.

Blant yrker med *høyere utdanning* i kommunene, er det mange små yrkesgrupper, jf. Tabell 2.1. På landsbasis var det i 2005 mindre enn 1.000 årsverk for følgende utdanningsgrupper innen pleie og omsorg: Ergoterapeut, barnevernspedagog, psykiatrisk sykepleier og geriatrisk sykepleier. Av tabellen ser vi også at det er få personer med annen spesialisert kompetanse fra høyere utdanning, som bl.a. sivil-

<sup>2</sup> Dette er et grovt anslag basert på tabell 10.2.



ingeniører, psykologer, leger, jurister, siviløkonomer og arkitekter. Disse er yrkesgrupper som i stor grad utgjør nøkkelkompetanse innenfor administrasjon, planlegging og ledelse av kommunal tjenesteproduksjon. For flere av de sistnevnte utdanningsgruppene arbeider de fleste i privat eller statlig sektor, mens en liten andel arbeider i kommunene. Kommunene er således utsatt for sterkere konkurranse i arbeidsmarkedet over disse utdanningsgruppene enn for grupper av høyere utdannet personell som i hovedsak arbeider i kommunesektoren, slik som undervisningspersonell og flere typer helsepersonell.

Innenfor utdanninger og yrker med få personer på landsbasis vil dessuten mange mindre kommuner ikke klare å tiltrekke seg personell i det hele tatt. I 2005 var det for eksempel nesten 350 kommuner som ikke hadde ansatt arkitekt, 300 kommuner uten ansatt jurist og 180 kommuner uten ansatt ergoterapeut (Agenda, 2006). Små og lite sentralt beliggende kommuner er sterkt overrepresentert blant kommuner som ikke har ansatt personell i disse og andre yrkesgrupper med få personer på landsbasis.

Det er en klar tendens til at utdanningsnivået blant kommunalt ansatte øker med innbyggertallet og også er høyere desto mer sentralt beliggende kommuner (Agenda, 2006). Tilsvarende er grunnskoleutdanning overrepresentert i små kommuner med spredt bosetting.

De refererte undersøkelsene viser at det er krevende å etablere levedyktige fagmiljøer med bredde i fagkompetansen i små kommuner. Ifølge intervjuer med kommunene gjengitt i Agenda (2006) er det dessuten et "sårbarhetsproblem" i små kommuner: Selv om man håndterer den daglige driften relativt greit, har man i små kommuner ofte ikke kompetanse til å ta seg av uforutsette hendelser eller særlig krevende situasjoner som oppstår fra tid til annen.

### **Opplevd mangel på arbeidskraft i kommunene**

Lite sentral beliggenhet og svakt utviklet arbeidsmarked er en viktig barriere mot å rekruttere utdannet arbeidskraft i mange kommuner, ifølge (Fevang, 2008). Nærhet til byer eller større befolkningskonsentrasjoner, synes å gjøre det lettere for kommunen å rekruttere. Arbeidsmarkedene for høyere utdannet arbeidskraft er generelt sett geografisk større av utstrekning enn arbeidsmarkedene for ufaglært arbeidskraft og yrkesgrupper med utdanning på videregående nivå.

Ifølge intervjuene med kommunene i Fevang (2008) kan rekrutteringssituasjonen for ulike yrkesgrupper i 2007 oppsummeres slik:

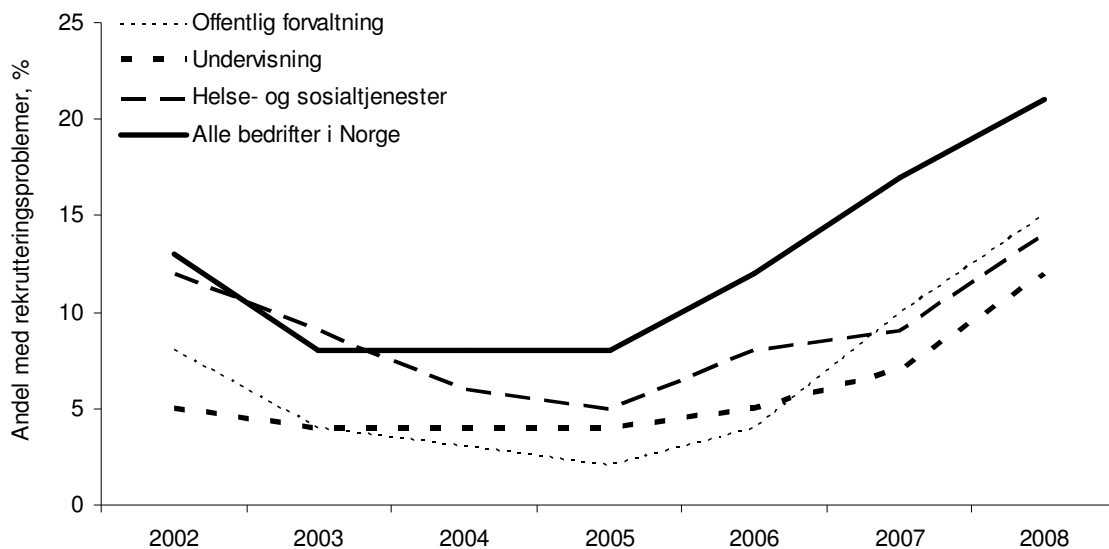
- **Renholdere og ufaglærte/assistenter** oppleves relativt enkle å rekruttere både i kommunene og i andre sektorer, med visse unntak i lokale arbeidsmarkeder med høyt etterspørselspress.
- **Sykepleiere.** Mange kommuner synes det er vanskelig å rekruttere sykepleiere, særlig spesialsykepleiere. Sykehusene har en konkurransefordel i forhold til kommunene i form av større fagmiljø og bedre videreutdanningsmuligheter.
- **Hjelpepleiere/omsorgsarbeidere/helsefagarbeidere.** Kommunene anser at det verken er spesielt lett eller spesielt vanskelig å rekruttere denne yrkesgruppen, men ut fra intervjuene synes sykehusene å være en foretrukket arbeidsgiver også for personer med denne typen utdanning. Kommunenes rekrutteringsproblemer for hjelpepleiere/omsorgsarbeidere/helsefagarbeidere er imidlertid mindre enn for sykepleiere.

- **Førskolelærere.** Kommunene rapporterer om store forskjeller i rekrutterings-situasjonen for førskolelærere. Det synes å være lett å rekruttere førskolelærere i distriktene, men vanskelig i storbyene, særlig i Oslo-området. Generelt tyder intervjuene på en litt lettere rekrutteringssituasjon enn for sykepleiere.
- **Lærere.** Det oppgis å være store forskjeller mellom kommunene i hvor lett det er å rekruttere lærere. I noen storbyregioner som Oslo og Stavanger er det vanskelig. Ifølge Fevang m. fl. (2008) synes det å være lett å rekruttere lærere i en del mellomstore kommuner, men vanskelig i mange av de minste kommunene.
- **Teknisk personell.** Ingeniører og sivilingeniører oppleves generelt som svært vanskelige å ansette og å holde på i kommunesektoren. I tillegg til lav lønn i forhold til i privat sektor, kan kommunene gjennomgående tilby små fagmiljøer, som gjør kommunene ytterligere lite attraktive som arbeidsgiver. Også for fagarbeidere og ansatte med teknisk fagskole opplever kommunene problemer med å rekruttere arbeidskraft. Siden konkurranseflaten mot privat sektor er så stor for teknisk personell, må konjunkturoppgangen de senere årene antas å ha vært mer negativ for kommunenes evne til å konkurrere i arbeidsmarkedet, enn hva som har vært tilfellet for andre yrkesgrupper. Kommunene oppgir i intervjuene å ha større problemer med å rekruttere enn statlige arbeidsgivere.
- **Saksbehandlere.** Kommunene oppgir at de generelt har små problemer med å rekruttere denne typen personell, med mulig unntak for enkelte distriktskommuner.
- **Økonomer mv.** Kommunene oppgir at de har problemer med å rekruttere bedriftsøkonomer/kommunalkandidater, særlig i presskommuner. Også for siviløkonomer og tilsvarende rapporterer kommunene om at de har rekrutteringsutfordringer. Kommunene oppgir å ha større rekrutteringsproblemer enn det private arbeidsgivere har, noe som trolig kan tilskrives både lønnsforhold og størrelsen på fagmiljøene.
- **Lege/psykolog.** En del steder er det særlig vanskelig å rekruttere psykologer. Leger til sykehjem er også vanskelig å rekruttere i mange kommuner. Statlige arbeidsgivere oppgir å ha like store problemer med å rekruttere denne personellgruppen som kommunene. Det avtegner seg ikke noe entydig mønster med hensyn til hvilke typer kommuner som har størst rekrutteringsproblemer.
- **Realfaglærere og tannleger** er ansatt i fylkeskommunene (videregående skole og fylkeskommunal tannhelsetjeneste for ungdom). Analysene (Agenda, 2006 og Fevang m. fl., 2008) som er kilden til informasjonen over, dekker ikke fylkeskommunene. Andre kilder viser at rekruttering av *realfaglærere* i videregående opplæring samt rekruttering av *tannleger* lenge har vært problemområder for fylkeskommunene.

### Utviklingen de siste årene

Fra et nivå på 4,6 prosent i 2005, førte en sterk oppgangskonjunktur til at ledigheten avtok til 2,5 prosent i 2007. Statistisk sentralbyrå forventer en viss økning til 2,8 prosent i gjennomsnitt for 2008. Konjunkturoppgangen siden 2005 har medført økende etterspørsel og økende knapphet på arbeidskraft i alle sektorer fra 2005 til 2007/8. NAVs bedriftsundersøkelse gir nøkkeltall for omfanget av rekrutteringsproblemer i ulike sektorer og ulike yrker basert på årlige spørreundersøkelser mot private og offentlige arbeidsgivere. Undersøkelsen inneholder data for andelen av arbeidsgiverne i ulike sektorer som svarer at de har problemer med å rekruttere arbeidskraft, jf. Figur 2.1.

Figur 2.1 *Andel av arbeidsgiverne i ulike sektorer som svarer at de har problemer med å rekruttere arbeidskraft. Prosent*



Kilde: NAV Bedriftsundersøkelsen

Både før nedgangen i ledigheten fra 2005 og senere er andelen av bedriftene som svarer at de har rekrutteringsproblemer lavere i offentlig sektor enn i privat sektor. I takt med nedgangen i ledigheten er det stadig flere av arbeidsgiverne som opplever rekrutteringsproblemer, både i privat og offentlig sektor. Økningen i prosentandelen av bedriftene som oppgir at de har rekrutteringsproblemer var klart sterkere for industrien og andre private sektorer enn hva som var tilfellet for offentlig sektor.

Arbeidsgivere som svarer at de har rekrutteringsproblemer bes om å angi hvor mange flere de ville ha ansatt dersom de ikke hadde opplevd rekrutteringsproblemer. Basert på svarene på dette spørsmålet fra bedriftene i utvalget, beregner NAV mangelen på arbeidskraft i ulike sektorer og fordelt på yrker. Beregnet mangel på arbeidskraft målt i antall personer 2005-2008 og mangel i 2008 i prosent av antall personer i hvert yrke, presenteres i Tabell 2.2.

*Tabell 2.2      Beregnet mangel på arbeidskraft i ulike yrker målt i antall personer 2005-2008 og målt i prosent av antall sysselsatte i 2008*

	Antall personer				% av sysselsatte
	2005	2006	2007	2008	2008
<i>Yrker som er vanlige i kommunal sektor:</i>					
Buss og sporvognsjåfør	-	0	750	1 050	8,5
Psykolog	200	250	250	450	8,2
Vernepleier	0	200	200	550	6,8
Sykepleier	400	1 000	1 450	1 900	3,4
Omsorgsarbeider og hjelpepleier	550	800	1 700	2 500	3,2
Lege	250	550	350	550	3,1
Spesialsykepleier og jordmor	50	300	150	250	1,3
Førskolelærer	-	0	0	300	1,3
Barne- og ungdomsarbeider med mer	0	0	0	400	0,5
Lektor og adjunkt i VG skole	-	0	0	100	0,5
Yrkesfaglærer og faglærer i VG skole	-	0	250	100	0,5
Grunnskolelærer	0	0	450	250	0,3
<i>Yrker som er representert i kommunal sektor, men vanligere i privat sektor:</i>					
Elektriker	1 100	1 750	2 900	4 000	11,5
Siviling (bygg og anlegg)	0	350	650	450	8,9
Siv arkitekt/byplanlegger	200	400	400	500	7,6
Dataingeniør/-tekniker	0	250	250	500	1,5
Rengjøringspersonale i bedrifter	900	550	650	550	0,9

Kilde. NAV bedriftsundersøkelsen. For en del yrker har bedriftsundersøkelsen i enkelte år ikke rapportert mangel på arbeidskraft. Dette er markert med "-". Yrkene er sortert etter estimert mangel i prosent av sysselsettingen i 2008.

Tabellen gir inntrykk av en økende mangel både på sykepleiere og hjelpepleiere og tilsvarende utdanninger de senere årene. Dette inntrykket av økende mangel på arbeidskraft i pleie og omsorg stemmer ikke helt med KOSTRA-data som viser at andelen av personellet i brukerrettet tjeneste i pleie og omsorg i kommunene som har godkjent fagutdanning, faktisk har økt fra 65 prosent i 2003 til over 71 prosent i 2006, for så å avta marginalt i 2007. Denne økningen reflekter trolig satsing på utdanning og kompetanse i forbindelse med den statlige rekrutteringsplane for helse og sosialpersonell. En mulig forklaring på de motstridende tendensene i indikatorene kan være at det faktisk er en økende underliggende mangel på arbeidskraft i pleie og omsorg, men at man i KOSTRA-indikatoren ikke klarer å fange opp at hjelpepleiere i et visst omfang overtar oppgaver som tidligere ble gjort av sykepleiere.

Inntrykket av en viss økende mangel på førskolelærere fra tabellen stemmer med at andelen av pedagogiske ledere i barnehagene som ikke har godkjent utdanning, har økt kraftig de siste årene. Denne andelen<sup>3</sup> gikk opp fra drøyt 8 prosent i 2003 til 13 prosent i 2006 og helt opp til mer enn 17 prosent i 2007. Andelen er særlig høy, og økende, i Oslo og i sentrale kommuner på Østlandsområdet. Dette må selvsagt ses i sammenheng

<sup>3</sup> Kilde: KOSTRA.

med den sterke utbyggingen av barnehagekapasiteten, særlig i storbyregionene, de senere årene.

Innenfor grunnskoleutdanning tyder heller ikke KOSTRA-data på en sterk økning i rekrutteringsproblemene de senere årene, noe som er i overensstemmelse med tendensen i bedriftsundersøkelsen. Andelen av årstimene i grunnskolen som ble utført av personell uten godkjent utdanning avtok fra 3,9 prosent i 2002 til 1,9 prosent i 2005, økende til 2,6 prosent i 2007<sup>4</sup>. Det har altså vært en viss økning i rekrutteringsproblemene de siste årene, men økningen synes å være relativt liten.

---

<sup>4</sup> Kilde: KOSTRA.



### 3 Framtidens rekrutteringsutfordringer – framskrivninger

Den framtidige utviklingen i rekrutteringsproblemer for kommunesektoren avhenger av demografiske endringer som kan få stor betydning for behovet for ulike kommunale og fylkeskommunale tjenester framover. Dessuten vil økninger i etterspørselen rettet mot ulike tjenester, samt endrede krav til tjenestenes innhold, påvirke ressurs- og arbeidskraftbehovet framover. Vi går i det følgende nærmere inn på utviklingen innenfor følgende områder:

- Barnehager
- Skole (grunnskole og videregående opplæring)
- Pleie og omsorg

De seneste framskrivninger for hver av disse sektorene ble gjennomført av SSB noe tilbake i tid, den eldste så langt tilbake som 2005. I 2008 publiserte SSB en ny framskrivning av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, men analysen skilte bare mellom 4 utdanningsgrupper (Bjørnstad m. fl., 2008). For hver av de 4 utdanningsgruppene gir analysen som resultat at tilbud og etterspørsel beveger seg noenlunde i takt framover mot 2005. På grunn av at arbeidskraften bare er delt inn i 4 grupper etter utdanningsnivå, kan imidlertid ikke analysen benyttes til å si noe om mulige utviklings- trekk for balansen mellom tilbud og etterspørsel for mer detaljerte utdanningsgrupper. Vi redegjør således for noe eldre analyser som spesifiserer en rekke utviklingen i tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fordelt på en rekke utdanningsgrupper som er relevante for kommunesektoren.

#### 3.1 Framskrivninger førskolelærere

SSB har i mange år utarbeidet framskrivninger av tilgang på og etterspørsel etter førskolelærere, ved hjelp av en modell (LÆRERMOD) for tilgang, aldring og avgang av lærerpersonell i barnehagene<sup>5</sup>. Modellen ivaretar demografiske endringer, studiekapasitet, gjennomføringsgrad i utdanningen samt yrkesdeltakelsen blant førskolelærerne. Etterspørselen etter førskolelærere er avledet av SSBs forutsetninger om utviklingen i etterspørsel og produksjon i barnehagene framover.

SSB presenterer 3 ulike beregningsalternativer. Studiekapasiteten, som har økt kraftig siden den nådde et bunnpunkt i 2002 og med en særlig sterk økning i 2006, antas konstant i framskrivningsperioden i alle alternativer. Modellens basisår er 2002, men beregningene er kalibrert til 2006, slik at de tar utgangspunkt i situasjonen i dette året. SSB regner på ulike alternativer for tilbudet av førskolelærere, som kan avhenge både av gjennomføringsgraden på studiet og av andelen av de ferdige førskolelærerne som forblir i denne utdanningsgruppen. SSB regner også på alternative utviklingsbaner for etterspørselsveksten framover.

Et såkalt Mellomalternativ i SSBs analyse gir balanse mellom tilbud og etterspørsel i 2011 og overskudd av førskolelærere fram mot 2020. Det er der forutsatt at til-

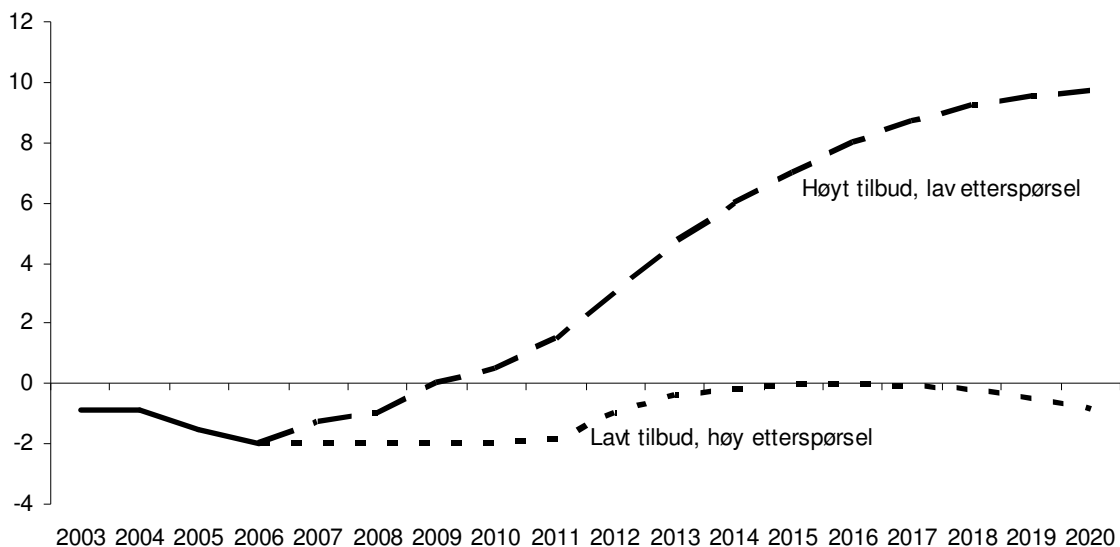
---

<sup>5</sup> Modellen kan dessuten benyttes til å gjøre tilsvarende beregninger for skolesektoren.

strømningen til studiet og opptakskapasiteten fortsetter som i 2006, at gjennomføringen ligger på et gjennomsnitt for de siste 10-15 årene og at frafallet fra studiet til yrket også er relativt beskjedent. Det forutsettes videre at dekningsgraden for barn med barnehageplass øker til 86 pst. Tallet for 2006, som var kjent da framskrivningen ble laget, var 80,4 prosent. I 2007 var tallet steget kraftig, til 84,3 prosent. Dette kan tyde på at 86 prosentets etterspørselsandel i framskrivningen er noe lavt.

I et alternativ med *høy etterspørsel* kombinert med lavt tilbud, vil ikke tilbudet av førskolelærere være stort nok til å gi balanse fram til 2020, men underbalansen er riktignok liten, jf. Figur 3.1. I figuren vises også markedsbalansen for førskolelærere i et alternativ med høyt tilbud og lav etterspørsel.

Figur 3.1      *Beregnet overskudd på førskolelærere i SSBs ulike framskrivningsalternativer. Tusen personer*



Kilde: Texmon (2007)

Mangelen på førskolelærere holdes imidlertid på lavere nivå enn i dag i beregningen med lavt tilbud og høy etterspørsel. Det forutsettes i denne framskrivningen (lavt tilbud og høy etterspørsel) at bare 55 pst. av studentopptaket på 2006-nivå begynner i barnehagen og blir der. Samtidig legges det til grunn at det er høy etterspørsel etter førskolelærere fordi det forutsettes barnehagedekningen vil stige til 89 pst i perioden 2006-2011. Videre forutsettes det at veksten i etterspørselen etter førskolelærere vil fortsette i perioden 2011-2020, det er derfor lagt inn en forventning om 1 pst. økning i andelen førskolelærere i barnehagen per år.

SSB presenterer også et alternativ med høyt tilbud av førskolelærere kombinert med lav vekst i etterspørselen etter barnehageplasser, som gir et betydelig overskudd av førskolelærere i 2020.

Tidligere beregninger med LÆRERMOD har konkludert med at utdanningskapasiteten har vært tilstrekkelig høy til å gi et overskudd av førskolelærere på nasjonalt nivå innen få år. Dette bildet er ikke like entydig nå, selv om to av kombinasjonene av forutsetninger gir en balanse etter noen år og overskudd ved slutten av framskrivningsperioden. Den minst optimistiske beregningen gir en moderat underdekning av førskolelærere, også på lang sikt. Departementet anser at det ikke er mulig å fastslå



sikkert hvilke forutsetninger som er mest sannsynlige. Econ Pöyry anser imidlertid at en framskrivning med høy etterspørsel og moderat til lavt tilbud som mest realistisk, med mindre det gjøres særskilte grep for å få opp gjennomføringsgraden i studiet. Dette tilsier at det ikke er rimelig å forvente at dagens mangelsituasjon vil forsvinne av seg selv. Lavere foreldrebetaling, fortsatt stramt arbeidsmarked, eventuelt kombinert med en svekkelse eller avvikling av kontantstøtteordningen, er alle faktorer som tilsier enda høyere etterspørsel enn i SSBs høy-etterspørsels-alternativ. En gjennomføringsgrad i førskolelærerutdanningen som er høyere enn SSB har lagt til grunn i lav-alternativet, kan modifisere konklusjonen om at ubalansen kan bli ennå større enn i SSBs høy-etterspørsels-alternativ, men neppe reversere den. Også en fortsatt vekst i utdanningskapasiteten for førskolelærere, som vi har sett i 2007, kan tilsi en bedre markedsbalanse framover enn beregningene tilsier.

Et viktig moment som modellen ikke tar hensyn til, er immobilitet i arbeidsstyrken. Selv om det tilsynelatende er nok førskolelærere til å dekke etterspørselen om fem år, betyr ikke dette nødvendigvis at førskolelærerne ønsker å flytte til de stedene hvor behovet er størst. Det er derfor ikke mulig å utelukke at de store regionale forskjellene når det gjelder førskolelærerdekning vil vedvare. I basisåret for beregningene, og i enda større grad i 2008, arbeider mange ufaglærte i barnehagene. I beregningene holdes forholdet mellom ufaglærte og antall barn fast på nivået i basisåret. Om omfanget av ufaglærte i basisåret er passende eller om det er en initial mangel på førskolelærere i dette året, vil kunne diskuteres. En eventuell initial mangel på førskolelærere i basisåret vil komme i tillegg til framskrevet underbalanse i framskrivningsperioden.

Samlet sett må vi oppsummere at beregningene for langsiktig balanse for førskolelærere ikke gir klare konklusjoner. Indikatorer for endringer i mangelen på førskolelærere de siste årene samt fortsatt behov for økt kapasitet i barnehagesektoren, tilsier uansett at det vil være underdekning av førskolelærere i flere år framover. Dette gjelder særlig i storbyregionene og en del andre sentralt beliggende kommuner, mens man i mange mindre og lite sentralt beliggende kommuner trolig fortsatt vil ha få rekrutteringsproblemer.

## **3.2 Framskrivning lærere**

Siste publiserte framskrivning av tilgang og etterspørsel etter lærere er fra 2005 (Köber m. fl., 2005), basert på situasjonen i 2003/2004. SSB har etter 2005 gjennomført beregninger for departementet basert på LÆRERMOD, men resultatene fra disse er ikke publisert.

Siden 2003 er antall studieplasser i allmennlærerutdanningen redusert, samtidig som regjeringen har uttrykt nye måltall for gradvis vekst i timetallet i grunnskolen. Det er derfor noe usikkert hvor treffsikre disse beregningene er. Andelen undervisningsårsverk i grunnskolen som utføres av ufaglærte har vært lavt, den avtok noe fra 2003 til 2005 og har deretter igjen økt noe. Andelen årsverk utført av ufaglærte var i 2007 likevel fortsatt lavere enn den var i 2003.

SSB framskrev i 2005 bestand og etterspørsel etter 4 kategorier lærere, med utgangspunkt i 2003 som basisår. Man tok utgangspunkt i nye studenter i 2004, samt gjennomføringsgrader. Etterspørselen framskrives på basis av antall personer i elevgruppene, samt ulike alternativer om arbeidskraftsbehov per elev. SSB har 3 alternativer for å framskrive arbeidskraftbehovet per elev:

- Demografi. Arbeidskraftbehovet per elev etter alder uendret.
- Mellomalternativ. Timetallsreformer i skolen innarbeidet, samt vekst i etterspørsel etter arbeidskraft fra andre sektorer enn undervisningssektoren.
- Vekstalternativ. Veksten i skolene vokser ytterligere, på linje med BNP.

Som følge av relativt høy alder blant dagens lærere og moderat utdanningskapasitet relativt til beholdningen av lærere ved inngangen til beregningsperioden (relativ utdanningskapasitet), vil tilbudet av allmennlærere vokse moderat framover. Om man kombinerer forutsetninger om etterspørselsvekst som følge av vedtatte reformer, med effekter av økt etterspørsel som følge av økonomisk vekst, ligger det an til en klar underdekning av allmennlærere fram mot 2015.

Som følge av endringer i utdanningsstrukturen, har gruppen med praktisk-pedagogisk utdanning endret innhold, bl.a. med økt andel yrkesfaglærere. Det er derfor hensiktsmessig å se faglærere og "PPU-lærere" samlet. For denne samlegruppen konkluderte SSB i 2005 med at det fram mot 2015 vil bli en viss underdekning.

Departementet har ikke presentert framskrivninger og heller ikke kvantitative vurderinger av tilgang og etterspørsel etter lærere framover. I siste budsjettproposisjon nøyer man seg med å uttale at man vil følge situasjonen nøye.

Utdanningsforbundet presenterte på sine hjemmesider våren 2008 regnestykker for å underbygge at det vil bli mangel på lærere framover. Notatet som ligger tilgjengelig på internett er imidlertid nokså skissemessig i formen, så det er vanskelig å vurdere hvor pålitelige resultatene er. Man antar at en betydelig andel av de nye lærerne tar jobb utenfor skolen, fordi i dagens høykonjunktur møter skolen sterk konkurranse fra andre arbeidsgivere om arbeidskraften. På basis av grove anslag over avgang fra læreryrket, konkluderer Utdanningsforbundet med at det vil mangle nesten 1000 lærere årlig.

Tre Venstrerepresentanter reiste i 2006/7 et "Dokument 8-forslag" i Stortinget om å utarbeide nasjonale rekrutteringsplaner for å sikre tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere i grunn- og videregående skole. Forslagsstillerne peker spesielt på behovet for å bedre læreryrkets status, hvordan man kan rekruttere lærere fra andre yrker og tiltak for å styrke og sikre kompetansen hos lærere, samt seniortiltak for å beholde kompetanse og arbeidskraft i skolen.

I sitt svarbrev sier departementet at det ikke er behov for spesielle tiltak utover det man jobber med i departementet. Departementet støtter seg bl. a. på SSB-beregningene fra 2005, som ifølge departementet ikke gir grunn til særlig uro over mangel framover.

### **3.3 Framskrivninger - helse og sosialpersonell**

De siste framskrivningene av tilbud og etterspørsel etter ulike typer helsepersonell som er gjort av SSB er gjort med utgangspunkt i 2004-nivå (Texmon og Stølen, 2005).

Det forutsettes i beregningene at opptak av studenter og fullføringsgraden framover er omtrent som i 2003. Det presenteres fire etterspørselsbaner. Vi anser at et beregningsalternativ der den årlige etterspørselsveksten framover forutsettes å være på nivå med BNP-veksten er rimelig å legge til grunn. Beregningene tar hensyn til demografiske endringer har effekt både for behovet for helsetjenester og for pleie- og omsorgstjenester.

Texmon og Stølen konkluderer med at det blir for snevert å betrakte tilgang og etterspørsel etter de detaljerte utdanningsgruppene enkeltvis. En del utdanninger kan for eksempel ha så store innholdsmessige fellestrekk at de i en viss grad kan erstatte hverandre på arbeidsmarkedet.

Balansen mellom tilbud og etterspørsel påvirkes både av arbeidskraftbehovet, tilgangen på nye studenter samt avgangen blant dem som er i jobb. Avgangen avhenger mye av aldersfordelingen blant de yrkesaktive, og denne varierer ganske mye innenfor de ulike yrkesgruppene. Nøkkeltall for utdanningskapasiteten i forhold til størrelsen på yrkesgruppen og for aldersfordelingen blant dem som er utdannet, er vist i tabellen nedenfor.

*Tabell 3.1 Nøkkeltall for ulike yrkesgrupper som er representert i kommunenes helse- og sosialsektor*

	Antall personer sysselsatt	Andel over 50 år, prosent	Relativ studie-kapasitet 1), prosent
<i>Utdanning fra Videregående</i>			
Aktivitør	4 549	30	3
Barne- og ungdomsarb.	14 894	10	8
Hjelpetleier/omsorgsarb.	104 666	44	4
Helse- og tannhelsesekretær	12 274	25	6
<i>Høyskoleutdannet:</i>			
Barnevernspedagog	7 067	20	11
Bioingeniør	5 872	32	5
Ergoterapeut	3 044	24	9
Fysioterapeut	10 226	34	3
Helsesøster	3 877	57	5
Jordmor	3 040	46	4
Sosionom	9 857	37	10
Sykepleier	87 164	32	5
Tannpleier	1 133	25	6
Vernepleier	9 301	19	12
<i>Universitetsutdannet</i>			
Farmasøyt	3 335	36	7
Lege	20 255	40	3
Psykolog	4 986	36	5
Tannlege	5 124	53	3

1) Relativ studiekapasitet er studiekapasiteten i prosent av alle som har den aktuelle utdanningen.

Kilde: Texmon og Stølen (2005), tabell 5.1

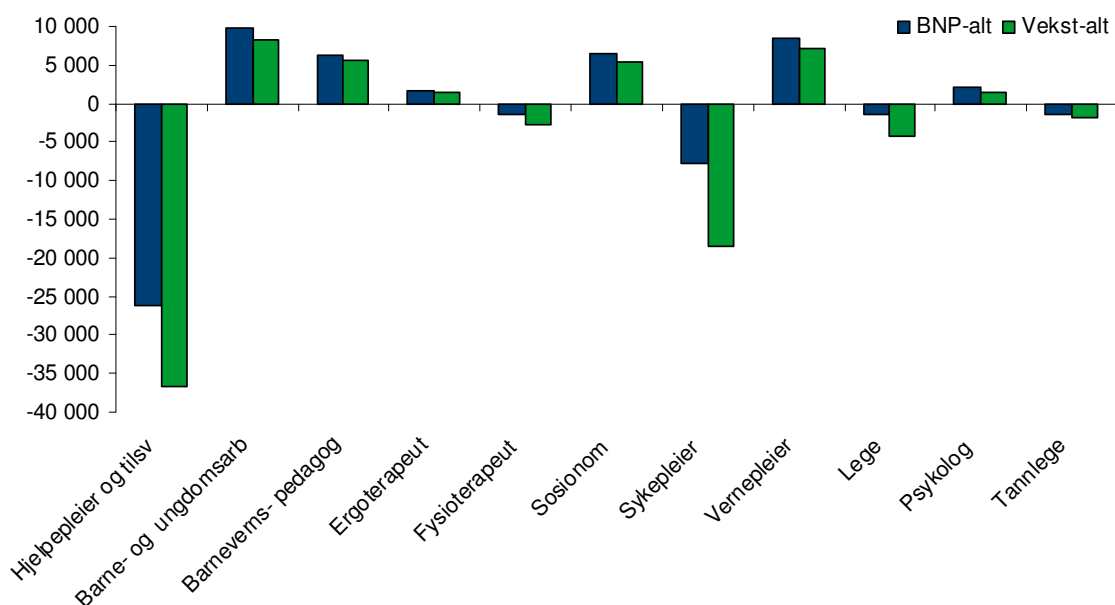
Høy relativ utdanningskapasitet innebærer at med uendret kapasitet framover vil tilgangen på personell bli relativt høy. Utdanningsgrupper som nylig har vært gjennom en oppbyggingsperiode vil nødvendigvis ha høy relativ studiekapasitet. Disse utdanningsgruppene vil dessuten gjennomgående ha en lavere gjennomsnittsalder enn mer etablerte grupper. At en god del av de nyutdannede er såpass gamle som 30-40 år i enkelte utdanninger, vil i noen grad modifisere denne tendensen.

Utdanninger med høy relativ utdanningskapasitet er barnevernspedagoger, ergoterapeuter, sosionomer og vernepleiere. Mer etablerte yrkesgrupper som sykepleiere og fysioterapeuter har lavere relativ utdanningskapasitet. Utdanningskapasiteten framstår

også som lav for hjelpepleiere (nå helsefagarbeidere). Her må vi imidlertid huske på at antall personer som tar utdanning på videregående nivå, herunder hjelpepleier/helsefagarbeider, langt på vei er bestemt av søkingen, mens studiekapasiteten for høyskoleutdanningene i større grad er bestemt av måltall for behovet for nye kandidater, fastsatt på sentralt nivå.

En oppsummerende beskrivelse av Texmon og Stølen's resultater er vist i figuren nedenfor. Den viser balansen (differansen) i 2025 mellom beregnet tilgang og etterspørsel etter ulike utdanningsgrupper som kommunenes helse- og sosialsektor trenger, i to av deres beregningsalternativer<sup>6</sup>.

**Figur 3.2** Beregnet balanse i 2025 mellom tilgang og etterspørsel etter ulike grupper helse- og sosialpersonell. Ett beregningsalternativ der etterspørselen følger BNP (BNP-alternativ) og ett alternativ der etterspørselen vokser med 0,5 prosent mer enn BNP per år (vekst-alternativ). Antall årsverk



Kilde: Texmon og Stølen (2005). Note: Positive tall indikerer overskudd på arbeidskraft og negative tall indikerer underskudd

Beregningene viser at med videreføring av dagens relativt høye utdanningskapasitet innenfor utdanningsområder som har vært i vekst, vil det kunne gå mot overdekning i løpet av de nærmeste 10-15 årene. Dette gjelder yrkesgrupper som barne- og ungdomsarbeidere, barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere.

Tilgangen på nyutdannede hjelpepleiere og tilsvarende er imidlertid så lav i forhold til den framskrevne etterspørselen, at beregningene tegner et svært nedslående bilde av balansen mellom tilgang og etterspørsel i årene framover. Dagens tilstrømning til og gjennomføring av utdanningen er for lav til å dekke en tilsvarende bruk av hjelpepleiere

<sup>6</sup> Texmon og Stølen presenterer to ytterligere alternativer med svakere etterspørselsvekst. For å begrense informasjonsmengden og fordi vi anser de andre alternativene som mindre realistiske, velger vi å presentere et alternativ der etterspørselen antas å følge BNP ("BNP-alternativ") og et alternativ der den vokser likt med BNP pluss 0,5 prosent per år ("vekst-alternativ").

per pasient som vi har i dag. Underdekningen av hjelpepleiere og tilsvarende er i 2025 beregnet til henholdsvis drøyt 25.000 og mer enn 35.000 årsverk. Også for sykepleiere tyder beregningene entydig på at vi går mot økende mangel (fra 10.000 til 20.000 årsverk). Som følge av at kommunesektoren har visse ulemper i konkurransen med spesialisthelsetjenesten både for sykepleiere og hjelpepleiere, kan resultatene tilsi at kommunenes pleie- og omsorgssektor i framtiden vil oppleve ennå sterkere forverring i rekrutteringsproblemene enn hva som vil være tilfellet for spesialisthelsetjenesten.

Samlet peker pilene altså mot økende rekrutteringsproblemer for syke- og hjelpepleiere og overskudd på visse andre utdanningsgrupper. Et sentralt virkemiddel for å bøte på situasjonen vil ut fra dette være tilpasninger i studiekapasiteten på ulike utdanninger, samt å bidra til at personer med ulik fagutdanning i større grad enn i dag kan erstatte hverandre når det gjelder visse arbeidsoppgaver.



## 4 Ungdoms yrkespreferanser, søking og gjennomføring i videregående opplæring

Ungdommenes utdanningsvalg har stor betydning for framtidig tilbud av ulike typer arbeidskraft. Både valgene innenfor videregående opplæring og i høyere utdanning virker førende på tilbudet av arbeidskraft med ulik kompetanse i framtiden. Vi presenterer i det følgende indikatorer på ungdommens preferanser med hensyn til framtidige yrker, ved å se på hvilke studieretninger ungdommen velger i videregående opplæring. Først presenterer vi imidlertid resultater fra forskning om ungdoms utdanningsvalg.

### 4.1 Verdier og identitet

Ungdommens valg av utdanninger og deres yrkesplaner dannes på bakgrunn av kulturelle trender og verdsett, som endres gradvis over tid. Den gradvise økningen i inntekt- og velferdsnivå går sammen med endringer i kulturelle oppfatninger og måter man ser seg selv og verden på (Frønes og Brusdal, 2001). Verken ungdom eller voksne flest vil være bevisst disse endringene, som like fullt kan være viktige.

Generelt beskriver ungdomsforskningen en økende tendens til selvorientering i ungdomskulturen i Norge og andre land (Tveit, 2008). Schreiner og Sjøberg er forskere som har vært opptatt av ungdoms holdninger til realfag og valg av ulike realfagsutdanninger. Forskningen om dette temaet har relevans også for valg av andre utdanninger som umiddelbart er viktige for kommunesektoren. Omtalen er basert på Schreiner (2008) og Schreiner og Sjøberg (2005).

Schreiner og Sjøberg trekker på resultater fra et internasjonalt prosjekt med spørreundersøkelser mot ungdom for å belyse deres verdsett og holdninger til ulike utdanninger og yrker (ROSE-prosjektet). Ett av resultatene i denne forskningen er at jo mer "modernisert" (høyt inntektsnivå, post-industrielt) et land er, desto mindre aktuelt er det for ungdom å velge utdanning og yrke innen realfag. Det er nærliggende å tro at også holdningene til andre yrker og utdanninger er påvirket av trender i holdninger, normer og verdier, som går sammen med stigende velferdsnivå.

Sosiologisk forskning om ungdom er mye opptatt av identitet, herunder betydningen av utdanning og jobb i denne sammenheng. Identitet uttrykkes gjennom et utall små og store valg (klær, musikk, språk, fritidsaktiviteter). Utdanningsvalg kommuniserer også identitet, og utdanningsvalg blir dermed også et identitetsvalg. Eksempelvis er det empiri på (Ramberg, 2006) at det kan være sosialt attraktivt å få gode karakterer i språkfag, mens man med tilsvarende karakterer i fysikk og matematikk, får et nerdestempel. Dessuten har ulike fag en klar kjønnsdimensjon – fysikk regnes som maskulint, mens for eksempel biologi er feminint. Vi finner dessuten igjen klare kjønnsammenhenger i videregående opplæring. Jenter dominerer i allmennfag og i helse/sosialfag, mens gutter velger tekniske og mekaniske fag og byggfag. Disse sammenhengene er ikke upåvirkelige. Ett eksempel er hvordan læreryrket har gått fra å være et mannsdominert til et kvinnedominert yrke.

Av konkrete faktorer som påvirker ungdoms valg, framheves ofte interesse og kunnskap som viktig. Det er store forskjeller i jenters og gutters interesser, noe som kan sies å "forklare" ulike utdanningsvalg.

Interesse kan komme av flere ting, en av dem er oppfatning av hvor vanskelig et fag er, og hvor godt man mestrer faget. Mangel på interesse kan gjøre at ungdom ikke velger visse yrker eller utdanninger som retter seg mot visse yrker. Ifølge Nyhaug (2007) er det store kjønnsforskjeller i kunnskap om yrker. Det er mulig at yrkesvalgene hadde vært annerledes, dersom ungdommen hadde hatt bedre kunnskap om ulike yrker og utdanninger. Evalueringen av et forsøksprosjekt med kurs for ungdomsskoleelever i ulike valgmuligheter, vises det bl.a. til at en betydelig andel av kursdeltakerne skiftet mening om hvilken utdanning de ville søke (Vibe, 2006). Dette peker i retning av at bedre informasjon kan påvirke valgene.

Forskning gjort i det såkalte ROSE-prosjektet om ungdom og realfag har utviklet en typologi for ungdoms ulike prioriteringer når det gjelder framtidig yrke (Schreiner og Sjøberg, 2006). Typologiene er:

- *Tekno-japp*. Prioriterer moderne verdier som selvutvikling, kreativitet og spenning, prestisje og status. Vil jobbe med teknologi. Gutter dominerer. Vil jobbe med teknologi og naturvitenskap.
- *Myk-japp*. Prioriterer, i likhet med teknojappen, moderne verdier som selvutvikling, kreativitet og spenning, prestisje og status. Vil jobbe med andre mennesker. Jenter dominerer. Vil jobbe med moderne kreative jobber som design, arkitektur, media med mer.
- *Idealist*. Verdsetter å hjelpe mennesker eller jobbe med dyr/miljø. Status, lønn rangeres lavt. Jenter dominerer. Vil jobbe med helse/sosial/undervisning?
- *Praktiker*. Vil tjene mye penger og jobbe praktisk. Omsorgsfaktorer rangeres lavt. Vil jobbe innen håndverk?
- *Realist*. Utvikling og selvrealisering gjennom jobben er viktig. Både gutter og jenter er i denne gruppen. Orientert mot høyere utdanning.

Modellene viser at det er et mangfold av verdier og idealer blant ungdom. Schreiner mener at for å rekruttere flere ungdommer til realfag (noe hennes arbeid er fokusert på), må man vise at fagene passer med flere sett verdier. I vår sammenheng, hvor vi er opptatt av rekruttering mot alle yrkesgrupper som er viktige i kommunesektoren, vil det samme argumentet kunne framføres, men selvsagt med andre praktiske implikasjoner enn i tilfellet med ungdom og realfag.

Det er dokumentasjon gjennom spørreundersøkelser gjennomført over tid på at "tradisjonelle verdier" som idealisme og altruisme er på tilbakegang, og at materielle verdier og verdier som vektlegger selvrealisering, osv er på framgang (Hellevik, 2008). I så fall kan det tilsa at verdier som tilsier at man klassifiseres som "idealist" i typologien foran, svekkes. Uten endringer i ungdoms oppfatninger av yrker som idealisten gjerne tar, vil trenden i retning av mindre interesse for yrker som er viktige i kommunesektoren som lærere, pleier av ulike slag osv, fortsette å avta. De aller siste årene tyder imidlertid holdningsmålingene til Hellevik på at denne trenden kan være svekket eller endog noe reversert. Dette er imidlertid resultater for befolkningen under ett, og resultatene for ungdom trenger ikke utvikle seg i takt med gjennomsnittet.

En sentral trend i norsk utdanning over flere år, er svekket søkning til realfag. Dette starter allerede på videregående. Det har vært økende muligheter til å velge bort "vanskelige" fag i løpet av de siste tiårene, som realfag ofte oppfattes som (Sjøberg og Schreiner, 2005). Tall for valg av fysikk fordypning i videregående viser dessuten



nedgang, og elevtallet er lavere enn på mange tiår. Andelen jenter som tar dette er like lav som tidligere. Biologi er imidlertid i ferd med å bli et ”jentefag”.

Sjøberg og Schreiner mener med utgangspunkt i holdningsundersøkelser at selv om det er problemer med rekrutteringen til realfag, er det likevel en positiv interesse for naturvitenskap og teknologi blant ungdommen og i samfunnet generelt.

## 4.2 Søking til videregående opplæring

Søkertallene til ulike utdanningsprogrammer (tidligere kalt studieretning) og fag i videregående opplæring sier både noe om framtidig arbeidskrafttilgang innenfor ulike yrkesfag, og om trender i ungdommens preferanser om type yrke. Vi ser først på søker-tall på studieretninger til første år i videregående opplæring. Dernest studerer vi noe nærmere søkertall for yrkesutdanninger av ulike typer helsepersonell på videregående nivå, som går rett inn i jobber i kommunenes pleie og omsorgssektorer.

### 4.2.1 Søking til første år i videregående

Tabellen nedenfor presenterer nøkkeltall for søking til første år i videregående opplæring tilbake til 2003. Kunnskapsløftet som ble innført fra 2006 og utover, innebar visse endringer i utdanningsstrukturen, som vi har omtalt i note til tabellen. Endringene over tid i den inndelingen som er brukt i tabellen, er gyldige over endringen fra 2006.

Det er en klar tendens til at en økende andel av avgangselevne fra grunnskolen søker seg til Studiespesialiserende utdanningsprogram (tidligere Allmennfag). Fra 2003 til 2008 økte andelen som ønsket å gå på *studieforberedende* utdanningsprogram (Studie-spesialisering, Musikk/dans/drama og Idrett)<sup>7</sup> med drøyt 4 prosentpoeng. Mediefag og idrettsfag er utdanningsprogrammer med særlig sterk vekst i perioden (hhv 2 og 1,4 prosentpoeng). Det var særlig sterk nedgang for restaurant- og matfag og ”øvrige” fag. Den sistnevnte gruppen er vanskelig å tolke, siden den består av flere studieretninger som delvis ble slått sammen og delvis ble nyutviklet fra 2006.

Helse- og sosialfag er et yrkesfaglig utdanningsprogram som utdanner flere yrkes-grupper, som er viktige for kommunesektoren, blant annet hjelpepleiere/helsefagarbeidere. Helse- og sosialfag har en ennå lengre nedgangsperiode enn det som framgår av tabellen. I 1997 var det over 13 prosent av søkerne til første år på videregående som hadde helse og sosialfag som førstevalg. Etter et bunnpunkt på 9 prosent i 2002, økte søkingen målt som andel av alle søkere noe. Fra 2004 har imidlertid søkeandelen igjen falt noe. Fra 2007 til 2008 avtok søkeandelen svakt.

---

<sup>7</sup> Eksamen fra disse tre studieforberedende utdanningsprogrammer gir studiekompetanse og rett til å søke opptak på høyere utdanning.

*Tabell 4.1 Søkere til første år i videregående opplæring. Prosent av søkerne som søker opptak på ulike studieretninger/utdanningsprogrammer*

Utdanningsprogram	Reform 94 til og med 2005			Kunnskapsløftet fra 2006		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Studiespesialisering	29,2	28,8	30,7	31,8	32,4	32,4
Musikk, dans, drama	4,4	4,8	4,6	4,5	4,3	4,1
Idrettsfag	5,0	5,4	5,8	6,4	6,6	6,4
Helse- og sosialfag	10,3	11,1	10,8	10,5	9,8	9,6
Media og kommunikasjon	5,0	5,3	5,4	6,0	6,5	7,1
Naturbruk	2,2	2,1	2,0	2,1	2,1	1,9
Bygge- og anleggsteknikk	7,9	7,9	7,9	7,6	7,5	7,3
Elektrofag	7,2	6,6	6,0	5,9	7,0	7,3
Restaurant- og matfag	5,7	5,1	4,5	3,9	3,1	3,2
Teknikk og industriell produksjon	9,1	9,3	9,5	8,5	8,3	8,6
Service og samferdsel	4,1	4,1	3,9	4,5	3,8	3,8
Øvrig	9,9	9,5	8,9	8,3	8,6	8,2
I alt	100	100	100	100	100	100
Antall søkere	69 722	75 030	77 826	76 912	75 483	75 442
Memo:						
studieforberedende	38,6	39,1	41,2	42,7	43,4	42,9
ikke studieforberedende	61,4	60,9	58,8	57,3	56,6	57,1

Note: Med visse unntak hadde utdanningsprogrammene etter 2006 samme navn som grunnkursene før 2006. Unntakene er: Studiespesialisering het Allmennfag, Bygge- og anleggsteknikk omfatter de tidligere grunnkursene byggfag, trearbeidsfag og tekniske byggfag, Restaurant- og matfag er tidligere grunnkurs for hotell- og næringsmiddelfag, Service og samferdsel er tidligere grunnkurs for salg og service.

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Det er store og stabile kjønnsforskjeller i elevens søking, jf. figuren nedenfor. Jenteandelen er i størrelsesorden 90 prosent innen helse- og sosialfag og design og håndverksfag. I motsatt ende av skalaen, med lav jenteandel er bygg/anlegg og elektro.

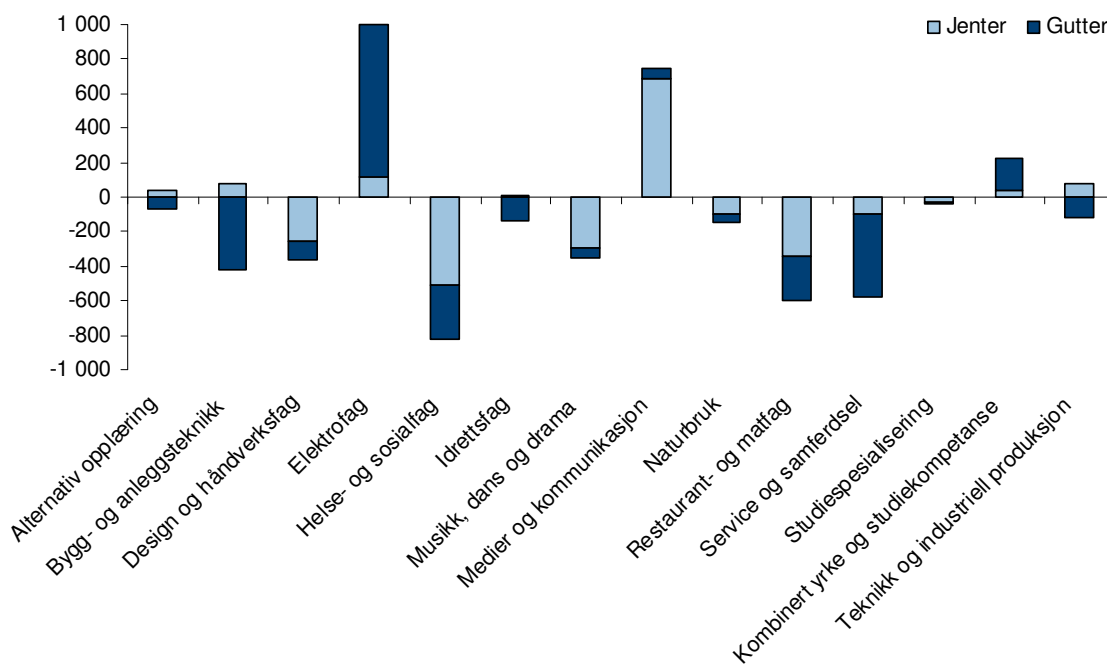
Figur 4.1 *Andel jenter blant søkerne til ulike utdanningsprogrammer på vg 1 (første år) i 2008. Prosent*



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Endringer i søkingen for gutter og jenter de siste årene (etter kunnskapsløftet) er vist nedenfor.

Figur 4.2 *Endring i søking til utdanningsprogram VG 1 fra 2006 til 2008, for gutter og jenter. Antall søkere*



Kilde: Utdanningsdirektoratet

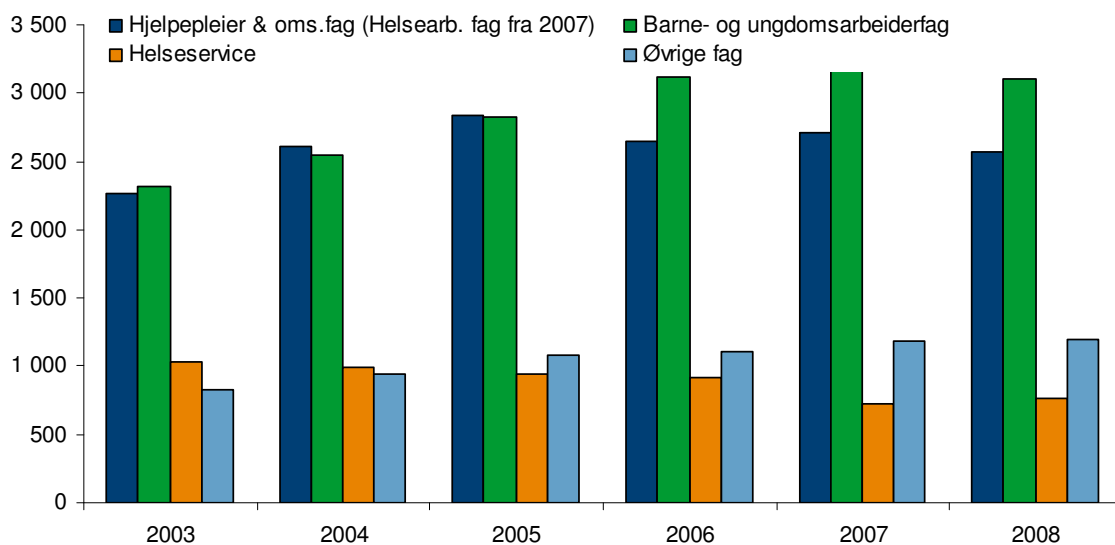
Det er økt søking til elektrofag (gutter står for det meste av økningen) og medier og kommunikasjon (jenter står for det meste av økningen). Utdanningsprogram for helse og sosialfag utdanner viktige yrkesgrupper for pleie og omsorgssektoren i kommunene, blant annet helsefagarbeidere (tidligere hjelpepleiere). Det er i søkingen nedgang for helse og sosialfag fra 2006 til 2008, og selv om nedgangen i søking for gutter er mindre enn for jenter målt i antall søkere, er den relativt til antall gutter som søker på dette utdanningsprogrammet, langt større for gutter enn for jenter. Det har alltid vært få gutter som har søkt seg til helse- og sosialfag, og nå reduseres guttenes interesse for denne studieretningen ytterligere.

#### 4.2.2 Søking til helsefag andre år i videregående

Helsearbeiderfaget er et nytt fag i tilbudsstrukturen for Kunnskapsløftet. Faget erstatter de tidligere hjelpepleier- og omsorgsarbeiderfaget. Faget ble etablert fordi det er bekymring for tilgangen på personell innenfor hjelpepleieryrket og andre yrker i helse- og sosialsektoren med utdanning på videregående nivå.

Vi ser i dette avsnittet nærmere på søkingen til *andre år* i videregående opplæring. Det er først på andre trinn i videregående at man søker til de enkelte fagene innenfor helse- og sosialfag, herunder det nye helsearbeiderfaget. Vi har koplet søkertall for gammel VK1 med tall for VG2 (ny betegnelse i Kunnskapsløftet). Som følge av det nye helsearbeiderfaget har vi slått sammen omsorgsfag og hjelpepleier før 2007 for å få en sammenhengende tidsserie<sup>8</sup>.

Figur 4.3 Antall søkere til ulike helsefag i andre år i videregående opplæring



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Den utdanningen som nå tilbys gjennom helsearbeiderfaget har som vi ser av figuren hatt en sviktende tilstrømning de senere årene. Barne- og ungdomsarbeiderfaget har hatt vekst i tilstrømningen noe lenger, men synes å oppleve en viss svikt fra 2007 til 2008. Helseservicefaget kjennetegnes også av flere år med sviktende interesse blant ungdommen. "Øvrige helsefag" har vedvarende vekst i tilstrømningen helt til 2007 med

<sup>8</sup> 2007 er første år etter Kunnskapsløftet med studietilbud etter Vg2.

påfølgende utflating i 2008. denne tendensen gjelder både innenfor ambulansefaget og hudpleiefaget, som dominerer denne gruppen.

Det synes således som om den langsiktige trenden i retning av redusert interesse for helse- og omsorgsfag generelt, og som er dokumentert over, fortsetter for utdanning til hjelpepleieryrket.

På bakgrunn av utfordringene knyttet til å få nok søkere i forhold til behovet for arbeidskraft, ble det etablert en "Aksjon helsefagarbeider" som et samarbeidsprosjekt mellom Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), Handels- og servicenæringenes hovedorganisasjon (HSH), og arbeidsgiverforeningen Spekter. Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet har støttet prosjektet økonomisk. Utdanningsdirektoratet anser at aksjonens rekrutteringspatruljer "har vist seg å være et godt tiltak for å rekruttere ungdom, og søkertallet har gått opp der de har vært på besøk." Vi kjenner ikke til eksterne evalueringer av dette; konklusjonen er basert på Utdanningsdirektoratets egne vurderinger. Det er likevel en fortsatt tilbakegang i søkertallene til ungdomsopplæringen (jf. figuren over). Nedgangen er trendmessig, uten at det er kunnskap om hvilke faktorer det er som er årsaken til trenden. Faktorer som har vært nevnt har vært lav status i yrket, svake karriere- og utviklingsmuligheter, samt lave stillingsbrøker for nyutdannede hjelpepleiere. For nyutdannede hjelpepleiere uten familieforpliktelser vil utsiktene til ikke å få heltidsjobb trolig være negativt for en ungdom som står foran valg av yrkesutdanning. Vi viser for øvrig til nærmere drøfting av motiver bak utdannings- og yrkesvalg i kapittel 8 om høyere utdanning.

### **4.3 Konjunkturer, dimensjonering og søking**

Trender i ungdoms interesse for ulike utdanningsprogrammer, er drøftet i avsnitt 3.1. Imidlertid er ungdommens søking også influert av forhold ved selve utdanningstilbudet, og av økonomiske forhold som utsiktene til å få jobb. Betydningen av slike faktorer ble analysert av ECON (2003).

Ifølge den analysen påvirker situasjonen på arbeidsmarkedet elevenes søking til videregående opplæring, idet når arbeidsledigheten er høy, vil flere ungdommer søke seg til studieforbereende utdanningsprogram og færre til yrkesfag. Et annet resultat var at endringer i hvor vanskelig det er å komme inn på ulike utdanningsprogrammer, målt ved andelen av søkerne som kommer inn på sitt førstevalg, påvirker elevenes søking. Jo høyere andelen av søkerne som kommer inn på førstevalget, desto flere søker på denne studieretningen. Resultatet tilsier at fylkeskommunene kan påvirke hvilke utdanningsprogram elevene søker på, gjennom dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

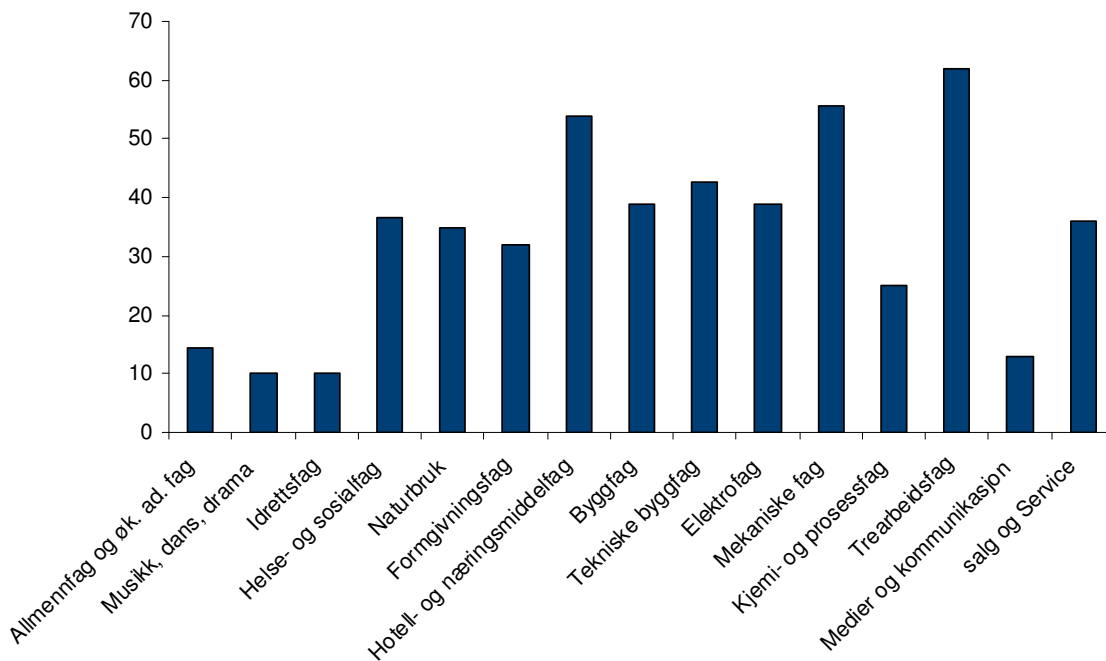
Et annet resultat i Econ Pöyrys analyse er at jo høyere andel av elevene som kommer inn på førstevalget på allmennfag, desto færre er det som søker yrkesfag. Ifølge rapporten er det dessuten en direkte effekt fra endringer i tilbudet av plasser til elevenes søking, selv om andelen som kommer inn på førstevalget ikke skulle endre seg. Resultatene tyder således på at utbygging av skoleplasser stimulerer søkingen til flere yrkesfag. Effekten kan skje ved at det blir mer oppmerksomhet om disse studieretningene, eller ved at den geografiske tilgjengeligheten øker som følge av at flere av skolene i et fylke oppretter et utdanningstilbud.

## 4.4 Gjennomføring av videregående opplæring

Frafall og avvik fra normert gjennomføring i videregående opplæring fører for det første til at en del elever som kunne tenke seg det aktuelle yrket likevel ikke får sin yrkesutdanning. I tilfellet helse- og sosialfag representerer det dessuten tapt arbeidskraft for kommunen. Redusert frafall innenfor helse- og sosialfag vil således kunne gi direkte utslag i form av økt tilgang på sårt trengt arbeidskraft.

Om lag 57 prosent av dem som startet i videregående opplæring i 2001 hadde fullført innen normert tid. Andelen som fullfører på normert tid er langt høyere på allmennfag enn på yrkesfag (ca  $\frac{3}{4}$  av allmennfagelevne fullførte på normert tid, mens tallet for yrkesfagelevne var knapt 40 prosent). Byrhagen m. fl. (2006) fulgte alle elever som gikk ut av ungdomsskolen våren 2002 og registrerte andelen som hadde avvik fra normal studieprogresjon, jf. Figur 4.4. Avviket fra normal studieprogresjon på helse- og sosialfag er høyt.

Figur 4.4 *Andel med avvik fra normal studieprogresjon, elever som begynte på videregående opplæring høsten 2002. Prosent*



Kilde: Byrhagen m. fl. (2006)

Forskningen tyder på at karakternivået fra grunnskolen er viktig for å forklare frafall i videregående opplæring, jf. Byrhagen m. fl. (2006). De med gode karakterer fra grunnskolen klarer i større grad å følge normal studieprogresjon enn dem med svake karakterer. Det tilsier at mye av problemet med frafall har sammenheng med elevenes kunnskaps- og ferdighetsnivå fra grunnskolen. Markussen m. fl. (2008) konkluderer med at mange 15-16-åringer rett og slett mangler nødvendige forutsetninger for å få yrkes- og studiekompetanse.

De store forskjellene i frafall mellom ulike studieretninger kan statistisk langt på vei forklares av forskjeller i gjennomsnittskarakterer blant elevene ved de forskjellige studieretningene. At yrkesfag har høyere frafall enn allmennfag kan således i den

statistiske analysen tilskrives at yrkesfagelevne gjennomgående har dårligere grunnskolekarakterer enn allmennfagelevne.

At skoleresultater på grunnskolen ”forklarer”, frafall, er imidlertid ikke uten videre til stor hjelp for å bedre gjennomstrømningen i videregående opplæring. Selvsagt vil bedre resultater i grunnskolen hjelpe, men det er uansett et faktum at mange av dem som søker seg til yrkesfag er dem som ikke er de mest skoleflinke, noe den videregående skolen må ta som en forutsetning for sin undervisning. Bedre oppfølging og tilpasset undervisning blant elever i grunnskolen som har problemer med å tilegne seg stoffet, burde være et virkemiddel som kan få ned frafallet i videregående. Også hvordan man konkret utformer utdanningstilbudet i videregående, vil også kunne være viktig for gjennomføringen.

Støren m. fl. (2007) oppsummerer analyser på forskningsinstituttet NIFU-STEP om gjennomstrømning og frafall i videregående opplæring. Deres funn tyder på at det å ha læreplan i seg selv bidrar til bedre læreresultat og gjennomføring. Forskningsmessig er det imidlertid noe vanskelig å isolere denne effekten fra andre faktorer. Forfatterne anser det likevel sannsynlig at kvaliteten på opplæringen er bedre blant elever med læreplan enn blant elever uten læreplan og som har alternativ VK2 i skole.

De finner også at det kan det være strukturelle forskjeller i gjennomføring, for eksempel mellom studieretninger og fylker, som innebærer at opplæringstilbudet som gis, varierer i kvalitet. Tydeligst er dette når det gjelder forskjeller mellom læreplaner og lærlinger. Forskjellen mellom disse to gruppene er fortsatt svært høy etter kontroll for indikatorer på evnenivå og motivasjon (karakterer og fravær). Her kan erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene være viktig for å spre gode erfaringer og driftsmåter.

En arbeidsgruppe i Kunnskapsdepartementet foreslo i 2006 en satsing på 6 hovedområder for å øke gjennomføringen i videregående opplæring:

- videreutvikling og formalisering av læreplanordningen, forsøk med ordning med ”praksisbrev”
- flere og mer varierte opplæringsplasser i skole og bedrift
- satsing på karriereveiledning
- styrking av kompetansen rundt eleven
- innsats for flerkulturell opplæring
- tiltak rettet mot voksne

Ordningen med ”praksisbrev” er en videreutvikling og formalisering av dagens læreplanordning, rettet mot elever som kommer skoletrøtte og lite motiverte ut av ungdomsskolen. Det er en fullt ut bedriftsbasert opplæringsmodell, der elever tas opp i en bedrift umiddelbart etter avsluttet grunnskole og er i bedriften i hele opplæringstiden. Med dette oppnår man yrkeskompetanse og en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon på opplæringen, praksisbrevet.

Å få flere læreplaner innenfor helsearbeiderfaget og andre yrkesfag som kommunene etterspør, vil ut fra dette være et viktig virkemiddel for kommunene i rekrutterings-sammenheng. Hagen og Nyen (2006) analyserer forekomst av læreplaner i offentlig sektor, som i stor grad er rettet mot helsefagene (helsefagarbeider og andre fag). De

finner at mens noen kommuner tar inn mange og et økende antall lærlinger, er det andre kommuner som har redusert omfanget av lærlinger. Ifølge forskerne fattes som oftest beslutninger om å ta inn lærlinger og omfang av dette, på politisk nivå. Kommuner som har redusert omfanget av lærlinger, begrunner dette oftest i svak kommuneøkonomi. Hagen og Nyen finner at finansieringsmodellene internt i kommunene er viktige for virksomhetenes syn på å ta inn lærlinger. Desentralisert finansieringsansvar gjør virksomhetene mindre positive til å ta inn lærlinger, fordi det medfører kostnader som må dekkes innenfor budsjettammen, ifølge analysen.

Ut fra disse resultatene vil sentral finansiering av lærlinger, også deres lønn, kunne være et godt virkemiddel for å få flere lærlinger. Forfatterne finner dessuten at det å ha gode administrative rutiner og en struktur for lærlingordningen sentralt i kommunen, vil gi mindre belastninger for den enkelte virksomhet ved å ha lærlinger. I en statistisk analyse finner de at sannsynligheten for å ta inn lærlinger er størst i kommuner der inntak av lærlinger er innarbeidet i kommunens organisatoriske rutiner.

Samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen, som har ansvaret for dimensjoneringen av videregående opplæring, samt innholdet i opplæringen, er viktig. For å sikre en best mulig dimensjonering og et godt innhold i den videregående opplæringen kan det være behov for felles arenaer og tett kontakt mellom fylkeskommune, kommuner, skole, lærebedrifter og opplæringskontor.

Hagen og Nyen mener følgende 7 tiltak i kommunene kan bidra til flere læreplasser:

- Synliggjøre motivet for å ha lærlinger for politikerne
- Spre gode eksempler på virksomhetsnivå til virksomheter i og utenfor kommunen
- Dekke alle lønnskostnader til lærlinger på sentralt nivå i kommunen
- La noen i kommunen ha inntak av lærlinger som en viktig del av sitt arbeidsfelt
- Redusere virksomhetenes risiko ved å ta inn lærlinger gjennom ulike tiltak, for eksempel praksisperioder, instruktøropplæring med mer
- Bruke ”prosjekt til fordypning” til å etablere kontakt mellom skole og arbeidsliv tidlig i utdanningsløpet
- Videreutvikle regionalt og lokalt samarbeid mellom utdanningsmyndighetene, skole og arbeidsliv om å etablere læreplasser og om dimensjoneringen av skoletilbudet.



## 5 Søking, kapasitet og gjennomføring av høyere utdanninger med relevans for kommunesektoren

### 5.1 Utviklingstrekk i høyskolesektoren

I dette kapitlet presenteres informasjon som har relevans for tilgangen på personell med utdanning som er viktig for kommunesektoren. De fleste av kommunesektorens utdanningsgrupper utdannes på høyskoler, i hovedsak statlige høyskoler. En del er også universitetsutdannet. Innenfor helse og omsorg er det dessuten mange som har utdanning på videregående nivå. Tilgangen på den sistnevnte typen arbeidskraft har i stor grad gjenspeilet ungdommens søkeønsker, mens behovsvurderinger i langt større grad har vært styrende for utdanningskapasiteten og dermed for tilgangen på kandidater fra høyskolesektoren.

De senere årenes omlegging av finansierings- og styringsmodeller for høyere utdanning, har imidlertid gjort også studietilbudet i denne delen av utdanningssektoren mer følsomt overfor endringer i studentenes søkeønsker. Lenge ble studiekapasiteten på de enkelte høyskolene og de enkelte utdanningstilbudene styrt fra departementet, ble dette myket opp innenfor eksisterende finansieringsmodell før årtusenskiftet. Med kvalitetsreformen i høyere utdanning fra 2003, ble de enkelte institusjonenes handlefrihet ytterligere økt. Finansieringsmodellen er en blanding av en basisbevilgning og en aktivitetskomponent som gir utdanningsinstitusjonen økte inntekter desto mer utdanning i form av studiepoeng som ”produseres”. Modellen inneholder dessuten en forskningskomponent.

Selv om sentrale myndigheter kan ha ønsker om sammensetningen av studietilbudet, må dette nå i større grad enn tidligere påvirkes *indirekte*. Skolene vil ha økonomisk motiv til å tiltrekke seg studenter ved å opprette attraktive studietilbud eller tilbud der det er underdekning av plasser, og legge ned tilbud der det er mangel på interesse. Modellen gir dessuten incentiver til tiltak for bedre studieprogresjon og tiltak mot frafall.

Særlig høyskolene har benyttet handlefriheten i kvalitetsreformen til å gjøre omfattende endringer i studieprogrammene (Kunnskapsdepartementet, 2008). Dimensjoneringen av høyere utdanning styres nå i større grad enn før i et samspill mellom institusjonenes tilbud og studentenes etterspørsel. Konkurransen om studentene har ført til at en del høyskoler har opprettet en del ”kreative” studietilbud. Dette gjelder særlig blant de mindre høyskolene. Et annet utviklingstrekk er at det er opprettet en rekke universitets-tilbud ved flere av de regionale høyskolene.

Departementet stiller likevel aktivitetskrav ved noen utdanninger, med den begrunnelse at det er nødvendig for å ”sikre tilgang på kandidater innenfor yrker som er viktige for Norge”. I 2008 har følgende utdanninger aktivitetskrav. Medisin, farmasi, odontologi, psykologi, sykepleie, fysioterapi, ergoterapi, radiograf, reseptar, bioingeniør, audiograf, vernepleier, døvetolk, tannpleier og tanntekniker. De fleste helsefagutdanningene har altså aktivitetskrav. Aktivitetskravene ble i 2007 innfridd for de fleste utdanninger og der de ikke ble innfridd, var avviket lite.

Departementet følger likevel nøye med i utdanningskapasiteten også for utdanninger uten aktivitetskrav, og gir signaler om ønsket utvikling. Departementet stiller ikke

aktivitetskrav for allmenn- og førskolelærerutdanningene, og nøyer seg med å skrive at det vil følge nøye med på rekrutteringen til disse utdanningene.

I budsjettproposisjonen fra Kunnskapsdepartementet for 2008 sier departementet at et virkemiddel for å øke kompetansen i regionene er *desentralisert og fleksibel utdanning*. Kunnskapsdepartementet ønsker at desentraliserte studietilbud skal være en *integrert* del av virksomheten ved universitet/høyskoler.

Høyskolene har gitt et bredt tilbud i kurs og etterutdanning i nært samarbeid med bl.a. skoleeiere. Ifølge St prp 1 2007-2008 fra Kunnskapsdepartementet har noen institusjoner likevel meldt om at de ikke har fått den responsen på kurstilbudet som var ventet.

Departementet anser at høyskolene står foran en utfordring med å styrke samarbeidet med samfunns-, arbeids- og næringsliv, særlig for å fremme regional utvikling. Departementet nevner fagmiljø innenfor helse- og sosialfag, lærerutdanning, ingeniørfag, IKT, økonomi og administrasjon som eksempler på miljøer som samarbeider med andre institusjoner og eksterne aktører.

Det totale antallet søknader til høyere utdanning øker svakt i perioden 2004 til 2007. Søkningen til universitetene har gått noe ned i 2007 sammenlignet med året før, særlig ved Universitetet i Oslo. Ved de statlige høyskolene sett under ett var det en liten økning, men det er store forskjeller også mellom høyskolene. Økningen er størst ved høyskolene i Gjøvik og Bergen, mens nedgangen er størst ved høyskolene i Molde og Finnmark. Når det gjelder antall primærsøkere per studieplass kommer kunsthøyskolene og de vitenskapelige høyskolene best ut, mens de statlige høyskolene i utkantstrøk er taperne. Antall primærsøkere per studieplass er en indikator for hvor lett det er å komme inn på studiet – en indikator på studietilbudets attraktivitet.

I motsetning til høyere utdanning generelt har realfagene ikke hatt en økning i søkningen de siste tiårene. Spesielt siden tusenårsskiftet har trenden vært negativ, med unntak av det siste året.

Vi skal så se litt nærmere på søkning, og utvikling innenfor utdanningsgrupper som kommunesektoren er særlig interessert i. Vi baserer oss her på tall fra Samordna opptak og fra DBH (Database for høyere utdanning, utarbeidet av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)).

## 5.2 Søking til utvalgte utdanninger og fag

Samordna opptak angir antall primærsøkere, som er søkere med det aktuelle utdanningsalternativet som førstevalg. Database for høyere utdanning, som drives av Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) har søkerdata lenger tilbake i tid, men bare fram til 2007. Vi viser i dette kapitlet søkertall for 2006-2008 fra Samordna opptak (Tabell 5.1), mens DBH-data som går noe lenger tilbake i tid, er presentert i vedlegget.

Etter en lengre periode med stigende søkertall, har søkertallet samlet sett endret seg lite de siste tre årene. Trolig er de bedre jobbmulighetene en viktig grunn til dette; mange velger arbeid framfor høyere utdanning i større grad enn for noen få år siden.

*Tabell 5.1 Andel førstevalgsøkere (primærsøkere) til hovedgrupper innen høyere utdanning. Prosent av alle primærsøkere*

	2006	2007	2008
SAMFUNN	13,46	13,97	13,34
ØKADM	9,66	10,60	11,45
<b>HELSEFAG – SYKEPL</b>	8,89	8,62	7,94
SPRÅK	5,06	4,75	4,74
MEDIEFAG	4,52	4,54	4,71
JUS	4,77	4,50	4,56
TEKNO – INGENIØR	3,78	4,15	4,28
<b>LÆRER – FØRLÆRER</b>	3,27	3,53	4,06
TEKNO – SIVING	3,62	3,76	3,99
HISTORIE	3,81	3,62	3,67
IDRETT	3,38	3,49	3,40
<b>LÆRER - ALMLÆRER</b>	3,96	3,32	3,25
ESTETISK	3,31	3,10	3,02
HELSEFAG - MEDISIN	3,06	3,07	3,01
REALFAG	2,50	2,55	2,51
<b>HELSEFAG – FYSIO</b>	2,45	2,38	2,43
<b>HELSEFAG - SOSIONOM</b>	2,70	2,37	2,15
INFOTEKN	2,04	2,12	2,15
<b>HELSEFAG - BARNEVER</b>	2,30	2,31	1,91
<b>HELSEFAG - VERNEPL</b>	1,76	1,53	1,57
TEKNO – SIVARK	1,15	1,25	1,35
PEDFAG	1,28	1,30	1,26
LÆRER – ANNET	1,16	1,06	1,11
HELSEFAG - VETERIN	1,01	1,08	1,10
REISELIV	0,88	0,85	0,84
HELSEFAG – ODONT	0,94	0,89	0,81
TEKNO – ANNET	0,75	0,76	0,80
LÆRER – FAGLÆRER	0,53	0,79	0,70
HELSEFAG – ANNET	0,72	0,57	0,60
HELSEFAG - ERNÆRING	0,42	0,53	0,56
HELSEFAG – RADIO	0,65	0,53	0,54
HELSEFAG – BIOING	0,50	0,47	0,46
LANDBRUK	0,44	0,41	0,40
TEKNO – MARITIM	0,20	0,22	0,36
HELSEFAG – ERGO	0,47	0,42	0,35
HELSEFAG - FARMASI	0,20	0,21	0,25
HELSEFAG - RESEPTAR	0,22	0,19	0,20
LÆRER - 5-ÅRIG INTEGRERT	0,08	0,11	0,10
HELSEFAG – AUDIO	0,08	0,06	0,05
HELSEFAG - ORTOPEDI	0,03	0,00	0,04
I alt	100,0	100,0	100,0
Antall førstevalgsøkere	93 522	92 441	92 506
-% endring		-1,2	0,1

Kilde: Samordna Opptak

Tallene viser at det de siste tre årene har vært en sterk økning i søking til økonomisk-administrative fag. Søkingen til førskolelærer og ingeniør viser også sterk vekst. Allmennlærer- og sykepleierutdanningen er blant utdanningene som har opplevd størst nedgang de siste årene. Også andelen som har barneverns- og sosionomutdanning som førstevalg, 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.

Søkingen til allmennlærerutdanningen har vært lenge i tilbakegang. Det var en kraftig nedgang i søkingen til allmennlærerutdanningen i 2005, som følge av at det da ble innført karakterkrav for denne utdanningen. Det fikk ganske sikkert en del som ellers ville søkt, til ikke å søke. Innenfor allmennlærerutdanningen har det lenge vært bekymring for kunnskapene i realfag. Allmennlærerutdanningen rekrutterer nå nesten bare studenter som har valgt bort realfaglig fordypning i videregående skole (Sjøberg/Stoltenberg, 2005). De fleste lektorer med hovedfag i realfag er eldre, samtidig som at det nå kommer svært få lektorer med hovedfag i realfag til skolen. Siden antall elever som velger fysikk og matematikk fordypning går ned, fører imidlertid ikke færre lektorer med hovedfag i matematikk og fysikk til at balansen mellom lærere og elever forrykkes innenfor disse fagområdene.

Tilstrømningen til realfag som ingeniørutdanning og teknologiutdanning (se vedlegg) var lenge avtakende, men har tatt seg opp de siste årene, trolig påvirket av den sterke konjunkturoppgangen og forventninger om fortsatt bedring i jobbmuligheter for denne typen jobber.

### 5.3 Studieplasser – utvalgte grupper

Fagprofilen til institusjonene har endret seg. Fagområdene med størst vekst de siste årene er idrettsfag, kroppsøving og friluftsliv, mediefag, bibliotekfag og journalistfag og pedagogiske fag. Antall studieplasser på prioriterte fagområder innen medisin, odontologi, helse- og sosialfag, lærer- og lektorutdanning, matematikk og naturfag og teknologi, ingeniørfag og arkitektur har holdt seg relativt stabilt. Fagområdene med vekst i studieplasser hadde alle vekst i antall søknader fra 2004 til 2005, og det ser dermed ut til å være en sammenheng mellom studentenes etterspørsel og tilpasning av fagprofil (Utdanningsdirektoratet, tilstandsrapport 2007).

Vi har her to potensielle kilder for data. Samordna opptak gir tall for utlyste studieplasser, mens DBH gir tall for antall nye studenter. Fordelen med det siste tallet er at det ivaretar eventuelle nye studieplasser opprettet etter at søknadene er kommet inn. I dette kapitlet viser vi tall for antall nye studenter basert på tallene fra DBH, som indikator på studiekapasiteten<sup>9</sup>.

Figur 5.1 viser utviklingen i studiekapasiteten de senere årene målt ved tallet på nye studenter ved utvalgte utdanninger av relevans for kommunesektoren. Vi ser at utdanningskapasiteten har økt kraftig innen førskolelærerutdanningen, i samsvar med veksten i søkingen. Det er her interessant å legge merke til at søkingen synes å øke minst like raskt som studiekapasiteten, sikkert drevet av den sterke politiske interessen og prioriteringen av denne sektoren. En hypotese er at de økte jobbmulighetene som

---

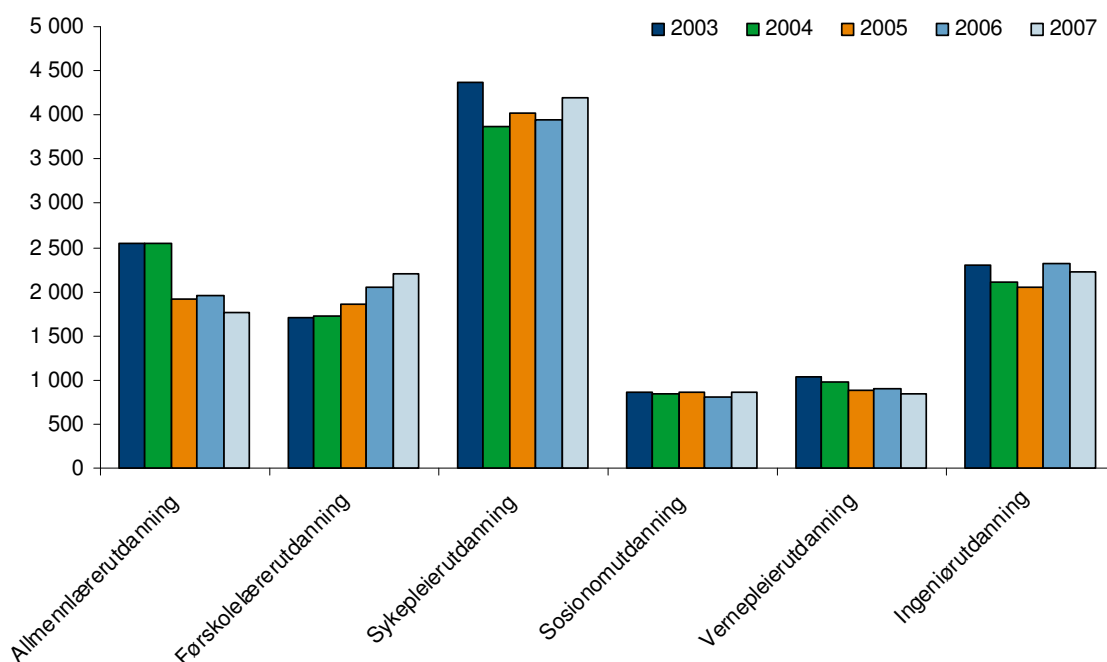
<sup>9</sup> Samordna opptak-tallene er vist i vedlegget.

ligger innbakt i barnehagepolitikken, i seg selv har vært nok til å føre til at denne utdanningen vinner fram i konkurransen om utdanningstilbudene.

Når det gjelder sykepleieutdanningen, er det i mindre grad samsvar mellom variasjoner i søkingen og variasjon i antall nye studenter. Det synes å ha vært en nedgang i andelen av søkerne som velger sykepleieutdanning helt siden 2005, mens antall plasser har endret seg lite eller endog økt noe de siste årene. Dette kan gjenspeile forskjeller i hvordan høyskolene fastlegger kapasiteten. Helsefagene har statlige aktivitetskrav, noe som kan være grunnen til at nedgangen i søkingen til sykepleieutdanningen i liten grad slår ut i redusert studiekapasitet og dermed i tilgangen på nyutdannede. Nedgangen i søking vil i så fall begrense seg til en nedgang i antall søkere per plass og i karakterkravene for å komme inn.

Kapasiteten innen ingeniøruddanningene og andre realfag synes å ha respondert på oppgangen i søkingen de siste årene. Sammenholder vi søknadsutviklingen i dataene fra DBH og Samordna opptak, finner vi at søkerandelen til slike fag har økt siden 2005 og fortsetter å øke i 2008. Etter en nedgang i antall nye studenter i ingeniørfag fra 2003 til 2005, har antall nye studenter vært høyere igjen i 2006 og 2007 (jf. figur 5.1). Ifølge Samordna Opptak har antall utlyste studieplasser for ingeniører fortsatt å øke i 2008<sup>10</sup>.

Figur 5.1 Nye studenter i utvalgte utdanninger



Kilde: DBH

Det har vært en sterk økning i søking til og plasser innenfor såkalte *helsefag* ved høyskolene. Dette er i hovedsak ulike typer etter- og videreutdanning av helsepersonell, også administrativt personell og ledere i sektoren.

<sup>10</sup> Dette belyses ved å kombinere informasjon i figur V1 og tabell V5 i vedlegget med tabell 5.1 i dette kapitlet.

## 5.4 Popularitet – søkere per plass

Samordna opptak gir tall for primærsøkere per utlyst studieplass. Primærsøkere er søkere som har ført opp den aktuelle utdanningen øverst på listen av utdanninger vedkommende søker på. Studier som det er vanskelig å komme inn på, har mange primærsøkere per plass. Dette er studier hvor kapasiteten er relativ til andre studier sterkt påvirket av ”tilbudssiden”, som følge av vurderinger av behovet for kandidater.

Endringer over tid i tallet på primærsøkere per plass kan komme av endringer i søkingen og av endringer i antall plasser. Tallene er vist i Tabell 5.2.

Tabellen viser at fag som sosialt arbeid, barnevern, fysioterapi og medisin har mange søkere i forhold til antall studieplasser. Allmennlærer ligger lavt med bare drøyt 1,2 primærsøkere per plass i gjennomsnitt. Vernepleier og førskolelærer er i en mellomstilling. Antall primærsøkere per plass har avtatt totalt sett de siste årene. Det kommer trolig av utflating /nedgangen i den samlede søkingen til høyere utdanning, som ikke i tilsvarende grad har medført utflating/nedgang i tallet på studieplasser.

Nedgangen i antall primærsøkere per plass for allmennlærere har i hovedsak kommet som følge av mindre søking, mens antall plasser er lite endret. Mindre søking er også en viktig forklaring på nedgangen i antall primærsøkere per plass, men her har faktisk utlyste plasser økt noe fra 2006 til 2008, til tross for fallende søkertall.

Den svake populariteten til lærerutdanningen vises blant annet også i at gjennomsnittskarakterene for nye studenter innenfor dette fagfeltet har vært lavere enn innenfor andre fagfelt (Ness og Støren, 2006). I 2005 ble det fastsatt karakterkrav for lærerutdanningen, noe som trolig dempet søkingen noe. Ifølge Ness og Støren har også de naturvitenskapelige fagene vansker med å tiltrekke seg søkere blant elevene med best karakterer fra videregående skole.

*Tabell 5.2      Antall primærstøkere (førstevalgsøkere) per utlyst studieplass innen høyere utdanning*

	Førstevalgsøkere per plass			Planlagte plasser 2008
	2006	2007	2008	
TEKNO – SIVARK	9,46	9,26	10,43	120
HELSEFAG – VETERIN	12,89	10,04	10,25	99
HELSEFAG – FYSIO	7,73	7,40	7,56	297
HELSEFAG – MEDISIN	4,94	4,90	4,81	580
HELSEFAG – ERNÆRING	3,79	3,28	3,85	134
HELSEFAG – ODONT	4,38	3,93	3,57	210
JUS	3,78	3,46	3,43	1230
MEDIEFAG	2,64	2,61	2,87	1519
HELSEFAG – SOSIONOM	3,39	3,11	2,73	727
HELSEFAG – BARNEVER	3,29	3,17	2,61	676
ØKADM	2,12	2,30	2,47	4292
HELSEFAG – RADIO	2,62	2,29	2,37	210
TEKNO – SIVING	2,04	2,04	2,28	1618
TEKNO – MARITIM	1,05	1,16	2,28	147
IDRETT	2,54	2,44	2,17	1448
ESTETISK	2,51	2,24	2,12	1319
HELSEFAG – RESEPTAR	2,33	1,96	2,09	90
LÆRER – ANNET	2,64	2,11	2,03	504
SAMFUNN	2,05	1,96	1,94	6350
HELSEFAG – SYKEPL	2,24	2,09	1,93	3799
HELSEFAG – FARMASI	1,52	1,60	1,87	122
TEKNO – ANNET	1,88	1,75	1,84	400
HELSEFAG – VERNEPL	2,07	1,73	1,75	830
SPRÅK	1,90	1,54	1,70	2580
LÆRER – FØRLÆRER	1,52	1,65	1,64	2297
HELSEFAG – BIOING	1,78	1,83	1,62	261
REISELIV	1,81	1,52	1,55	503
HELSEFAG – ANNET	1,60	1,40	1,52	364
HELSEFAG – ERGO	2,04	1,75	1,42	230
LÆRER – FAGLÆRER	1,09	1,25	1,34	481
TEKNO – INGENIØR	1,32	1,29	1,32	3009
INFOTEKN	1,20	1,35	1,29	1542
LÆRER – ALMLÆRER	1,57	1,27	1,22	2470
PEDFAG	1,40	1,38	1,20	970
HELSEFAG – AUDIO	1,78	1,51	1,19	37
LÆRER - 5-ÅRIG INTEGRERT	1,20	1,30	1,19	81
HISTORIE	1,37	1,12	1,16	2922
LANDBRUK	0,77	1,01	1,04	355
REALFAG	1,00	0,95	0,96	2411
I alt	2,06	1,95	1,96	

Kilde: Samordna Opptak

## Store regionale forskjeller

Det er store regionale forskjeller i søkingen til de ulike studiene etter hvor studietilbudet er lokalisert. Vi viser i vedlegget antall primærstøkere for utdanninger som er relevante for kommunesektoren, etter studiested. Hovedtendensen innenfor alle utdanninger er at det er mange søkere per plass til høyskoler i sentrale strøk, mens det er flere høyskoleutdanninger på mindre steder som ikke klarer å fylle opp studieplassene.

Det er likevel en rekke unntak fra tendensen om at søkingen per plass er størst i de mest sentrale strøk. For sykepleie er det stor interesse for deltidsstudier på Gjøvik, og der antall søkere per plass er større enn for ordinært studium. Også i Oslo ser vi at antall studenter per plass er høyere for deltidsstudiet enn for det ordinære studietilbudet. Det kan tyde på at deltidsstudier kan være en mulig vei for økt rekruttering til enkelte høyere utdanninger.

For allmennlærerutdanningen er det i større grad enn for andre utdanninger studietilbud som har færre primærstøkere enn antall utlyste plasser. Bare to av studietilbudene har mer enn 2 primærstøkere per plass. Til sammenligning var det 1,94 primærstøkere per plass for alle studietilbudene i gjennomsnitt. Finnmark, Stord og andre mindre høyskoler er blant dem som har størst problemer med å rekruttere lærerstudenter. Nesna er på bunnen når det gjelder antall primærstøkere per plass.

Disse tallene illustrerer trolig problemene med en strategi som går ut på å opprette regionale studietilbud på mindre steder innenfor høyere utdanning for å sikre arbeidskraft til mindre og lite sentralt beliggende kommuner. Likevel kan vi ikke ut fra disse søkertallene avvise at en slik strategi kan ha gunstige effekter på rekrutteringsmulighetene i distriktskommuner. Men de tyder på at en slik strategi møter klare utfordringer.

## 5.5 Gjennomføring av studiene

Frafall og avvik fra normal studieprogresjon representerer et potensielt tap av arbeidskraft i form av færre ferdigutdannede kandidater. Frafall kan komme av en rekke forhold, både ved utformingen av studietilbudene og gjennomføringen av undervisningen, studentenes evner, interesser og holdninger. Tiltak mot frafall kan være virkningsfulle for å øke tilgangen på og beholdningen av personer med ulike utdanninger som er viktige for kommunesektoren. Vi presenterer derfor som bakteppe for denne typen vurderinger data for studiegjennomføring innenfor en del utvalgte høyere utdanninger, både utdanninger som kommunesektoren særlig trenger, og andre utdanninger som kan benyttes som sammenligningsgrunnlag. Vi har benyttet data fra DBH, som måler gjennomføringsprosenten med oppnådde studiepoeng i prosent av planlagte studiepoeng som indikator<sup>11</sup>.

For alle utdanninger er gjennomsnittlig gjennomføringsprosent de senere årene på 80, og med en stigende tendens. Gjennomføringen er lav på tradisjonelle universitetsfag som bl.a. samfunnsfag og økonomisk administrativ utdanning. Innenfor mer yrkesrettede utdanninger, slik som ulike yrker i helse- og sosialsektoren, har gjennomførings-

---

<sup>11</sup> I andre analyser er andre indikatorer brukt, bl. a. antall nye kandidater i prosent av antall nye studenter tre (hvis utdanningen tar tre år) tidligere. Fordelen med den indikatoren vi har valgt, er at den gir data helt fram til siste år, mens en indikator av den andre typen vil "lagge" det antall år den aktuelle utdanningen varer. Dessuten er data-serien lett tilgjengelig og kan sammenlignes på tvers og over tid.



graden tradisjonelt vært høyere. Gjennomføringsgraden de siste årene for utdanninger som sosionom, sykepleier, vernepleier, fysioterapeut og ergoterapeut har i gjennomsnitt ligget godt over 90 prosent, jf. Tabell 5.3.

For allmennlærere og førskolelærere har gjennomføringen lenge vært klart lavere enn for mange helseutdanninger. Det er en tendens til økt gjennomføring for allmennlærerutdanningen. Innføring av karakterkrav til utdanningen kan tenkes å være en av grunnene til dette, men andre faktorer kan også ha spilt inn.

Assistenten og barne- og ungdomsarbeidere er en viktig målgruppe for å rekruttere til førskolelærerutdanningen. Personer i disse ansattegruppene er ofte motiverte og får gode resultater. (Kunnskapsdep, 2008, rekrutteringsplan for førskolelærere).

*Tabell 5.3 Gjennomføringsprosent for utvalgte høyere utdanninger*

	2004	2005	2006	2007	Snitt 2004-2007
Allmennlærerutdanning	83,6	84,0	87,6	87,7	85,7
Barnevernpedagogutdanning	85,5	87,6	96,6	94,0	90,9
Bibliotekarutdanning		75,8	91,0	84,2	83,7
Bioingeniørutdanning	87,3	86,9	89,7	89,5	88,4
Ergoterapeututdanning	95,2	95,4	95,3	90,1	94,0
Ernæring	73,7	83,2	83,3	83,9	81,0
Faglærerutdanning	69,1	76,6	90,5	87,3	80,9
Farmasi	86,9	87,9	84,6	92,1	87,9
Fysioterapeututdanning	99,4	98,3	93,8	95,6	96,8
Førskolelærerutdanning	75,4	84,0	89,8	84,8	83,5
Helsefag	80,8	90,0	89,2	89,1	87,3
Historisk-filosofiske fag	65,7	69,2	69,5	73,3	69,4
Journalist-/fotoutdanning	98,2	81,5	86,1	86,9	88,2
Juridiske fag	72,5	75,8	79,4	86,0	78,4
Matematisk-naturvitenskapelige fag	64,7	68,4	73,0	76,0	70,5
Medisin	90,3	88,1	92,6	93,1	91,0
Odontologi	89,6	81,9	85,7	95,7	88,2
Pedagogiske fag	79,1	73,6	77,7	77,4	77,0
Praktisk-pedagogisk utdanning	89,1	93,2	92,7	91,6	91,7
Psykologi	66,6	73,8	76,7	80,6	74,4
Radiografutdanning	83,6	99,0	90,6	88,8	90,5
Reseptarutdanning	70,9	96,6	93,4	97,1	89,5
Samfunnsvitenskap	70,1	72,2	75,1	74,6	73,0
Sivilingeniørutdanning	74,9	77,0	86,6	79,5	79,5
Siviløkonomutdanning	76,7	85,1	79,8	84,1	81,4
Sosionomutdanning	91,5	90,5	97,6	92,4	93,0
Sykepleierutdanning	83,0	91,2	92,6	90,3	89,3
Tannpleier	81,6	87,2	94,6	93,0	89,1
Tannteknikerutdanning	112,5	91,1	96,8	98,3	99,7
Teknologi	82,4	86,6	87,4	90,1	86,6
Vernepleierutdanning	89,2	85,5	94,7	91,7	90,3
Yrkesfaglærerutdanning	41,8	104,5	77,8	75,1	74,8
Økonomisk-administrativ utdanning	77,5	79,8	78,1	80,9	79,1
Gjennomsnitt for alle utdanninger	75,8	79,0	82,2	82,8	80,0

Kilde: DBH. Note: Gjennomføringsprosent definert som oppnådde studiepoeng i prosent av planlagte studiepoeng.

Det er dessuten store forskjeller i gjennomføringsgrad mellom de enkelte utdanningsinstitusjonene, selv for sammenlignbare utdanninger, jf. tabeller over gjennomføringsprosent for ulike høyskoler innenfor allmennlærerutdanningen og sykepleierutdanningen, gjengitt til slutt i Vedlegg 1. Det er store årlige variasjoner, derfor har vi i tabellen beregnet en gjennomsnittlig gjennomføringsprosent for årene 2005-2007. De fleste institusjonene ligger mellom 85 og 90 prosent, men det er noen som har klart lavere gjennomføringsgrad i lærerutdanningen enn de fleste andre institusjonene. Hva dette kan komme av vet vi ikke. En mulig grunn til forskjellene kan være forskjeller i studentenes kvalifikasjoner da de begynte. Igjen vet vi ikke, men denne typen data kan danne utgangspunkt for å undersøke om tiltak mot frafall kan være et mulig tiltak for å bedre rekrutteringen til ulike yrkesutdanninger.

## 5.6 Avsluttende merknader

Nye styringsformer i universitets- og høyskolesektoren de senere årene innebærer at institusjonene gis mer autonomi. Det fører til at tilbudet av studieplasser i større grad enn tidligere følger variasjonene i søkingen. Høyskolene har begynt å konkurrere om studentene og enkelte høyskoler har vært kreative i å utvikle nye studietilbud.

Det er sterkere statlige føringer på utviklingen i antall studieplasser i helsefagene enn for lærerutdanninger og andre utdanninger. Redusert søking innen helsefag som sykepleie slår trolig i mindre grad ut i redusert antall studieplasser enn hva som er tilfellet i lærerutdanningen.

Gjennomføringsgraden er relativt lav innen førskolelærer- og allmennlærerutdanningen, sammenlignet med utdanninger i flere helsefag. Det er store forskjeller i gjennomføring en mellom institusjoner. Dette gjelder for flere utdanninger. Høyskoler i utkantstrøk har ofte problemer med å tiltrekke seg studenter. Men slike høyskoler anses ofte å kunne bidra til å stabilisere tilgangen på fagpersonell i regionene.

Konjunktorene påvirker både samlet søking og søkingens fordeling på de enkelte utdanningene. I en høykonjunktur med lav ledighet og gode jobbmuligheter vil færre ta høyere utdanning, og en økende andel av studentene vil studere fag der de kan få jobb i privat sektor. Slike fag er blant annet realfag/tekniske fag og økonomisk-administrative. Svekkelsen av søkingen til utdanninger innenfor "velferdsstat-yrker" kan således i noen grad være konjunktorell. Vi kan si at vi har fått en politisk drevet "høykonjunktur" i barnehagesektoren som må ha vært en viktig drivkraft for søkingen til førskolelærerutdanningen. Men samlet sett har det vært en langvarig nedgang i andelen søkere til velferdsyrker, en nedgang som således i betydelig grad må ses som strukturell. Når vi nå går inn i en lavkonjunktur, kan det forventes at en økende andel av søkerne til høyere utdanning igjen retter seg mot utdanninger som i hovedsak anvendes i offentlig sektor, i tillegg til at det er grunn til å forvente en økning i andelen av ungdomskullene som ønsker å begynne på høyere utdanning.

Utdanningsinstitusjonene utvikler fjernundervisningstilbud og etter/videreutdannings-tilbud, som kanskje kan være attraktive for mange, og som dessuten kan bidra til å dempe arbeidskraftutfordringer i deler av landet. Den svake søkingen til en del høyskoler som ligger på mindre og lite sentrale steder, illustrerer at satsingen på desentralisert utdanning har sine begrensninger.

Hvilke føringer på tiltak og strategier for kommunesektoren peker informasjonen i dette kapitlet i retning av? For KS synes det sentralt å delta i prosesser med Kunnskapsdepartementet og sentrale organisasjoner for å påvirke statlige føringer og hvordan staten styrer høyskolesektoren. Finansieringen av universitets- og høyskolesektoren skjer riktignok gjennom et delvis "stykkprissystem", men staten utøver også direkte styringssignaler overfor enkeltinstitusjoner og har mulighet til å påvirke nivået på "rammetilskuddet" til den enkelte institusjon. Det vil i framtiden være viktig for KS å være en aktiv medspiller med Staten i framtidige statlige rekrutteringsstrategier for ulike personellgrupper som måtte bli iverksatt.

For de enkelte kommuner (evt. grupper av kommuner) og fylkeskommuner vil aktivt samarbeid med regionale høyskoler om utforming av utdanningstilbud, kunne være viktige for å sikre rekruttering av høyskoleutdannet personell i et mellomlangsigte perspektiv. Erfaringer til nå tyder på at det kan være potensial for å videreutvikle ulike

former for fjernundervisning/desentralisert utdanning. Dette gjelder både utdanning for ungdom som nylig er ferdig med videregående skole, og ulike former for etter- og videreutdanningstilbud mot personell som allerede arbeider i kommunesektoren.

## 6 Innvandring og arbeidskraftutfordringer i kommunesektoren

I hvilken grad kan innvandring generelt og arbeidsinnvandring spesielt bidra til å avhjelpe sysselsettingsutfordringene i kommunene? All innvandring øker tilgangen på arbeidskraft, men det øker samtidig behovet for offentlige tjenester. Sentrale spørsmål er hvor mye mer arbeidskraft som blir disponibel for kommunesektoren og andre sektorer når det kommer flere innvandrere, og hvor stor økning i behovet for kommunale tjenester det blir som følge av at folketallet da øker. For staten og for økonomien sett under ett vil dessuten behovet for statlig finansierte velferdstjenester samt pensjons- og trygdeutbetalinger og hvor mye det offentliges skatteinntekter øker, være sentrale spørsmål å ta hensyn til når man diskuterer spørsmålet om innvandring, men disse finansielle forholdene omtales ikke i det følgende.

På kort/mellomlang sikt er aldersfordelingen blant innvandrere viktig for i hvilken grad kommunenes sysselsettingsbehov blir dekket. Kommunale tjenester retter seg i hovedsak mot barn/unge og mot eldre. Dersom det kommer mange innvandrere i yrkesaktiv alder, kan det gi et tilskudd til sysselsettingen i kommunal sektor – forutsatt at innvandrerne har høy yrkesdeltakelse. I en situasjon der det er *arbeidsinnvandringen* som øker/er høy, kan vi forvente at yrkesdeltakelsen er høy. Arbeidsinnvandring genererer imidlertid også familieinnvandring, og det er større usikkerhet knyttet til yrkesdeltakelsen for familieinnvandrere. Også innvandrernes kvalifikasjoner og preferanser for yrker/næringer vil ha betydning for rekrutteringen til kommunene.

I dette kapitlet vil vi først redegjøre for kjennetegn ved dagens innvandring, deretter se på framskrivninger av arbeidsstyrken og etterspørselen etter offentlige tjenester for ulike alternativer for innvandring. På dette grunnlaget drøfter vi hvilket potensial som ligger i innvandring for å møte kommunenes rekrutteringsutfordringer. Til slutt gjør vi rede for faktorer som kan påvirke innvandringen, både eksterne og mulige tiltak fra KS eller kommunenes side.

### 6.1 Innvandring og sysselsetting i dag

Innvandringen til Norge har økt mye de senere årene. Innvandringen økte allerede fra 1980-tallet, da vi hadde en nettoinnvandring på rundt 5.000 årlig. På 1990-tallet kom det årlig i gjennomsnitt rundt 10.000 personer, økende til 15.000 årlig rundt år 2000. Etter EU-utvidelsen i 2004, har arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene, særlig Polen, økt sterkt. I 2007 var nettoinnvandringen rundt 40.000 personer. I denne statistikken inkluderes ikke sysselsatte på korttidsopphold, som på slutten av 2006 var over 55.000. Arbeidsinnvandringen bidrar altså betydelig til den norske arbeidsstyrken.

SSB klassifiserer innvandrerne etter innvandringsgrunner. Ifølge Olsen (2007) var 47 prosent av de ikke-nordiske innvandrerne som bosatte seg i Norge mellom 1990 og 2005 klassifisert som *flyktninger*<sup>12</sup>. Dette er i hovedsak personer som kom fra land i den tredje verden og Balkan med væpnede konflikter og sosial uro. Den nest største innvandringsgruppen er de som kom som *familieinnvandrere* (35 prosent), mens

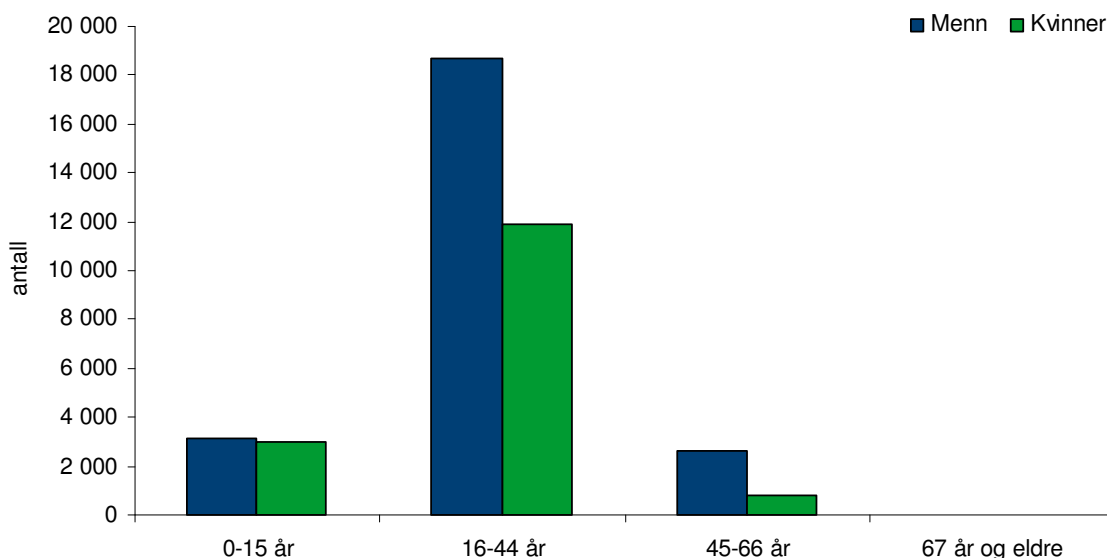
---

<sup>12</sup> Tallene gjelder beholdningen av personer som hadde innvandret fra 1990 til 2005.

personer som kom på grunn av *arbeid* (11 prosent) og *utdanning* mv (7 prosent) utgjorde mindre andeler av gruppen av ikke-nordiske innvandrere. Mennene dominerer blant arbeidsinnvandrerne, med en andel på drøyt 70 prosent, mens kvinnene dominerer blant familieinnvandrere, også med en andel på omtrent 70 prosent. Blant flyktingene er det en svak mannsdominans med en mannsandel på 57 prosent. Det foreligger ikke opplysninger om innvandringsgrunn blant nordiske innvandrere, men det er grunn til å anta at svært mange av dem kommer som arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandringen fra ikke-nordiske land har i hovedsak kommet fra EU, både nye og gamle medlemsland.

I Figur 6.1 vises nettoinnvandringen<sup>13</sup> i 2007, fordelt på kjønn og alder. Innvandringen er dominert av personer mellom 16 og 44 år, og av menn. Mannsdominansen må ses på bakgrunn av økningen i arbeidsinnvandringen de senere årene, en gruppe som domineres av menn. Polske statsborgere sto alene for 33 prosent av nettoinnvandringen i 2007. Det er ingen netto innvandring blant personer over 67 år. Det kom netto 6.000 barn under 16 år, om lag ett barn per 5,5 voksen. Det innebærer at personer i yrkesaktiv alder (16-66) utgjorde 85 prosent av nettoinnvandringen. I befolkningen som helhet er andelen 67 prosent i denne aldersgruppen.

Figur 6.1 Nettoinnvandring i 2007, fordelt på kjønn og aldersgrupper



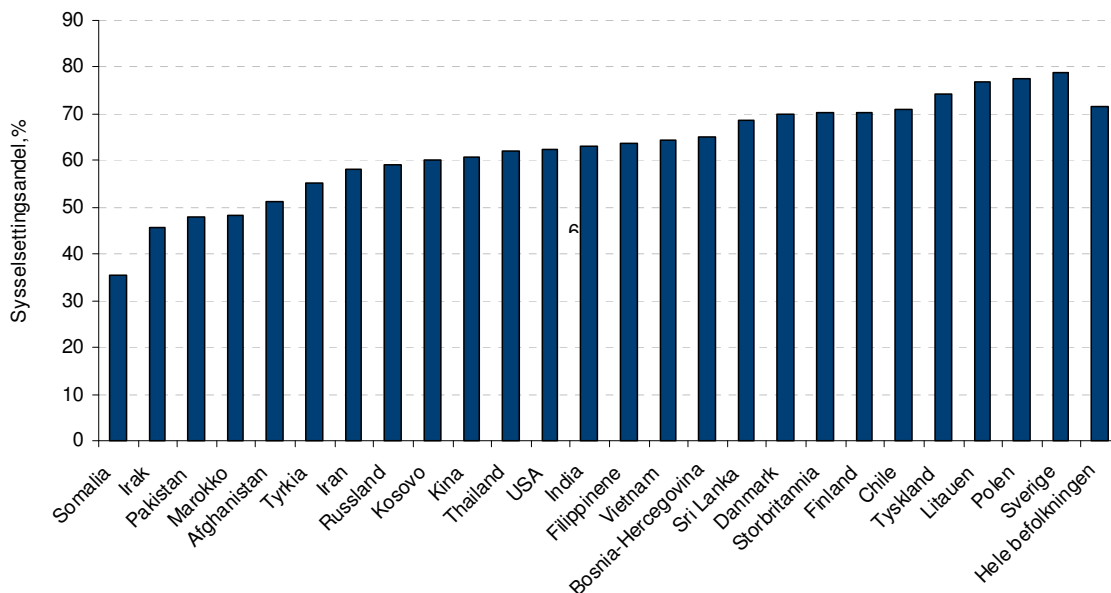
Kilde: SSB

I hvilket omfang innvandring kan avhjelpe kommunenes rekrutteringsutfordringer og mer generelt gi et økonomisk bidrag til den eksisterende befolkningen i Norge, avhenger kritisk av hvor mange av innvandrerne som faktisk blir sysselsatt. Det er store forskjeller i andelen sysselsatte blant innvandrerne, avhengig av opprinnelsesland, innvandringsgrunn og botid i Norge. Arbeidsinnvandrerne har naturlig nok høy sysselsetting. I 2005 var sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne (16-74 år) drøyt 80 prosent, faktisk høyere enn gjennomsnittet for totalbefolkningen, som var 11 prosentpoeng lavere. Blant familieinnvandrerne var sysselsettingsandelen bare 65 prosent blant menn og 48 prosent blant kvinner. Blant flyktinger var sysselsettingen ennå noe lavere, 52 prosent for menn og 42 prosent for kvinner.

<sup>13</sup> Blant utenlandske statsborgere.

Forskjellene i sysselsetting mellom disse hovedgruppene finner vi igjen dersom vi fordeler innvandrerne på opprinnelsesland, jf. Figur 6.2.

Figur 6.2 Sysselsatte førstegenerasjons innvandrere etter fødeland, 4. kvartal 2007. Prosent av personer mellom 15 og 74 år



Kilde: SSB

Av figuren framgår det at sysselsetningsandelen blant typiske land for arbeidsinnvandring som Sverige, Polen og Litauen, er meget høy, og høyere enn landsgjennomsnittet. Blant land med lav sysselsetting blant innvandrerne peker Somalia seg ut, men andelen sysselsatte er også lav blant innvandrere fra Irak, Pakistan, Marokko, Afghanistan og Tyrkia. I flere av landene med lavest sysselsetting er det særlig lav sysselsetting blant kvinnene som trekker gjennomsnittet ned. Generelt er det en sammenheng mellom utdanningsnivå og sysselsetting, idet det er en tendens til at innvandrerne fra land der sysselsettingen er lav, også har lavt utdanningsnivå (Henriksen, 2007).

Mange av innvandrerne uten jobb kan gjenfinnes i trygdestatistikken. Ifølge Olsen (2007) var det uvanlig høye andeler uføretrygdete blant innvandrere fra Pakistan, Tyrkia og Marokko. Bratberg m. fl. (2006) finner dessuten at selv de tidlige arbeidsinnvandrerne på 1970-tallet i årene etter at de kom til Norge har hatt en svært negativ utvikling i sin arbeidsmarkedsdeltakelse og en overhyppighet i overgang til trygd, sammenlignet med gjennomsnittet. Ekshaugen (2005), som også har analysert arbeidsmarkedstilpasningen blant innvandrere finner en meget sterk overgang til ulike trygdeordninger over tid. Dette gjelder særlig blant flyktninger, der hun finner at 55 prosent av flyktningene som kom til Norge tidlig på 1990-tallet var på en eller annen trygdeordning 8 år etter at de kom til Norge. Blant ikke-vestlige innvandrere som ikke var flyktninger var denne andelen knapt 40 prosent. Til sammenligning var andelen på trygd etter 8 år blant vestlige innvandrere på litt over 15 prosent.

Bratberg m. fl. (2006) mener at både det forhold at innvandrerne ofte har lite attraktive og belastende jobber, og det forhold at det norske trygdesystemet gir muligheter for tilpasninger som er ukjente i utvandringslandene, har bidratt til den sterke tilbøyeligheten til å gå over på trygd blant betydelige innvandrergupper. De konkluderer med at

det norske trygdesystemet kombinert med at innvandrere ofte har lav lønn i arbeidsmarkedet, gir svært svake arbeidsincentiver. Dette gjelder særlig for personer med forsørgeransvar for ektefelle og mange barn, siden trygdeytelsene øker med antall barn. De finner støtte for at slike incentiver har vært en viktig faktor for å forklare overhyppighet av uførepensjonering blant innvandrere. De konkluderer også med at innvandrere ofte er ”marginal” arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet, som arbeidsgiverne ansetter når ledigheten er lav, men som ofte er de første som må gå når ledigheten øker. Slike mekanismer gjør at innvandrere rammes særlig hardt i nedgangs-konjunkturer, med økt sannsynlighet for varig utstøting av arbeidsmarkedet i form av trygding, som resultat.

Hvor stor andel av innvandrerne jobber i offentlig sektor/kommunesektoren? Ifølge SSB utgjorde innvandrere drøyt 12 prosent av alle lønnstakere i Norge, og ikke-vestlige innvandrere 9,3 prosent. Blant de ansatte i kommunesektoren utgjorde vestlige innvandrere 2 prosent og ikke-vestlige innvandrere 4,3 prosent i 2007. Innvandrerne er overrepresentert innenfor næringen helse- og sosialtjenester (omfatter også det statlige helsevesenet). Om lag 20 prosent av alle sysselsatte arbeider i helse- og sosialsektoren, omtrent den samme andelen som for sysselsatte innvandrere i alt.. Som følge av at innvandrere fra ikke-vestlige land gjennomgående har lavt utdanningsnivå sammenlignet med totalbefolkningen, arbeider innvandrerne ofte som assistenter, eller i andre jobber som ikke krever formell fagkompetanse.

*Tabell 6.1 Innvandrernes fordeling på utvalgte sektorer 4. kvartal 2006. Prosent av alle sysselsatte i gruppen*

	Sysselsatte innvandrere fra:				Alle sysselsatte
	Norden	Vest-Europa ellers	EU-land i Øst-Europa	Resten av verden	
Bygg/anlegg	8,7	7,0	19,6	3,2	7,1
Off. adm., forsvar mv	3,2	2,7	2,3	4,3	6,1
Undervisning	7,0	11,7	4,6	5,9	8,2
Helse- og sosialtjenester	24,7	20,3	14,0	20,9	19,9
Memo: Sysselsatte i alt (1.000)	32 700	23 200	15 600	218 700	2 361 000

Kilde: SSB. Note: Data for 4. kvartal

I kommuner med mange innvandrere utgjør de en ikke ubetydelig andel av sysselsettingen i kommunal tjenesteyting. Andelen med minoritetsbakgrunn er lav innenfor kommunal administrasjon, i tekniske etater i videregående opplæring og innen kulturområdet (Econ, 2008C). I kommuner med mange innvandrere er andelen innvandrere innenfor pleie- og omsorgssektoren ofte meget høy. Mens andelen av de sysselsatte med minoritetsbakgrunn har endret seg lite de senere årene når det gjaldt administrative jobber i kommunen, samt innenfor undervisning, har andelen av de ansatte innenfor Oslos helse- og sosialsektor, sterkt økende, fra en andel på under 14 prosent i 2001 til over 22 prosent i 2006. Det tyder på at det er innenfor helse- og sosialsektoren innvandrere har størst mulighet for å få jobb, men at det er større barrierer mot å få jobb innenfor andre yrker og typer virksomhet i kommunesektoren.



## 6.2 Kan innvandring løse arbeidskraftutfordringene i kommunene?

Det har i ulike sammenhenger blitt argumentert for at økt innvandring, og især arbeidsinnvandring, kan være et tiltak for å øke tilgangen på arbeidskraft i kommunesektoren, og for å løse utfordringer i norsk økonomi knyttet til aldringen av befolkningen generelt.

Det er flere argumenter mot at innvandring kan sies å representere en *langsiktig løsning* på disse utfordringene. På generelt grunnlag kan det argumenteres med at flere innvandrere bare vil innebære en ”oppblåsing” av befolkningen, noe som vil innebære at både arbeidstilbud og behov for arbeidskraft vil øke omtrent i takt på lang sikt. Dersom innvandrerne har særlig høy yrkesdeltakelse eller i liten grad etterspør offentlige tjenester (for eksempel hvis de er yngre enn den opprinnelige befolkningen), kan svaret bli annerledes iallfall i en overgangsperiode.

SSB og Econ Pöyry (Econ, 2008) har gjennomført beregninger der man har tallfestet effektene av økt innvandring både på behovet for kommunale velferdstjenester og på arbeidstilbudet i økonomien. I beregningene rendyrkes effekten på arbeidskrafttilgangen i økonomien som følge av flere innvandrere, og også økningen i behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester på grunn av at folketallet går opp som følge av den økte innvandringen. Siden innvandrerne gjennomgående er yngre enn den innfødte befolkningen, vil økt innvandring i en periode bare gi en moderat økning i behovene for helse- og omsorgstjenester (behovet er sterkt økende med alderen), samtidig som økt innvandring bidrar til å øke arbeidskrafttilgangen.

Effekten av økt innvandring på arbeidskrafttilgang og arbeidskraftbehov pga behov for kommunale tjenester ble beregnet ved å sammenligne to befolkningsframskrivninger med 2005 som basis. Den ene framskrivningen forutsatte høy innvandring (24.000 per år) og den andre forutsatte lavinnvandring (9.000 per år). Vi presenterer nedenfor differansen i 2020 mellom disse to framskrivningene for arbeidskrafttilgangen i økonomien og for arbeidskraftbehovet innen kommunal tjenesteyting. Dette gjøres under to forutsetninger om (de ekstra) innvandrerens yrkesaktivitet. I det ene alternativet antas de ekstra innvandrerne å ha yrkesdeltakelse og alder omtrent som de innvandrerne som har kommet de siste tiårene (relativt lav yrkesdeltaking sammenlignet med nordmenn). I det andre alternativet antas det at innvandrerne har yrkesaktivitet på linje med nordmenn, og dessuten er yngre enn innvandrerne i alternativ 1. Det siste alternativet kan kalles et ”arbeidsinnvandringsscenario”. Resultatene er vist i Tabell 6.2.

Tabell 6.2 Beregnede effekter i 2020 av økt innvandring i perioden 2005-2020. 1000 personer

	”Arbeidsinnvandring”: Høy yrkesdeltaking og lav alder blant innvandrerne	”Tradisjonell innvandring”: Lav yrkesdeltaking og høyere alder blant innvandrere
<b>Økt arbeidsstyrke</b>	163	91
<b>Økt arbeidskraftbehov:</b>		
Tjenester rettet mot barn og unge	10	12
Helse og omsorgstjenester	8	7
Sum økt arbeidskraftbehov	18	19
Sum økt arbeidskraftbehov i % av økningen i arbeidsstyrke	11%	21%

Kilde: SSB og Econ Pöyry. Note: Økt innvandring er definert som differansen i 2020 mellom beregningsalternativ med 24.000 innvandrere per år og beregningsalternativ med 9.000 per år.

Med ”tradisjonell innvandring” vil den økte innvandringen fram til 2020 ha ført til en økning i arbeidsstyrken på 91.000 personer. Siden befolkningen er større, kreves det ifølge beregningene en økning i antall ansatte innenfor barn/utdanning og helse/omsorg på til sammen 19.000 personer. Dette utgjør drøyt 20 prosent av økningen i arbeidsstyrke, noe som er en del lavere enn andelen av innvandrerne som i dag arbeider innenfor helse/sosial og utdanning (jf. tabell 6.1 over). Selv med en innvandring som har en høy andel fra fattige land i den tredje verden, synes den økte tilgangen på arbeidskraft som kan forventes som følge av dette, å overstige det økte behovet for arbeidskraft dette vil føre til innenfor kommunal velferdsproduksjon.

Arbeidsinnvandringsberegningen innebærer en større økning i arbeidstilbudet som følge av flere innvandrere. Bare 11 prosent av den økte sysselsettingen trenger å finne sted i tjenester mot barn og unge samt helse/omsorg, noe som er langt lavere enn den andelen av innvandrerne som i dag arbeider i disse sektorene.

Samlet sett tyder beregningene klart på at økt arbeidsinnvandring innenfor et tidsperspektiv på 15 år gir et nettobidrag til arbeidsmarkedet som kommunesektoren vil kunne dra fordel av. Klarer kommuner å rekruttere yngre utlendinger som er yrkesaktive ikke har med seg familiemedlemmer som ikke arbeider, vil det således kunne være et potensial for kommunene. Ellers peker dette avsnittet på at kommunale tiltak av ulike slag for å holde innvandrere i arbeid og å rekruttere dem til kommunal sektor, vil kunne være viktige bidrag til kommunen, også fordi man da kan redusere utgifter på andre tjenesteområder. Selektiv arbeidskraftinnvandring, for eksempel å rekruttere førskolelærere i Polen, slik det gjøres forsøk på, vil rendyrke de positive effektene av innvandring på kommunens økonomi<sup>14</sup>. Det gjelder mer i desto mindre grad arbeidsinnvandrerne har med seg familiemedlemmer som ikke arbeider.

Hvor godt man klarer å nyttiggjøre seg arbeidskraftpotensialet som ligger i flere innvandrere, avhenger av hvor godt nye innvandrere integreres i Norge. Introduksjonsordningen er et program som alle nyankomne asylsøkere og flyktninger skal gjennom, og innebærer opplæring i samfunnsforhold og språk. Hvor godt kommunene gjennomfører programmet kan være viktig for hvor stor andel av nyankomne flyktninger og

<sup>14</sup> Se for eksempel oppslag på nrk.no: <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/nord-jaeren/1.6288934>

asylsøkere i kommunen som kommer i arbeid. Videre synes arbeidsmarkedstiltak å ha gunstige effekter for visse grupper av innvandrere (Kvinge og Djuve (2006)). Direkte støtte til arbeidsgiver i form av lønnstilskudd har tydelige og også relativt store effekter både for nordmenn og for visse (men ikke alle) grupper av innvandrere. Effektene av opplæring og praksisplass synes klart mindre enn effektene av lønnstilskudd, fra ingen effekt opp til en økning i jobbsannsynlighet på nesten 10 prosent for Østeuropeiske innvandrere.

## 6.3 Faktorer som påvirker arbeidsinnvandringen til Norge

Analysen foran tyder på at kommunene kan bedre rekrutteringssituasjonen i framtida ved hjelp av innvandring – så sant det er den ”rette typen” innvandring. Hvor mange innvandrere som vil komme til Norge, hvor de kommer fra og hvilken kompetanse og yrkesdeltakelse de vil ha, vil imidlertid påvirkes av flere faktorer – internasjonalt og nasjonalt. I dette avsnittet drøfter vi utviklingstrekk som vil påvirke innvandringen til Norge,

### 6.3.1 Årsaker til migrasjon

I korte trekk er migrasjon drevet av troen på at man vil få et bedre liv der man flytter til enn der man flytter fra. Skillet mellom arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere er i stor grad relatert til regelverket, mens det i realiteten er flytende grenser og overlappende motivasjon for å migrere.

Noen flykter fra et onde uten særlig muligheter til å veie fordeler mot ulemper – det kan være krig/sult /forfølgelse. Andre har større mulighet til å velge. I så fall vil økonomiske forhold spille inn – relative lønninger, offentlige goder og velferdssystem, risiko for arbeidsledighet, mv. Så vel dagens situasjon som hva man tror om framtida er viktig. Fordelene ved å flytte til et annet land må dessuten være av en viss størrelse fordi det også er *kostnader* ved å migrere – økonomiske, men ofte først og fremst sosiale. Det kan også være sosiale *gevinster* – slik tilfellet er ved familieinnvandring.

### 6.3.2 Eksterne drivkrefter

En rekke drivkrefter utenfor Norge vil ha betydning for innvandring til Norge – alle slike som påvirker fordelene og ulempene ved å flytte hit. I Econ-rapport 2008-012 *Norge 2040 – konsekvenser av ulike løp for arbeidsinnvandring*, drøftet vi blant annet følgende faktorer:

- *Utviklingen i EU* vil være helt sentral – vi utdyper det nærmere under.
- *Befolkningsutvikling* i andre deler av verden. Mens Europa er preget av lave fødselstall og står overfor en dramatisk aldring av befolkningen, er utviklingen i mange andre deler av verden en annen. Potensialet for migrasjon fra Asia er særlig stort, men samtidig vil konkurransen om arbeidskraften bli sterkere – også fra andre asiatiske land.
- *Globalisering*. Markeder for så vel kapital som varer, tjenester og arbeidskraft blir i økende grad globale. Den videre utviklingen vil imidlertid være avhengig av utviklingen i internasjonalt og regionalt samarbeid og regionale blokker. En viktig følge av at flere trer inn i den globale økonomien samtidig som økonomiske forskjeller fortsetter å eksistere, er økt mobilitet.

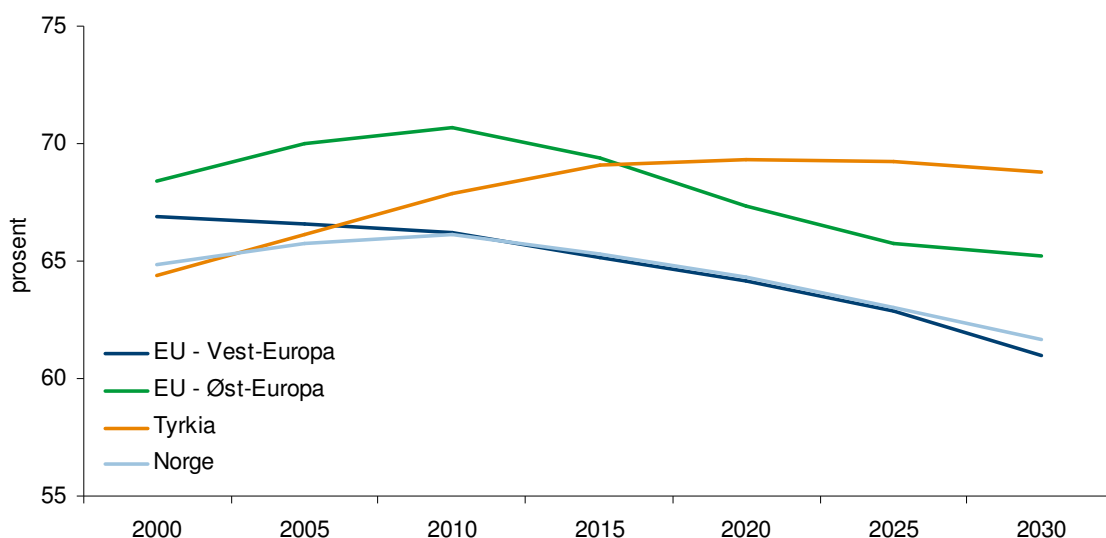
- *Økonomisk vekst* i andre deler av verden. Velstandsnivå og inntektsmuligheter har stor betydning for migrasjonsbeslutningen. Kina, India, Russland og Brasil er eksempler på store land med sterk økonomisk vekst. Veksten kan få ulike implikasjoner for migrasjon. På den ene siden blir det mindre grunn til å emigrere fra vekstlandene. På den annen side får stadig flere mennesker i disse landene en internasjonalt relevant utdanning, og ressurser til å reise ut. Men disse landene vil samtidig bli sterke deltakere i den internasjonale konkurransen om den beste arbeidskraften.
- *Betydning av kunnskap* for verdiskaping. Kunnskap, kompetanse og kreativitet blir en stadig viktigere innsatsfaktor i økonomien, og konkurransen om den kompetente arbeidskraften vil bli tøff.

### Utviklingen i EU/EØS

Migrasjon innenfor EØS er og vil være særlig viktig for Norge, og dagens rekordhøye innvandring er først og fremst et resultat av arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene. Denne innvandringen, sammen med nordiske innvandrere, bidrar med hardt tiltrengt arbeidskraft, aller mest i bygg/anlegg, men også til andre sektorer, som helse- og sosialsektoren.

Det framtidige potensialet for arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området er imidlertid svært usikkert. Dagens EU er preget av rask økonomisk utjevning (høy vekst i de nye EU-landene). Det blir derfor mindre grunn til å migrere. Videre avtar befolkningen i yrkesaktiv alder i hele EU – også i de nye medlemslandene. I Figur 6.3 viser vi forventet utvikling i Europa (øst og vest), samt Norge og Tyrkia. Vi ser at det ligger an til å bli en sterk reduksjon i andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder i hele Europa i framtiden.

Figur 6.3 Andel av befolkningen i aldersgruppen 15-64 år i EU-landene (øst og vest) samt Norge og Tyrkia



Kilde: UN Population Division

Tyrkia er tatt med i figuren for å illustrere at landet potensielt kan være et svært aktuelt avgiverland for arbeidsmigranter. I tillegg til at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder der *øker*, har Tyrkia en befolkningsvekst som tilsier at befolkningsstørrelsen i

2030 vil være like stor som hele Øst-Europa til sammen. Tyrkia har dessuten en levestandard som ligger langt under de nåværende EU-landene. Dersom Tyrkia blir medlem av EU, vil det kunne bidra med mye arbeidskraft til det felles europeiske arbeidsmarkedet. Vi kan videre tenke oss at EU kan åpne opp for arbeidsinnvandring fra flere naboland.

Hvor mange som vil ønske å flytte til Norge, er likevel usikkert. Befolkningsutviklingen vil bidra til sterk konkurranse om arbeidskraften innad i EU, og Norge er ikke nødvendigvis det mest attraktive innvandringslandet. I Econ-rapport 2008-012 konkluderer vi med følgende mulige utviklingstrekk for tilgangen på arbeidskraft til Norge fra Europa:

God tilgang til arbeidskraft fra EU/EØS er sannsynlig hvis EU utvides og nabolandspolitikken oppgraderes, noe som bidrar til fortsatt store økonomiske forskjeller og en demping av eldrebølgen. Dårlig tilgang til arbeidskraft fra EU/EØS er sannsynlig hvis EU ikke utvides, noe som bidrar til økonomisk utjevning innenfor EU og aldri av befolkningen.

### **6.3.3 Interne faktorer – innvandringspolitikk og regelverk**

#### **Norden**

Norge har siden 1954 hatt en avtale med de andre nordiske landene om et felles arbeidsmarked. Nordiske borgere kan reise fritt, bosette seg og arbeide i et annet nordisk land uten at det kreves arbeidstillatelse. Historisk har det vært høy migrasjon mellom de nordiske landene. Det er grunn til å anta at dette vil fortsette i framtida, og bli påvirket av forholdene på arbeidsmarkedet til enhver tid. Sverige og Danmark står imidlertid ikke overfor noen annen situasjon enn Norge med hensyn til forventet knapphet på arbeidskraft.

#### **EØS**

Den andre store gruppen innvandrere de siste årene er arbeidsinnvandrere fra de andre EØS-landene, særlig de nye EU-landene. Vi har sett at denne innvandringen er sterkt påvirket av ytre drivkrefter, som norske myndigheter i liten grad kan påvirke.

EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og gir borgere fra medlemslandene fri adgang til innreise og opphold i Norge. Fram til mai 2009 gjelder det overgangsregler for arbeidstakere fra de nye EU-landene.

I St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*, foreslår regjeringen enkelte regelendringer. Blant annet skal EØS/EFTA-borgere kunne jobbe uten tillatelse så snart overgangsordningene opphører. Regjeringen legger til grunn at det europeiske arbeidsmarkedet også i framtida vil være hovedarena for arbeidsinnvandring til Norge.

#### **Tredjeland**

Reglene for innvandring fra land utenfor EØS kan i større grad påvirkes av norske myndigheter. I dag gis det arbeidstillatelse til faglærte spesialister og sesongarbeidere som er særlig viktige for arbeidslivet. Hver tiende tillatelse til arbeidsinnvandrere blir gitt til borgere utenfra EØS (når nordiske borgere ikke regnes med).

I Stortingsmeldingen heter det at arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS fortsatt skal være regulert, men at det innenfor disse rammene er viktig å ”sikre at vi får tilgang til

viktige ressurspersonell for norske bedrifter og virksomheter”. Blant annet foreslås følgende:

- For tredjelandsborgere reduseres antall arbeidstakergrupper, og gruppene ”høyt kvalifiserte spesialister og nøkkelpersonell”, og ”faglærte” får grunnlag for varig opphold og familiegjening.
- Ufaglærte blir foreslått som en egen gruppe, som etter nærmere avgrensning kan gis midlertidig arbeidstillatelse. I første rekke foreslås det at det skal gjelde russere fra Barentsregionen til arbeid i Nord-Norge.

### **Større ansvar til arbeidsgivere**

I Stortingsmeldingen signaliserer Regjeringen at arbeidsgivere som har behov for det skal kunne rekruttere arbeidskraft på en enklere og mer effektiv måte enn i dag. Saksbehandlingstiden bør være så kort som mulig for alle typer arbeidstillatelser, og de ønsker å utvikle ordninger som gir arbeidsgivere større ansvar for å vurdere arbeidstakers kompetanse, og større mulighet til å ansette uten forhåndsgodkjenning.

Av andre relevante forslag, kan vi nevne at Regjeringen arbeider med å ”Videreføre arbeidet med å forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og kartlegge autorisasjonsordningene for lovregulerte yrker.”

### **KS og kommunene**

Hvilke grep kan KS og den enkelte kommune ta, dersom de ønsker å øke rekrutteringen av arbeidsinnvandrere?

Generelt peker informasjon i dette kapitlet på at raskere integrering av de innvandrerne som faktisk bosetter seg i kommunen vil kunne spille en sentral rolle, ikke bare for kommunens utgifter, men også for kommunens evne til å rekruttere innvandrere til arbeid i kommunen. Slike tiltak kan være språkopplæring og opplæring rettet mot ulike yrker, for eksempel innenfor pleie- og omsorgssektoren. Tiltak kommunen kan sette inn, kan være alt fra prioritering omfanget og sammensetningen av innvandrergrupper man legger opp til å bosette i kommunen, til hvordan man organiserer og yter kommunale tjenester overfor målgrupper av innvandrere.

Fra tid til annen er det i media oppslag om at kommuner, gjerne via rekrutteringsfirmaer, gjennomfører målrettede rekrutteringstiltak i nye EU-land i det tidligere Øst-Europa. Eksempelvis gjennomfører rekrutteringsfirmaet Adecco opplæring av personer i Polen, med henblikk på at de etterpå skal arbeide som førskolelærere i Norge<sup>15</sup>. Hvor vellykket slike tiltak er, kjenner vi foreløpig ikke til, men vil generelt avhenge av hvor lenge personene står i jobb, og om og eventuelt i hvor stor grad de har med seg familie-medlemmer som trenger kommunale tjenester.

For øvrig kan følgende typer tiltak være aktuelle:

- Påvirkning av myndighetene mht regelverk for arbeidsinnvandring
- Påvirkning av myndighetene mht andre tiltak
- Utforme en strategi for rekruttering
- Utforme en strategi for kompetanseutvikling for ulike tjenester i kommunene.

---

<sup>15</sup> <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/nord-jaeren/1.6288934>

## 7 Lønnsforskjeller og lønnsutvikling

Hvilken lønn som kan forventes innenfor ulike yrker og med ulike utdanninger vil ha både kortsiktige og langsiktige konsekvenser for hvor arbeidstakerne ønsker å arbeide. For noen utdanninger og yrker kan konsekvensene av lønnsforskjeller være sterke og ta kort tid for å realisere seg. For andre yrker/utdanninger kan konsekvensene ta lang tid før konsekvensene blir tydelige.

Det er forsket lite på hva lønnsforskjeller betyr for mulighetene til å rekruttere og beholde ulike typer arbeidskraft. Noe informasjon om dette får vi fra Frisch/PWC-rapporten om lønnsforskjeller mellom kommunal sektor og andre sektorer (Fevang m. fl., 2008), og fra Agenda-rapporten om kompetanseutfordringer i kommunene (Agenda, 2006). Hva forventet lønn har å si for hvilke utdanningsvalg ungdommen gjør, har kanskje i enda mindre grad vært gjenstand for forskning. En viktig grunn til dette er at det er vanskelig å isolere effekten av lønn på utdanningsvalgene fra effektene av andre faktorer. I dette kapitlet nøyer vi oss i hovedsak med å presentere en del nøkkeltall for lønn i ulike yrker og sektorer, som grunnlag for å vurdere lønn som årsak til dagens rekrutteringsproblemer i kommunesektoren, og som virkemiddel for å løse dem.

### 7.1 Lønnsforskjeller

#### 7.1.1 Data fra Frisch/PWC-rapport

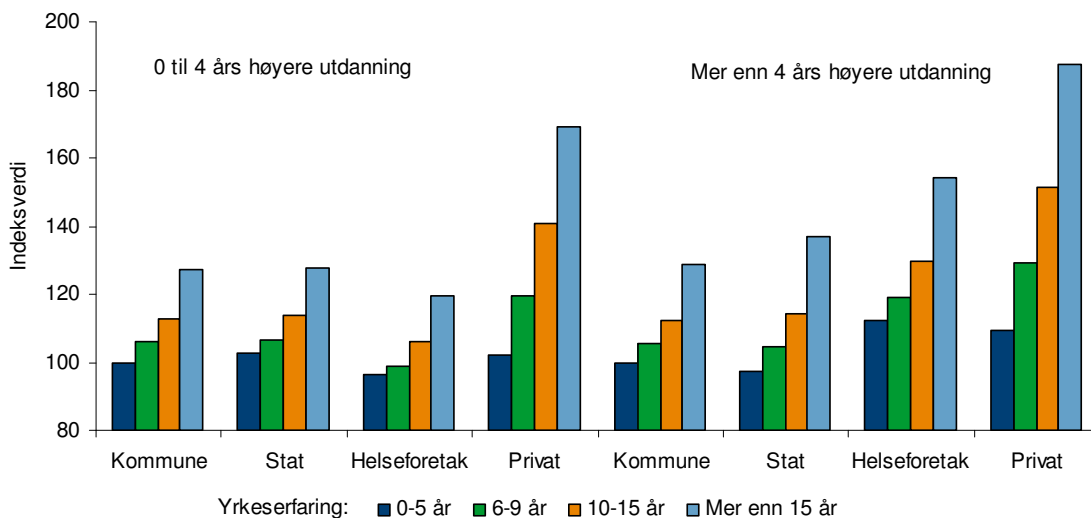
Frischsenteret og PWCs rapport (Fevang m. fl., 2008) er en registerbasert analyse av lønnsforskjeller mellom sektorer og regioner basert på et omfattende sett med registerdata.

Deres hovedkonklusjon er at jo høyere utdanning og/eller jo lengre yrkeserfaring arbeidstakeren har, desto klarere er privat sektors lønnslederposisjon. Kommuner og statlige virksomheter er lønnsleder blant enkelte arbeidstakergrupper med lav lønn, spesielt gjelder dette arbeidstakere med kort yrkeserfaring. Lønnsstrukturen er klart mest sammenpresset i kommunene. I staten er lønnstrukturen noe mindre sammenpresset, noe som kan komme av at sammensetningen av arbeidstakerne med hensyn til utdanning, yrker og yrkeserfaring, er en annen enn i kommunene. Lønnsstrukturen er klart mindre sammenpresset i helseforetak og i privat sektor. Det er en tydelig tendens til at forholdstallet mellom lønnen til de høyest lønte og de lavest lønte er størst i privat sektor.

For Norge sett under ett, løfter kommune og staten lønnen i nedre del av lønnsfordelingen og blant arbeidstakere med kort eller ingen yrkeserfaring. Privat sektor er lønnsleder for arbeidstakere i øvre del av fordelingen av lønn og hvor arbeidstakerne har noe lengre og lang yrkeserfaring. Det siste betyr at selv for høyt lønte i kommunene og staten er lønnen for sammenliknbare arbeidstakere klart høyere i privat sektor.

Ifølge rapporten er staten er lønnsleder blant de laveste lønte i alle typer kommuner, mens helseforetak er lønnsleder blant de høyest lønte i de minste sentrale, mindre sentrale, og noe sentrale kommuner. Privat sektor er lønnsleder blant de høyest lønte i sentrale kommuner. Noen øvrige nøkkelresultater fra rapporten er presentert i Figur 7.1 nedenfor.

**Figur 7.1** *Lønnsnivå for personell med høyere utdanning i ulike sektorer, varierende med deres yrkeserfaring. Indekser, med lønn for kommunalt ansatte med kort yrkeserfaring satt lik 100*



Kilde: Frischsenteret og PWC, bearbejdet av Econ Pöyry

Figuren viser at lønnsnivået generelt er lavere for personer med høyere utdanning i kommunene enn i privat sektor, men disse lønnsforskjellene varierer mye med graden av yrkeserfaring. Blant nyutdannede eller mer generelt personell med kort erfaring, avviker ikke lønnsnivået i kommunene mye fra nivået i staten eller i privat sektor. Dette gjelder særlig for personer med høyere utdanning av lengde opp til 4 år. Betydningen av erfaring/ansiennitet for lønnsnivået er imidlertid langt sterkere i privat sektor enn i kommunene, jf. figuren nedenfor. For høyere utdannede med inntil 4 års utdanning i kommunene var månedslønna for personell med mer enn 15 års erfaring 27 prosent høyere enn lønnen for gruppen med kortest erfaring. For staten var resultat omtrent det samme, mens lønnen for dem med lengst erfaring i privat sektor lå nesten 70 prosent over lønnsnivået for kommunalt ansatte med kort erfaring. For de høyeste utdanningsgruppene var differansen mellom privat sektor og kommunal sektor enda større, slik det framgår av høyre del av figuren.

En mulig grunn til at lønnsnivået blant ansatte med kort erfaring er relativt sett høy i kommunal sektor og i offentlig sektor samlet, kan dels være krav fra arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor, men også at mange offentlige arbeidsgivere har satt opp begynnerlønningene for å gjøre det lettere å rekruttere nyutdannede, men uten at lønnsnivået blant de mer erfarne ansatte ble hevet i tilsvarende grad. Slike grep kan være virkningsfulle for kortsiktig rekruttering, fordi mange erfarne ansatte er lite mobile. Over tid vil en slik lønnspolitikk imidlertid kunne bygge opp spenninger mellom ulike grupper av ansatte, og til slutt gjøre det vanskelig å holde på eldre arbeidstakere.

## 7.2 Utvikling over tid, mellom sektorer og mellom yrkesgrupper

Vi presenterer i dette avsnittet nøkkeltall for lønnsnivå og lønnsutvikling for gjennomsnittlig årslønn etter sektor, for personer med ulikt utdanningsnivå. Tallene er hentet fra



Rapportene til det statlige Teknisk Beregningsutvalg for Inntektsoppgjørene (TBUI, 2007).

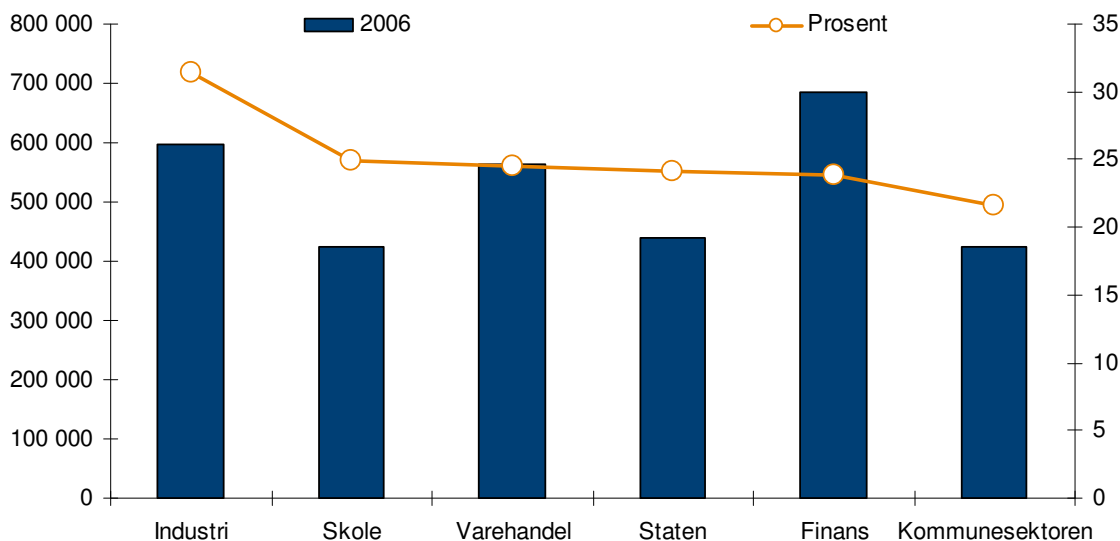
## 7.2.1 Sektorer

Figurene i dette underavsnittet viser gjennomsnittlig årslønn i 2006, samt den prosentvise endringen de foregående 9 årene (fra 1997 til 2006). Tallene skiller mellom tre utdanningsnivåer:

- Høyere utdanning inntil 4 år
- Høyere utdanning på mer enn 4 år
- Utdanning på videregående nivå

For de *høyest utdannede* er lønnsnivået i finanssektoren det høyeste i 2008, fulgt av industri og varehandel, jf. Figur 7.2. Skolesektoren, staten og kommunesektoren (utenom skole) avviker ikke mye fra hverandre og ligger dessuten ligger vesentlig lavere enn i privat sektor. Den prosentvise lønnsveksten i perioden 1997-2006 var dessuten sterkere i privat enn i offentlig sektor, slik at forskjellene i lønnsnivå mellom disse hovedsektorene har økt i perioden. Den prosentvise veksten i årslønn blant dem med høyere utdanning var særlig svak relativt sett i kommunesektoren.

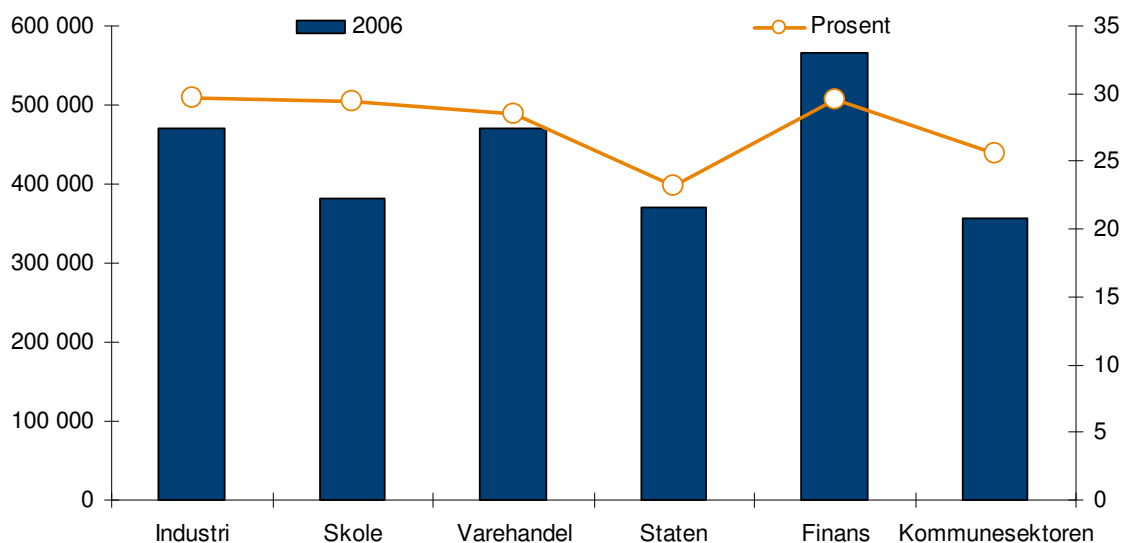
Figur 7.2 Høyere utdanning mer enn 4 år. Årslønn 2006 (kroner, venstre akse) og prosentvis vekst i perioden 1997-2006 (høyre akse)



Kilde: Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU-I)

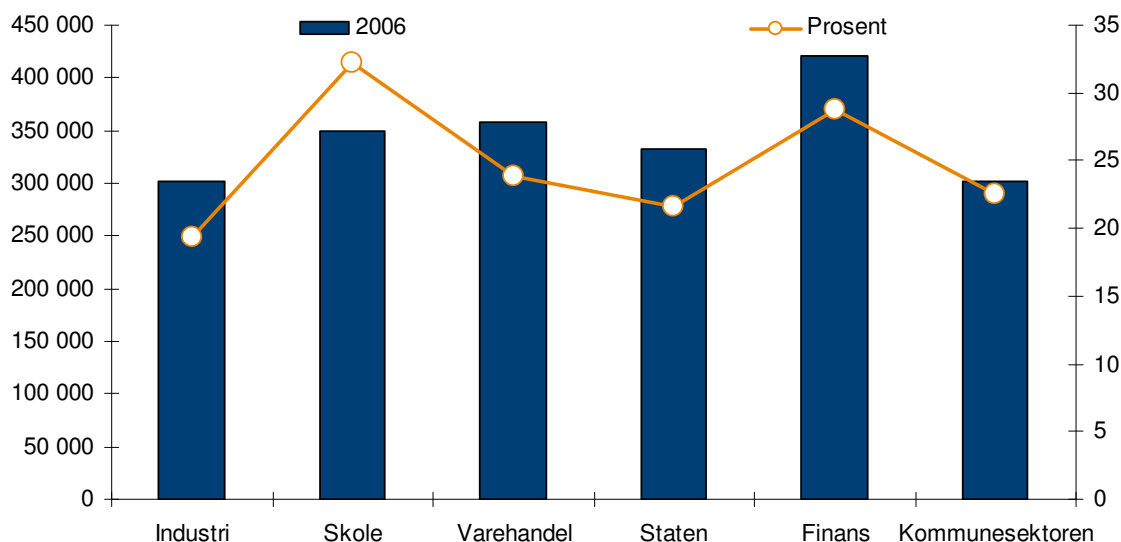
Også blant dem med *høyere utdanning inntil 4 år* var nivået i 2008 høyest i privat sektor, og veksten de siste 9 årene likeså, jf. Figur 7.3. Både lønnsnivå og lønnsvekst var imidlertid for denne utdanningsgruppen noe høyere for skoleverket enn for stat og kommune for øvrig. Skolesektoren kan således ut fra figuren synes å ha opprettholdt sitt relative lønnsnivå i forhold til privat sektor.

*Figur 7.3 Høyere utdanning inntil 4 år. Årslønn 2006 (kroner, venstre akse) og prosentvis vekst i perioden 1997-2006 (høyre akse)*



For dem med *kortere utdanning* er bildet noe annerledes, jf. Figur 7.4. Gjennomsnittlig lønnsnivå både i skolesektoren, staten og i kommunesektoren ligger høyere enn i industrien, men neppe i forhold til andre konkurrerende sektorer som privat tjenesteyting. Lønnsveksten i kommunesektoren synes ut fra disse aggregerte tallene å være over eller på høyde med lønnsveksten i privat sektor for denne utdanningsgruppen.

*Figur 7.4 Videregående opplæring. Årslønn 2006 (kroner, venstre akse) og prosentvis vekst i perioden 1997-2006 (høyre akse)*



## 7.2.2 Tariffønn for yrker i kommunesektoren

Vi viser i dette avsnittet lønnsnivå og lønnsvekst for utvalgte yrkesgrupper i kommunesektoren. Datakilden er siste rapport fra TBSK (2008) Teknisk beregnings- og statistikkutvalg for kommunesektoren.

*Figur 7.5 Lønn i 2007 for utvalgte yrkesgrupper i KS-området*

	Årslønn 2007, kr	Årslønn 2007, indeks	Grunnlønnsvekst 2005-2007,%
Fysioterapeut	310 500	97,5	8,2
Førskolelærer	313 000	98,3	9,7
Sykepleier	318 300	100,0	9,3
Hjelpepleier	280 200	88,0	9,6
Assistent	258 700	81,3	9,5
Pleiemedarbeider	254 900	80,1	8,7
Pedagogisk leder	325 900	102,4	11,7
Lærer	355 600	111,7	6,6
Adjunkt	362 000	113,7	6,6
Adjunkt med tillegg	380 200	119,4	7,3
Lektor m till. Utd	419 400	131,8	6,8
Rektor	462 300	145,2	8,3

Kilde: Teknisk Beregnings- og Statistikkutvalg for Kommunesektoren (TBSK), rapport mars 2008.  
<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=49236>. Årslønn i tabellen er definert som månedslønn multiplisert med 12. Indeksverdien er satt lik 100 for sykepleier.

Gjennomgående må vel lønnsforskjellene mellom de ulike yrkesgruppene karakteriseres som små. Hjelpepleieren har 12 prosent lavere grunnlønn enn en sykepleier, mens assistentlønnen ligger 19 prosent lavere enn sykepleierlønnen.

Lærernes lønnsnivå er mer enn 10 prosent høyere enn lønnsnivået blant sykepleierne, mens lærere med lengre utdanninger (adjunker og lektorer) har lønn på inntil 30 prosent over sykepleierlønnen.

Førskolelærere har en noe lavere lønn enn lærere i grunnskolen, men om lag på samme nivå som sykepleiere og fysioterapeuter. Lønnsnivået i private barnehager ligger trolig noe lavere enn lønnsnivået i kommunene (Kunnskapsdepartementet, 2007). Lønnsveksten blant førskolelærere har vært sterkere enn for de andre yrkesgruppene i kommunesektoren. Lærerne har hatt en relativt sett svak lønnsvekst de siste to årene, men har likevel et lønnsnivå som ligger klart høyere enn førskolelærerne og de største yrkesgruppene i pleie- og omsorgssektoren.

### **7.3 Betydning av lønn**

Et generelt resultat innen arbeidsmarkedsforskningen er at lønn er en av flere faktorer som har betydning for rekruttering til ulike utdanninger, hvor nyutdannede ønsker å arbeide, og for arbeidstakernes ønsker knyttet til å fortsette i yrket/sektoren eller å skifte jobb. Lønnsforskjeller kan også ha konsekvenser for arbeidstakernes regionale mobilitet. Forskning om flytting finner gjerne at flytting har sammenheng med konjunktorene, og der jobbmulighetene i ulike regioner er en faktor som påvirker flytting. Schøne (1999) er en analyse av arbeidsmobilitet blant lærere. Han fant at både absolutt og relativ lønn (egen lønn i forhold til lønn i andre yrker) har betydning for om nyutdannede lærere faktisk begynner i yrket. Sammenlignet med nyutdannede innenfor fagfeltene økonomi, administrasjon og samfunnsfag, spiller lønn mindre rolle for beslutningen om å begynne i undervisningssektoren for lærere, ifølge analysen.

Schøne finner dessuten også at nyutdannede i andre profesjoner, men med kvalifikasjoner som kan brukes i undervisningssektoren, blir mer tilbøyelige til å begynne å

arbeide i undervisningssektoren når lærerlønningene går opp. Han finner større effekter av lønn på valg av sektor (mobiliteten) for nyutdannede enn for dem som allerede har arbeidet en stund.

Analysen er basert på data fra midt på 1990-tallet, men det er ikke grunn til å tro at dagens situasjon skulle være annerledes. Kanskje snarere tvert imot, dersom det har vært en tilbakegang for ”altruistiske” eller ikke-materielle verdier og en styrking av folks vektlegging av materielle verdier.

Lærerstudentene legger imidlertid ikke hovedvekten på lønn i sine yrkesvalg. Dæhlen (2003a) finner at å gjøre en viktig jobb for samfunnet er en viktigere begrunnelse for å velge yrket enn lønn. Også for sykepleierne viser undersøkelser, ikke overraskende, at motiver som å gi omsorg, være til nytte for andre og lignende er dominerende blant dem som velger denne utdanningen. Lønn spiller ifølge egne utsagn mindre rolle (Dæhlen, 2003b).

ECON (1997) finner en svak tendens til at jo gunstigere lønnen er i kommunesektoren i forhold til resten av arbeidslivet, desto flere søknader kommer det til de ledige kommunale stillingene.

## **7.4 Avsluttende merknader**

Kommunene har langt mer sammenpresset lønnsstruktur enn privat sektor. For grupper med lav utdanning kan kommunene til og med være lønnsledende. Lønnsnivået for høyt utdannede og erfarne medarbeidere er relativt til lønn for tilsvarende grupper særlig lavt i kommunesektoren. Kommunesektoren utenom skoleverket har hatt lavere lønnsvekst enn store deler av privat sektor det siste tiåret for ansatte med høyere utdanning. Store lærergrupper med høyskoleutdanning har imidlertid hatt en gjennomsnittlig lønnsvekst på høyde med eller i overkant av hva man har hatt i privat sektor.

Selv om det ikke er mange som slutter i kommunen og begynner i privat virksomhet pga lønnen alene, viser forskningen at lønn har effekter på kommunenes evne til å tiltrekke seg og å holde på arbeidskraft både på kort og lang sikt. Siden de fleste yrkesgrupper som arbeider i kommunene, som undervisnings- og helsepersonell, gjennomgående har få sysselsettingsmuligheter utenfor kommunesektoren, vil effektene av lavt lønnsnivå ta tid og foregå gjennom ungdommens utdanningsvalg. Forskningen tyder også på at lønnsnivået er av en viss betydning for om personer som nettopp har avsluttet en høyskoleutdanning innenfor helse/undervisning faktisk velger å begynne i kommunene eller velger andre utdannings- og karriereveier og andre arbeidsgivere.

## 8 Deltid og heltid

Det har i flere år vært mye oppmerksomhet om deltid. Andelen av de ansatte som arbeider deltid er høyt i kommunesektoren. Et spørsmål er om man kan øke arbeidstiden blant deltidsansatte, som et virkemiddel for å avhjelpe arbeidskraftutfordringene i sektoren. Det er de siste to årene utarbeidet to offentlige utredninger om deltid. I 2004 kom en utredning med deltid som tema (NOU 2004: 29. "Deltid – kan flere jobbe mer?") og i 2008 kom NOU 2008: 17. "Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid", som rettet oppmerksomheten på organiseringen av skift og turnusarbeid og ufrivillig deltid.

Det skilles ofte mellom "frivillig" og "ufrivillig" deltid, der personer i den siste gruppen faktisk ønsker lengre arbeidstid uten å få det, mens personer i den første gruppen er fornøyd med den arbeidstiden de har, gitt rammebetingelser som arbeidsorganisering og arbeidsinnhold, familiesituasjon og omsorgsoppgaver, samt lønnsforhold. Ofte brukes begrepene "ufrivillig deltid" og "undersysselssetting" om hverandre. For kommunene trenger ikke skillet mellom frivillig og ufrivillig deltid alltid være det mest interessante, dersom deltiden, enten den er "frivillig" eller "ufrivillig", kan reduseres ved å gjennomføre tiltak. Tiltak mot ufrivillig deltid vil, som vi skal se, ofte være andre enn tiltakene mot "frivillig" deltid.

En stor del av dem som arbeider deltid gjør dette fordi de selv ønsker det, fordi det passer med deres familiesituasjon, preferanser, behov for fritid og lignende. Mange jobber trolig også i helse og sosialsektoren, nettopp fordi den gir gode muligheter til å arbeide deltid. Men belastninger i arbeidet, slik som fysisk og psykisk press, samt behovet for å jobbe på kveld/helg, gjør også at mange velger å redusere avtalt arbeidstid for at ikke den samlede belastningen ved å jobbe, skal bli for høy (NOU 2008: 17).

### 8.1 Omfang av deltid – frivillig og ufrivillig

Deltidsomfanget er ikke ubetydelig i kommunesektoren, og er trolig høyest i pleie og omsorgstjenestene. Det er særlig 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 (Sosial- og helsedirektoratet, 2007).

Ulike definisjoner av ufrivillig deltid gir ulike resultater. I SSBs arbeidskraftundersøkelser (AKU) kreves det at man må ha forsøkt å få lengre arbeidstid enn den man har avtalt, for å bli klassifisert som undersysselsatt. I 2. kv. 2008 var det i henhold til AKU etter denne definisjonen 68.000 *undersysselsatte* personer i Norge, som er ca 10 prosent av de deltidsarbeidende. Mindre strenge definisjoner av undersysselssetting, for eksempel at man ikke krever at man aktivt har forsøkt å få større stillingsbrøk, gir høyere tall. I praksis er det mange som ønsker lengre avtalt arbeidstid som ikke aktivt søker om det, fordi de vet de ikke vil få det. Utvalget som skrev NOU 2008: 17 konkluderer, bl. a. på basis av en del undersøkelser i kommuner og helseforetak, at den reelle andelen av deltidsansatte som ønsker lengre avtalt arbeidstid er høyere enn det tallene for undersysselsatte i AKU tilsier.

Ifølge AKU var 17 prosent av de deltidsansatte innenfor helse- og sosialsektoren undersysselsatt. Blant alle undersysselsatte i AKU var avtalt arbeidstid i gjennomsnitt 20 timer i uken, mens ønsket arbeidstid blant disse var nesten 34 timer i uken. Vi er ikke

kjent med nøyaktige data for antall undersysselsatte i kommunesektoren (i hovedsak innen pleie og omsorg). Dersom vi illustrasjonsmessig forutsetter at det er 25.000 undersysselsatte i kommunal pleie og omsorg, og at hver av dem i gjennomsnitt ønsker å jobbe 13 timer mer enn de gjør per uke, tilsier det en uutnyttet arbeidskraftreserve på over 8.000 årsverk. Dette er et høyst usikkert anslag, og kan ikke tas som annet enn en illustrasjon av størrelsesordenen på den arbeidsinnsatsen som vil kunne utløses dersom man finner egnede tiltak. Vi skal senere se at dette problemet ikke nødvendigvis har noen enkel løsning.

Omfanget av *ufrivillig deltid* følger omfanget av faktisk deltid, og er i helse og omsorg større blant hjelpepleiere enn blant sykepleiere. Ifølge Abrahamsen og Høst (2005) ønsker hver fjerde hjelpepleier lengre arbeidstid. Det er grunn til å tro at ufrivillig deltid er enda større blant ufaglærte enn blant hjelpepleierne. Ifølge Kjeldstad (2006) er det slik at ”uønsket deltid og små stillinger følger de lavest utdannede og svakest stilte i arbeidsmarkedet” (Amble, 2008). Nylig har man i spørreundersøkelser mot ansatte i sykehus og i pleie- og omsorgssektoren i enkelte kommuner funnet at 35-50 prosent av de deltidsansatte ønsker lengre avtalt arbeidstid (Amble, 2008). Hvis disse tallene er representative, er det teoretiske potensialet for uutnyttet arbeidskraft som følge av ufrivillig deltid større enn i regneeksemplet over.

### **Deltid og rekruttering**

Abrahamsen og Høst (2005) mener at mulighetene for deltid er viktige for mange sykepleiere og hjelpepleiere i deres valg av utdanning og jobb. Dette må ses på bakgrunn av at hjelpepleier- og sykepleieryrket i til dels stor grad rekrutterer voksne kvinner med erfaring fra pleiesektoren. I dag er en av tre førsteårs sykepleierstudenter 30 år eller mer, og en av fem har barn. Hovedrekrutteringen til hjelpepleieryrket er fra de mange ufaglærte i pleie og omsorgssektoren, typisk kvinner midt i 30-årene hvorav de fleste har barn. Dette tilsier at deltid vil være attraktivt for mange i disse gruppene.

Deltid som rekrutteringsfaktor for pleiere er trolig ganske annerledes for yngre elever og studenter som ikke har familie. Dette er kanskje særlig viktig for videregående-elever som søker (eller vurderer å søke) det nye helsearbeiderfaget. For dem vil utsikter til bare å få deltidsjobb kunne være demotiverende i forhold til å velge denne utdanningen. Det samme gjelder nok også sykepleiere. Utsikter til deltid kan altså være en motivasjonsfaktor for noe eldre søkere til pleieryrkene, men en ”demotivasjonsfaktor” for de yngste søkerne. Interessen for heltidsjobb blant nyansatte innenfor pleie og omsorg synes å være økende (Amble, 2008).

### **Turnus og små stillingsbrøker**

Mange kommuner utlyser pleiestillinger som deltid, ofte med svært små stillingsbrøker. Grunnen til dette er at man trenger et visst antall ansatte som kan gå helgevakter, dersom de ansatte ikke skal arbeide oftere enn hver tredje helg, noe som er et nedfelt prinsipp i kommunesektoren. Hvis en som en illustrasjon antar at alle ansatte skal jobbe heltid, må de ansatte i mange avdelinger jobbe mer enn annenhver helg for å få turnusen til å gå opp (NOU 2008:17, Amble, 2008). Når det normale er å arbeide tredjehver helg eller sjeldnere, må resultatet bli et høyt antall deltidsstillinger. Amble konkluderer med at uønsket deltid er konsentrert i turnusorganisert arbeid i helsesektoren, og er økende.

Fram til 1987 arbeidet pleiepersonell i gjennomsnitt annenhver helg. I 1987 ble arbeidstiden redusert med 2,5 timer, og reduksjonen ble i stor grad tatt ut i helgene. At det samtidig er blitt en økende interesse for heltidsstillinger, bidrar til å øke presset i retning

av flere deltidstillinger ytterligere. En del arbeidsgivere har, for å rekruttere ansatte med spesialkompetanse, dessuten unntatt visse stillinger fra turnus, eller gitt spesielt ettertraktede ansatte lettere turnus. Behovet for deltid blant de gjenværende til å ta små deltidstillinger (helgevakter) for å dekke opp turnusen, forsterkes dermed enda mer. Utviklingen mot mindre enheter i omsorgssektoren bidrar også til å gjøre det vanskeligere å innfri målet om redusert deltid. Grunnen er at antall årsverk på hvert tjenestested reduseres, og det er vanskelig å redusere bemanningen på kveld/helg tilsvarende, siden det uansett må være noen på vakt.

## 8.2 Tiltak

I kommunesektoren har man forsøkt å redusere omfanget av uønsket deltid gjennom ulike tiltak. Amble (2008) gir en oversikt over erfaringer med slike tiltak. Tiltakene kan grupperes i

- Kombinasjonsstillinger (pool)
- Økt grunnbemanning i uken
- Mer helgearbeid (ulike ordninger)

NOU-utvalget konkluderer med at erfaringene med tiltak som er forsøkt, er blandet. Utvalget anser at de tiltakene som lykkes, er de som enten forskyver timetallet fra helg til hverdag, slik at en større del av arbeidet gjøres på hverdager, eller tiltak der de ansatte gjør mer helgearbeid.

*Kombinasjonsstillinger*, der ansatte med helgearbeid og små stillingsbrøker, i tillegg kan jobbe resten av uken ved andre enheter, kan gjøre det mulig å oppnå økt andel av arbeidet på hverdager. Vikarpooler er et annet eksempel på tiltak som kan oppnå dette. Tiltakene krever organisatorisk fleksibilitet, og at de ansatte er villig til å ha et arbeidsforhold der de jobber ved flere enheter. De får dermed to sett med kollegaer og ledere å forholde seg til. Hittil har mange arbeidstakere vært skeptiske til slike ordninger. Hvordan tiltakene gjennomføres i praksis, herunder forankres blant de ansatte, må antas å være kritisk for hvor attraktive slike ordninger oppfattes blant de ansatte, og dermed hvor vellykkede de blir.

*Økt grunnbemanning* på den enkelte avdelingen i uken vil også bidra til å forskyve arbeidstiden fra helg til hverdag. Mange av tiltakene mot uønsket deltid innebærer dette i en eller annen form. Økt grunnbemanning gir, i tillegg til at uønsket deltid kan reduseres, også økt kvalitet på tjenestene, men også økte kostnader. Det er dessuten begrensninger i hvor mye arbeidstid som kan forskyves fra helg til hverdag. Helgebemanningen er mange steder allerede på et minimum, ifølge utvalget.

Den tredje muligheten er at de *ansatte arbeider mer i helgene*, i form av hyppigere og/eller lengre helgevakter. Dette kan oppnås gjennom ulike tiltak, både 3+3 turnus eller hyppigere helgevakter innenfor tradisjonelle turnusordninger. Utvalget viser her til situasjonen i Finland, der det er vanlig å arbeide annenhver helg, samtidig som deltid er langt mindre vanlig i Norge.

Utvalget anser samlet sett at man ikke kan få ned deltidsfrekvensen blant turnusarbeidere uten at man oppnår en viss økning av helgefrekvensen i mange turnusplaner. Det krever at mange ansatte må jobbe hyppigere enn hver tredje helg. Hvor stort ubehag det er knyttet til helgearbeid vil variere mye mellom de ansatte. Utvalget foreslår endringer i arbeidstidsordningene for å gjøre det mer attraktivt å arbeide helg, for at de

ansatte *frivillig* skal ønske å arbeide på slike tidspunkter. Ulike typer ønsketurnus mv vil være et bidrag til dette. Utvalget foreslår dessuten en form for ”belønning” for helgearbeid og annen ubekvem arbeidstid, ved at timer arbeidet på disse tidspunktene teller mer enn andre timer. Ordningen vil være gradvis, slik at man får en form for belønning (fast sats) for hver time arbeidet på en søndag/kveld. Hver time arbeidet på disse tidspunktene teller dermed mer i timeregnskapet enn timer på vanlig dagtid. Konsekvensen vil være at ansatte som jobber mye på ubekvemme tidspunkter vil få gradvis lavere ukentlig arbeidstid enn ansatte som bare jobber dagtid. Utvalget ønsker en gradvis kompensasjon, for å unngå ”terskeeffekter”. Ved at det på denne måten blir økonomisk mer fordelaktig å jobbe natt og søndager, håper utvalget at de ansatte som synes slikt arbeid er minst belastende, frivillig ønsker å ta en større del av belastningen ved å arbeide på disse tidspunktene. Da kan en oppnå en bedre fordeling av den belastende arbeidstiden enn det en nå har. Dersom flere vil ta helgevakter, vil det bidra til å redusere omfanget av ufrivillig deltid.

Denne kompensasjonen vil føre til at noen ansatte vil få lavere ukentlig arbeidstid enn under dagens ordninger, slik at det alt annet likt utføres færre timeverk/årsverk. Ordningen har dermed en kostnad i form av at det utføres mindre arbeid. Dersom kommunene skal ansette flere for å dekke opp dette bortfallet, får timeverksreduksjonen en pris i form av økte lønnsutgifter. Reduksjonen i utførte timeverk er imidlertid liten, ifølge utvalget, og ulempene antas oppveid av de positive effektene av tiltaket. For egen regning vil vi imidlertid anføre at dersom man ikke gir de ansatte incentiv til å ta ut belønningen for å jobbe på ubekvemme tidspunkter i form av redusert samlet arbeidstid, men isteden i form av økt utbetalt lønn, vil man kunne få eliminert denne negative effekten på arbeidstiden blant de eksisterende ansatte. I en situasjon hvor det er mangel på arbeidsinnsats i helse- og omsorgssektoren burde det være grunn til å vurdere en slik innretning av tiltaket også.

### **8.3 Avsluttende merknader**

Stort omfang av deltid representerer en positiv kilde til rekruttering - for mange passer deltid godt med egne preferanser om forholdet mellom jobb og omsorgsoppgaver. Mulighet for deltid bidrar således til rekrutteringen til disse pleieyrker og til å mobilisere arbeidskraft som kanskje ellers ikke ville blitt utnyttet.

Men som følge av motstridende krav knyttet til reguleringene av omfanget av helgearbeid og behovet for arbeidskraft i helgene, oppstår ufrivillig deltid/undersysselsetting. Mange ønsker å jobbe mer, men det er i helgene arbeidet må gjøres, og det er det mange som ikke er interessert i, eller får anledning til pga etablerte arbeidstidsordninger. Konsekvensen er at kommunene utlyser små stillinger som gir ufrivillig deltid. Ufrivillig deltid kan således framstå som et uutnyttet arbeidskraftpotensial.

Kommunenes utfordringer er å gjøre noe med det siste problemet med ufrivillig deltid, uten å fjerne de gunstige effektene av gode muligheter til deltid i form av at det mobiliserer arbeid fra mange kvinner der heltidsjobb ikke passer godt med deres preferanser og familiesituasjon for øvrig. Vi tror tankegangen fra NOU 2008:17 med økt belønning for ubekvem arbeidstid vil gjøre at flere frivillig vil ønske å arbeide



helg/kveld, slik at stillingsbrøkene kan økes og ufrivillig deltid reduseres<sup>16</sup>. Her kan kommunene selv også gjøre mye når de fastlegger arbeidsplaner og arbeidsvilkår for øvrig. Kommunene skal imidlertid være oppmerksomme på at alle tiltakene har kostnader, og at man kan risikere å gjennomføre tiltak der gevinstene ikke trenger være høyere enn kostnadene.

Til slutt vil vi vende tilbake til poenget om at mange velger deltid (frivillig) pga ulike belastninger i jobben. Tiltak for å bedre fysisk og psykososialt arbeidsmiljø vil således også gjøre det attraktivt for mange som i dag ønsker og har deltid, til å ønske større stillingsbrøker. Som nevnt tidligere, vil slike tiltak, i tillegg til å gi redusert sykefravær og uførepensjonering, således også kunne øke tilgangen på arbeidskraft ved at andelen som ønsker heltid eller lang deltid, vil øke.

---

<sup>16</sup> Slik forslaget ligger fra utvalget skal den konkrete kompensasjonsmodellen bare gjelde dem med tredelt turnus, dvs arbeider rotasjon dag, kveld, natt, og det er få i kommunene som gjør det. Vi legger i rapporten vekt på det generelle poenget med bruk av økonomiske incentiver og frivillighet for å få flere til å arbeide i helger og andre ubekvemme tidspunkter.



## 9 Avgang til trygd og pensjon

Sykefravær, uførepensjonering og annen tidligpensjonering er faktorer som bidrar til å redusere arbeidstilbudet. Lavere sykefravær medfører mindre behov for ny arbeidskraft i form av vikarer. Lavere sykefravær medfører dessuten at arbeidskraft ikke forsvinner over tid gjennom overgang til uførepensjon og andre ordninger. Også kvaliteten på tjenestene blir bedre dersom man klarer å forhindre et høyt sykefravær.

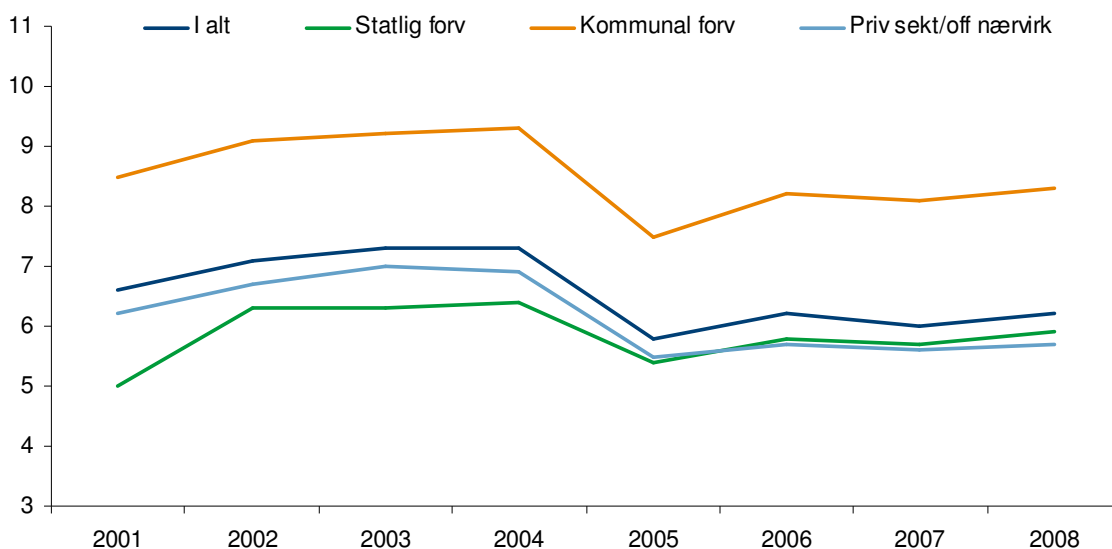
I dette kapitlet skal vi innledningsvis vise nøkkeldata knyttet til sykefravær og tidligpensjonering. Dernest oppsummerer vi hovedresultater fra forskning om årsaker til fravær og avgang, samt drøfter effekter og hensiktsmessigheten av ulike tiltak.

### 9.1 Status og utvikling i sykefravær og tidligpensjonering

#### 9.1.1 Sykefravær

Sykefraværet i norsk arbeidsliv økte kontinuerlig fra 1994 til 2004, noe som vakte betydelig bekymring, og var blant annet bakgrunnen for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i 2001. Riktignok var fraværet enda høyere på midten av 1980-tallet, men det synes å være bred enighet om at sykefraværet er høyere enn det bør og kan være. Samlet sykefravær var drøyt 6 prosent i 1. kvartal 2008. Fraværet varierer betydelig mellom næringer og yrker. Det har vært særlig høyt i kommunesektoren, med et sykefravær på mellom 8 og 9 prosent de senere årene, jf. Figur 9.1.

Figur 9.1 Sykefraværspersent 1. kvartal 2001-2008. Prosent



Kilde: NAV

Den høye sykefraværssraten i kommunesektoren kan delvis, men i ukjent grad, tilskrives sammensetningseffekter, dvs. relativt høye andeler ansatte som har høyt fravær uansett i hvilken sektor de arbeider. Kvinner, som gjennomgående har høyere fravær enn menn innenfor de fleste yrker, er sterkere representert i kommunesektoren enn i resten av arbeidslivet. Også det at andelen eldre arbeidstakere er høyere i kommunesektoren enn

gjennomsnittet i resten av arbeidslivet, bidrar til at kommunesektorens sykefravær er høyere enn gjennomsnittet<sup>17</sup>.

Uansett vil man kunne mobilisere arbeidskraftressurser dersom man klarer å redusere sykefraværet, ved at det over tid blir færre uførepensjonister enn det ellers ville vært. Differansen på ca 2 prosentpoeng mellom sykefraværsraten i kommunesektoren og landsgjennomsnittet tilsvarer 7000 årsverk i kommunesektoren<sup>18</sup>. På basis av analyser gjengitt i Vedlegg 2 anslår vi at en nedgang i sykefraværet på 1 prosentpoeng i en offentlig virksomhet med 100 årsverk og 150 ansatte på lang sikt vil føre til mer enn 3 færre uførepensjonister, som isteden vil kunne utføre i størrelsesorden 2,5 årsverk hver<sup>19</sup>.

For å få et grovt bilde av hvilket arbeidskraftspotensial som kan utløses i kommunesektoren ved redusert fravær, kan vi med forutsetningene i forrige avsnitt hypotetisk legge til grunn en nedgang i sykefraværsraten i kommunesektoren på 2 prosentpoeng, altså omtrent ned til landsgjennomsnittet. I tillegg til de 7000 årsverkene som kommer direkte som følge av redusert fravær, kan kommunesektoren over tid da antas å vinne (unngå å tape til uførepensjon) ytterligere 17.000 årsverk fordi det hvert år vil være færre som slutter i jobben og går over på uførepensjon<sup>20</sup>. Til sammen blir dette en langsiktig gevinst på mer enn 24.000 årsverk, eller om lag 7 prosent av dagens sysselsetting på 350.000 årsverk. Tallet må kun tas som et regneeksempel, men gir etter vår vurdering en indikasjon på hvor stort det langsiktige arbeidskraftpotensialet ved redusert sykefravær kan være dersom man virkelig klarer å forebygge fravær gjennom ulike tiltak på arbeidsplassen og endringer i måten arbeidet organiseres og gjennomføres på.

### 9.1.2 Forventet pensjoneringsalder

Forventet pensjoneringsalder er en beregnet størrelse som angir hypotetisk avgangsalder for en 50-åring dersom de årlige aldersspesifikke overgangsratene til pensjon i framtiden er som i et utgangså (beregningssår). De fleste overgangene er til uførepensjon og avtalefestet pensjon (AFP).

Utviklingen i pensjoneringsalderen er vist i Figur 9.2. Fra 2003 til 2006 økte forventet pensjoneringsalder for alle ansatte 63,3 år til 63,6 år. I 2007 økte den ytterligere til 63,9 år. Det betyr at tilbøyeligheten for eldre arbeidstakere til å fortsette i jobb økte, og at tilbøyeligheten til å gå over på uførepensjon, AFP og andre ordninger, avtok. Økningen i forventet pensjoneringsalder de siste årene har vært klart sterkest for menn. Konjunkturoppgangen og sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft de siste årene er trolig en viktig grunn til økningen pensjoneringsalderen. Arbeidsgiverne opplever økende knapphet på arbeidskraft, noe som erfaringsmessig har bidratt til å hindre utstøting og fremme inkludering av eldre arbeidstakere. Vi vet ikke hvor mye av økningen av forventet pensjoneringsalder som kan tilskrives konjunkturoppgangen og

---

<sup>17</sup> Dette vises bl. a. data fra KS sitt PAI-register og data fra SSB.

<sup>18</sup> Basert på at sektoren sysselsatte 350.000 årsverk i 2007, ifølge SSBs nasjonalregnskap.

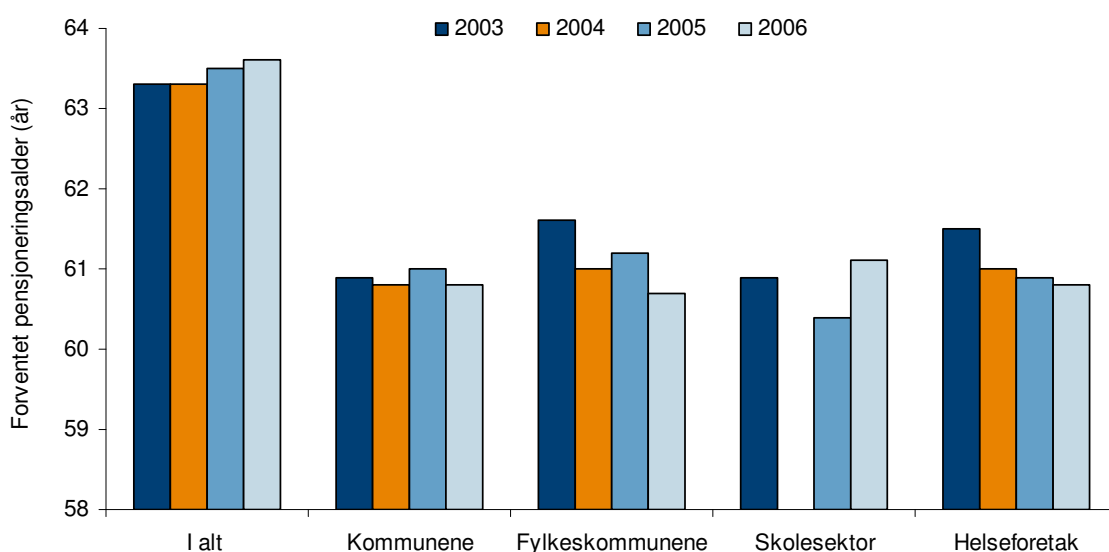
<sup>19</sup> Se vedlegg 2 for en nærmere begrunnelse for anslaget.

<sup>20</sup> Tallet framkommer slik: I en virksomhet med 100 årsverk forutsettes at en nedgang i sykefraværet med 1 prosentpoeng gir 2,5 flere årsverk på lang sikt som følge av at færre ansatte går over på uførepensjon. Med en hypotetisk nedgang i fraværet på 2 prosentpoeng, blir gevinsten 5 årsverk i en slik virksomhet. For kommunesektoren under ett blir arbeidskraftgevinsten pga færre uføre på  $5 * (350000/100) = 17.500$  årsverk.

hvor mye som kan tilskrives ulike tiltak som er gjennomført for å hindre utstøting og redusere tidligpensjonering, herunder tiltak gjennomført innenfor rammen av IA-avtalen.

Utviklingen i pensjoneringsalderen de siste årene har vært mindre gunstig for ansatte i deler av offentlig sektor enn for gjennomsnittet av alle ansatte. Vi registrerer for det første en nedgang i pensjoneringsalderen for helseforetakene. Pensjoneringsalderen for ansatte i kommunene (utenom skoleverket) var marginalt lavere i 2006 enn i 2003, men pensjoneringsalderen i sektoren kan ikke sies å ha noen klar trend. I skolesektoren er pensjoneringsalderen høyere enn på flere år, mens pensjoneringsalderen er i nedgang i fylkeskommunene<sup>21</sup>.

Figur 9.2 Forventet pensjoneringsalder for 50-åring, i alt og i offentlig sektor.  
År



Kilde: NAV og Hyggen (2007). Skolesektoren omfatter de ansatte i grunnskolen og i videregående opplæring. Disse gruppene er således ikke inkludert i tallene for kommuner og fylkeskommuner. Tallene for fylkeskommunene omfatter således administrativt ansatte og en del mindre grupper. Se Hyggen (2007) for nærmere definisjoner.

Det er også betydelige forskjeller i pensjoneringsalderen mellom yrkesgrupper, jf. Figur 9.3. Som følge av at resultatene varierer noe fra år til år, har vi valgt å presentere gjennomsnittstall for 2005 og 2006 for forventet pensjoneringsalder for yrkesgruppene.

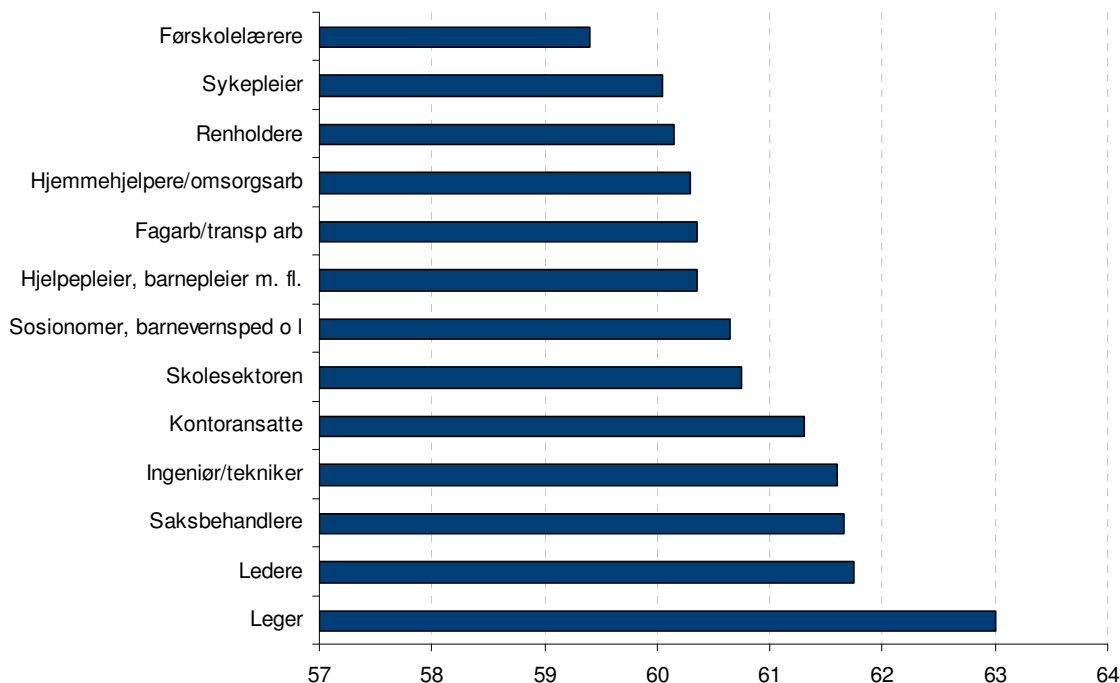
Figuren dokumenterer klare forskjeller mellom yrkesgruppene, med høyest pensjoneringsalder blant leger og ledere, og lavest blant førskolelærere. Kanskje noe overraskende er det at sykepleiere faktisk har noe lavere pensjoneringsalder enn hjelpepleiere og andre yrkesgrupper med lav lønn og større fysiske arbeidsbelastninger. Kontoransatte har gjennomgående relativt sett høy avgangsalder, med moderate forskjeller mellom ledere og kontoransatte. Skolesektoren plasserer seg midt i fordelingen av yrker når det gjelder avgangsalder.

Dette bildet kan kanskje virke å stå litt i motstrid til en vanlig oppfatning om at hjelpepleiere er en særlig utsatt gruppe med hensyn til uførepensjonering. Avgangsmønstrene

<sup>21</sup> Tallene for fylkeskommunene omfatter som nevnt en relativt liten del av de ansatte i sektoren.

kan trolig forklares av forskjeller i avgangsmåte mellom ulike yrkesgrupper, ved at for hjelpepleiere er uførepensjonering en relativt sett vanligere ”kanal” for avgang enn AFP, mens det motsatte kan være tilfellet for sykepleierne.

Figur 9.3 Forventet pensjoneringsalder for en 50-åring innen yrkesgrupper i offentlig sektor. Gjennomsnitt for 2005 og 2006. År



Kilde: Hyggen (2007)

Ifølge Sosial- og helsedirektoratet (2006) er det høyere avgang til uførepensjon og attføring blant hjelpepleiere enn blant sykepleiere. I 2004 var det blant hjelpepleierne 2,1 prosent av de ansatte i brukerrettet arbeid i pleie og omsorgssektoren som gikk over på attføring eller uførepensjon, mens tallet for sykepleierne i samme sektor var 1,2 prosent. Overgangsraten til attføring/uførepensjon er således 75 prosent høyere blant hjelpepleiere enn blant sykepleiere. Hyggen (2007) finner da også i statistiske analyser av sitt materiale at sannsynligheten for å bli uførepensjonist i aldersgruppen 50-65 år er høyere for hjelpepleiere enn for sykepleiere. Den yrkesgruppen som ifølge Hyggen (2007) har den høyeste tilbøyeligheten til å bli ufør i denne aldersgruppen, er imidlertid en samlegruppe bestående av hjemmehjelpere, renholdere og assistenter. Ifølge sosial- og helsedirektoratet (2006) har overgangen til uførepensjon og attføring blant hjelpepleiere økt betydelig siden årtusenskiftet, mens dette ikke har vært tilfellet blant sykepleierne.

Samlet framstår et bilde av at ”sliteryrker” i kommunesektoren har høy overgang til uførepensjon, mens administrative yrker og andre yrker med mindre belastninger i større grad har AFP som kanal til tidligpensjonering. Trolig er ”utstøtingsmekanismer” som fysisk slitsomt arbeid og dårlig arbeidsmiljø en viktigere faktor bak uførepensjonering enn for overgang til AFP. De som velger AFP gjør dette trolig i større grad fordi de er demotiverte (skoleverket) eller fordi de ser hel eller delvis tidligpensjonering som en mulighet for et bedre liv. Midtsundstad (2005) finner at AFP i industrien langt på vei tas ut av eldre og slitne arbeidstakere, men at det i offentlig sektor, blant annet innen skoleverket, tas ut av demotiverte akademikere.

En studie av Econ underbygger antakelsen om at det er noe ulike virkningsmekanismer for AFP og uførepensjon. Analysen fant en positiv samvariasjon mellom nivået på sykefraværet og andelen av de ansatte som gikk over på uførepensjon på ulike tjenestesteder i Oslo kommune. Denne sammenhengen var imidlertid ikke til stede mellom fraværet og overgang til AFP (ECON, 2003B).

## 9.2 Årsaker til sykefravær og tidligpensjonering

Sykefravær og tidlig avgang fra arbeidslivet har fått stor forskningsmessig oppmerksomhet fra forskere med ulike fag.

Temaet er komplekst, og det finnes ingen enkle forklaringer på hva variasjoner i nivå og utvikling i det sykdomsrelaterte fraværet og pensjoneringsalderen skyldes. De ulike fagdisiplinene legger gjerne vekt på ”sine” forklaringsvariabler: Økonomiske, sosiale, kulturelle, medisinske, psykologiske mv.

Mye av forskningen analyserer sykefravær og uførepensjonering. De to fenomenene henger sammen – idet en grunnleggende forutsetning for fraværet eller avgangen er et helsemessig problem/sykdom, og langtids sykefravær gir høy risiko for overgang til uførepensjon. Imidlertid kan AFP være en alternativ vei ut av arbeidslivet. En del av de samme årsaksfaktorene kan gjelde for AFP, med noen annen vekt. Vi kommenterer det til slutt i dette kapitlet.

Vi har ordnet de ulike forklaringstypene under følgende overskrifter: Sammensetningseffekter, årsaker med utspring i regelverk og forvaltning, årsaker med utspring i individene, og årsaker med utspring i arbeidslivet.

### 9.2.1 Sammensetningseffekter

En type forklaring på utviklingen i sykefravær og uførestønad er sammensetningseffekter. Dette er faktorer som har betydning for utvikling i *de aggregerte tallene*, men som ikke forklarer *den enkeltes* atferd.

For sykefraværet finner man ofte at det øker ved høykonjunktur, det vil si når sysselsettingen er høy. Én forklaring på det kan være at flere personer med helseproblemer er i jobb i en høykonjunktur enn i en lavkonjunktur – at sammensetningen av de sysselsatte er endret. En annen forklaring er den såkalte disiplineringshypotesen. Denne sier at den enkelte arbeidstaker har lavere fravær dersom arbeidsledigheten er høy, siden risikoen for å miste jobben pga lav produktivitet øker. En tredje hypotese er at høykonjunkturer gir økt press på arbeidstakerne, noe som gir slitasje og sykdom. Den siste hypotesen skal vi se nærmere på senere i dette avsnittet.

Ose m.fl. (2006) skriver at det er lite forskning på sammenhengen mellom sykefravær og konjunkturer. De forsøkene som er gjort på å skille mellom disiplineringshypotesen sammensetningshypotesen gir ikke entydige resultater. Gamperiene m.fl. (2007) viser til en studie basert på norske forløpsdata, som slår fast at det ikke er indikasjoner på at den negative sammenhengen mellom sykefravær og konjunkturer skyldes sammensetningseffekter. Konklusjonen er at det er de stabile arbeidstakerne som endrer sykefravær med konjunkturrene.

En type sammensetningseffekt på sykefraværet kan være med å forklare at det er store forskjeller mellom yrker: Hypotesen ”Unhealthy Worker Effect” tilsier at arbeidstakere

med helseproblemer/-risiko blir selektert inn i visse yrker, som dermed kan få høyt sykefravær.

En annen type sammensetningseffekt finner vi for utviklingen i uførestønader, og denne er enklere å fastslå: Overgangen til uførestønader endres med endringer i *alderssammensetningen* av befolkningen – når arbeidsstyrken blir eldre må man forvente høyere uføreandel, fordi de eldste har høyest risiko for uførhet.

Det er mulig å anslå betydningen av endringer i uføreandelen i hvert alderstrinn på den ene siden, og betydningen av at alderssammensetningen endres på den andre. Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at endringer i befolkningens alderssammensetning kan forklare en stor andel av økningen i uførepensjon på 90-tallet (NOU, 2007.4). Slike sammensetningseffekter forklarer som sagt ikke den enkelte arbeidstakers atferd, og er dessuten ikke noe kommunene kan påvirke.

## 9.2.2 Årsaker med utspring i regelverk og forvaltning

Regelverket og forvaltningen av regelverket for sykdomsrelaterte ytelser vil påvirke sykefraværet og uføreratene gjennom flere mekanismer. Reglene setter kriterier for hvilke tilstander som gir *rett til* slike ytelser. Sykelønnsordningen og trygdeordningene gir økonomisk kompensasjon til personer som ikke kan være i jobb på grunn av sykdom, og gjør det dermed *mer eller mindre attraktivt* å motta slike ytelser. Denne effekten er selvsagt avhengig av at personene til en viss grad har mulighet til å velge. I tillegg kan oppfølgingen av den enkelte påvirke dennes atferd, gjennom ulike former for *støtte, ansvarliggjøring, kontroll* eller liknende.

### Utforming av sykelønnsordningen

Det har vært forsket mye på sammenhengen mellom sykelønnsordninger og sykefravær.

Den norske sykelønnsordningen er relativt sjenerøs. Det er gjort studier av sammenhengen mellom sjenerøsitet i sykelønnsordningene i ulike land og sykefraværsvivået. "Graden av sjenerøsitet" kan anslås som en kombinasjon av kompensasjonsnivå, varighet, karensdagen mv. Ose m.fl. (2006) viser til undersøkelser som finner at land med sjenerøse ordninger for *arbeidstakerne* har vesentlig høyere fravær enn land med lite sjenerøse ordninger. Det er imidlertid flere unntak fra denne sammenhengen.

Den norske sykelønnsordningen er endret flere ganger siden 1970, og flere forskere har undersøkt effektene av endringene. Det er funnet at en liberalisering i 1978 hadde som effekt å øke sykefraværet, mens en innstramming i 1984 bidro til å redusere det (Ose m.fl. 2006). Det er imidlertid funnet ulike effekter på korttids- og langtidsfraværet, og ulikt for menn og kvinner.

En annen problemstilling er hvorvidt en ordning som gir større økonomiske ansvar til *arbeidsgiverne*, har betydning. Tanken bak en slik ordning er at arbeidsgiverne kan påvirke sykefraværet i en virksomhet (se under). Her er forskningsresultatene svært usikre.

I tillegg til selve sykelønnsordningen, kan risiko for arbeidsledighet pga høy fravær innebære økonomiske insentiver til å begrense fraværet (den såkalte disiplineringseffekten som er nevnt over).



Et annet kjennetegn ved regelverket, eller ”regimet” for sykelønnsordningen, er reglene for *saksbehandling og oppfølging* av arbeidstakerne og/eller bedriftene. Avtalen om Inkludere arbeidsliv (IA-avtalen) inneholder en rekke tiltak for å påvirke atferden både hos arbeidsgivere og arbeidstakere. For eksempel skal det alltid vurderes gradert framfor full sykmelding, legene skal gjøre en grundigere vurdering etter noen ukers fravær, arbeidsgivere skal sørge for at det lages oppfølgingsplaner, og har en omfattende plikt til å tilrettelegge, det skal gjennomføres dialogmøter mv. Siden avtalen innebærer at mange elementer ble innført samtidig, kan forskningen vanskelig skille ut enkelt-effekter. Det synes imidlertid klart at endringene i reglene for sykemeldinger som ble innført i 2004, har hatt effekt.

### **Utforming av uførestønad**

Det har selvsagt betydning for uføreratene hvilke krav som blir stilt for å ha *rett til* slike ytelser. Reglene kan være mer eller mindre liberale med hensyn til hvilke tilstander/sykdommer som kvalifiserer til trygd.

Kriteriene for uførestønad er endret noe i løpet av de siste 20 årene, men snarene i retning av innstramminger enn det motsatte. Blant annet er det blitt innskjerpet at det skal være en klar årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og nedsatt arbeidsevne, og det er blitt lagt større vekt på kravet om at atferd skal prøves. Det er lite trolig at regelendringer kan ha bidratt til *økningen* i uføreytelser i samme periode.

Det er imidlertid et sterkt innslag av skjønn i saksbehandlingen av uføresøknader. Selv om skjønnsutøvelsen ikke er blitt mer liberal i NAV, er det mulig at legenes vurderinger av hvilke tilstander som gir redusert funksjons- og arbeidsevne er endret. En sterk økning i diagnosegruppene muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser – ofte sykdommer uten objektivt målbare symptomer – kan tyde på det.

De *økonomiske insentivene* kan ha betydning for overgang til uføreytelser – for personer som er i en viss valgsituasjon. Bratberg og Risa (2000) oppsummerer internasjonal forskning om betydningen av økonomiske insentiver for hvor mange som blir uføre. De fleste undersøkelser finner en viss sammenheng. Imidlertid har ikke kompensasjonsgraden for uførepensjonen i Norge økt for de fleste grupper den siste 20-årsperioden.

## **9.2.3 Årsaker med utspring i individene**

### **Sykdom**

Den mest åpenbare årsaken til helserelaterte stønader er selvsagt *sykdom*. Økningen i slike ytelser de siste 20 årene kan imidlertid vanskelig relateres til dårligere helse i befolkningen. Verken på grunnlag av objektive indikatorer eller selvrapportert helse kan vi konkludere med at helsetilstanden i befolkningen er blitt dårligere. Bildet er riktignok ikke enkelt å tolke, og det er funnet noe ulike sammenhenger for ulike diagnosegrupper.

### **Normer og holdninger**

En gitt sykdom eller helseplage kan påvirke sykefraværet/uføretendensen i ulik grad avhengig av hvordan individene selv og samfunnet rundt ser på denne sykdommen. Det oppstår nye diagnoser, og flere sykdomstilstander blir anerkjent som sykdom, både i medisinsk vitenskap og i samfunnet generelt. Behandlingstilbud for flere plager/sykdommer påvirker i seg selv definisjonen av å være syk/frisk. En utvidelse av sykdomsbegrepet kan gi en økning i sykdomsrelaterte ytelser.

I tillegg kan det være slik at én og samme sykdomstilstand – som oppleves som like plagsom, til ulike tider eller i ulike samfunn oppfattes som mer eller mindre begrensende i forhold til å være i jobb. Dersom både arbeidstakere og arbeidsgivere har endret oppfatning av om man bør jobbe eller bør være fraværende med en bestemt plage, påvirker det sykefraværet og overgangen til uførestønader. Det samme gjelder endringer i holdninger til å motta offentlige stønader.

Slike endringer i normer eller holdninger kan skje over lang tid, og de er vanskelig å observere/måle. Det er framsatt en rekke hypoteser om at trygdeordningene i seg selv og velstandsutviklingen har ført til mindre ”arbeidsorientering”, og flere forskere ar studert såkalte ”sykefraværskulturer”. For eksempel har Lindbeck m.fl. (2004) funnet at omfanget av sykefravær blant kollegene og blant personer bosatt i samme område har effekt på sykefraværet, nå de kontrollerer for en rekke andre faktorer.

### **Livet utenfor jobben**

Endringer i familiemønstrene kan ha påvirket omfanget av uføre-pensjonering. Det har de siste 30 årene vært en sterk økning i antall skilsmisser og også i andelen av befolkningen som lever alene. Mulige årsakssammenhenger mellom skilsmisser, helse og uførepensjonering er komplekse. Forskingen gir ikke entydige resultater, men det er likevel sannsynlig at mer sammensatte og krevende familiemønstre kan bidra til å forklare noe av det økte omfanget av uførepensjonering.

## **9.2.4 Årsaker med utspring i arbeidslivet/arbeidsmarkedet**

### **Arbeidsmiljø**

Forskingen om sykefravær har fokusert mye på arbeidsmiljø som forklaringsfaktor. Arbeidsmiljøet kan påvirke fraværet/avgangen på to måter: Ved at et arbeidsmiljøet gjør oss syke og/eller ved at arbeidsmiljøet gjør det vanskelig å jobbe med en sykdom. Enkelte nyere forskningsarbeider finner effekter av arbeidsmiljøet på sykefraværet, men sammenhengene er svært komplekse (Ose m. fl., 2006).

Vi kan dele arbeidsmiljø inn i fysisk miljø, psykososial og organisatorisk miljø. En rekke studier slår fast en sammenheng mellom fysisk arbeidsmiljø og sykefravær (se Allebeck og Mastekaasa, 2004). Sammenhengene kan være ganske direkte og dreie seg om fysisk slitasje, å være utsatt for skadelige stoffer, ulykkesrisiko mv. Det synes som om ergonomiske forhold er viktigere enn eksterne miljøfaktorer. En litteraturstudie referert i Ose m.fl. (2006), finner at å la de ansatte få innflytelse på og definere ergonomiske utfordringer i arbeidssituasjonen ofte fører til reduksjon i fravær knyttet til muskel- og skjelettplager.

Det psykososiale arbeidsmiljøet er vanskeligere å måle. En modell som ofte brukes i forskningen er ”demand-control-support”-modellen (Ose m. fl., 2006). Teorien sier at høye psykiske krav kombinert med lav kontroll/lite påvirkningsmuligheter og lite sosial støtte fra kolleger eller ledelse gir høy risiko for negativt stress og sykefravær. Økt kontroll over arbeidssituasjonen, økt støtte fra ledelsen og generelt bedre balanse mellom krav og kontroll i jobben, reduserer risikoen for sykefravær. Modellen bekreftes i mange studier, men man finner svært ulike risikofaktorer mellom ulike yrkesgrupper og arbeidsorganisasjoner.

Det er ingen omforent måte å måle psykososialt og/eller organisatorisk arbeidsmiljø på, og ulike faktorer kan ha betydning i ulike jobber. Eksempler på ulike elementer, i tillegg

til de som er nevnt over, er tydelighet av arbeidsoppgaver, feedback, jobbsikkerhet, hvorvidt man føler seg rettferdig behandlet, utmattelse, mobbing på arbeidsplassen, arbeidstid/overtid, opplevelse av mestring mv.

SSB har de senere årene gjennomført undersøkelser av arbeidstakernes arbeidsmiljø gjennom de såkalte levekårsundersøkelsene<sup>22</sup>. Mye tyder på at det fysiske arbeidsmiljøet gjennomgående er blitt bedre, mens indikatorene for det psykososiale arbeidsmiljøet spriker (NOU 2007:4, kap. 7). Kommunesektoren gjennomfører i regi av de såkalte effektiviseringsnettverkene medarbeiderundersøkelser blant kommunenes ansatte. Gjennomsnittlig tilfredshet blant ansatte som svarte i 2007 var en verdi på 4,3 på en skala fra 1 til 6, der 1 var svært misfornøyd og 6 var svært fornøyd. Dette gir et bilde av de ansatte i kommunesektoren som relativt fornøyde, uten at dette rokker ved konklusjonene i dette kapitlet om at tiltak for å forbedre arbeidsmiljø og andre forhold vil kunne redusere sykefravær og forlenge yrkeskarrierer<sup>23</sup>.

### **Omorganiseringer og nedbemanning**

Det er også gjort en del studier av effekten av større organisatoriske endringer og/eller nedbemanning i arbeidslivet. Mange studier finner negative helsemessige konsekvenser av større nedbemanning, og økt overgang til uførepensjon. Årsakssammenhengene kan dels være at slike store organisatoriske endringer, eventuelt det å miste jobben eller oppleve økt jobbusikkerhet utløser sykdom. Dels kan det være at personer med en bestemt helsetilstand når de mister jobben har vanskelig for å kunne jobbe i en annen virksomhet.

Det fører til spørsmålet om kravene i arbeidslivet generelt er blitt høyere slik at det er mindre mulig å jobbe med en gitt sykdom enn før. Det har vært hevdet at arbeidslivet er preget av økte krav til fleksibilitet, omstillingsevne, effektivitet, større individuelle prestasjonskrav, mv. Det finnes imidlertid lite forskning som belyser styrken av denne mulige trenden, eller i hvilken grad det faktisk fører til sykefravær og/eller utstøting.

### **Ledelse**

Ledelse og ledelsesform er med på å prege det psykososiale arbeidsmiljøet på en arbeidsplass. Forskning har vist at for eksempel støtte fra nærmeste leder, kan være en viktig buffer i forhold til høye krav og lav kontroll i arbeidssituasjonen (Gamperiene m.fl., 2007). En leder har stor innvirkning på "klimaet" på en arbeidsplass, når det gjelder tillitt, gjensidig respekt, trygghet mv.

Det er forsket svært lite på sammenhengen mellom ledelse og sykefravær, men ledelse har den siste tiden blitt vektlagt som en viktig faktor i å iverksette tiltak for å redusere fraværet.

---

<sup>22</sup> Se f. eks. <http://www.ssb.no/arbmiljo/> Indikatorer for utviklingen i arbeidsmiljøindikatorer er også presentert i NOU 2007: 4 Ny uførepensjon, kapittel 7.

<sup>23</sup> Undersøkelsen er for øvrig ikke representativ, idet gjennomføring av undersøkelsene er frivillig for kommunen. Resultatene er basert svar fra 40000 ansatte i 77 kommuner. Se for øvrig: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=52021>.

### 9.2.5 Avtalefestet pensjon (AFP)

Kommunalt ansatte har mulighet til å gå av med avtalefestet pensjon (AFP) fra 62 år. Faktorer som fremmer og hindrer slik overgang generelt, ikke bare i kommunesektoren, har vært tema for en ikke ubetydelig forskning.

Den finner at mange av de samme utstøtings- og inkluderingsfaktorene på arbeidsplassen som påvirker sykefravær og uførepensjonering, synes også å påvirke tilbøyeligheten til å gå av på AFP. I tillegg spiller ”tiltrekningsfaktorer” en større rolle på overgang til AFP enn til uførepensjon. Siden man ikke trenger noen diagnose for å gå over på AFP, framstår AFP i større grad som et valg. Økonomiske aspekter ved dette valget, blant annet hvor mye man får i pensjon som AFP, blir dermed en ikke uviktig faktor som påvirker om en ansatt går over på AFP eller ikke. Forskningen finner da også klare effekter av økonomiske incentiver på AFP-beslutningen. Man finner også at mange bedrifter i nedbemanningssituasjoner har tilbudt ansatte gavepensjoner som har gjort det attraktivt for de ansatte å gå over på AFP.

For mange er det ikke nødvendigvis dårlig helse som gir AFP, men at AFP er en mulighet for mange, uten at det koster så mye i kroner og ære å slutte å jobbe.

Tap av interesse og motivasjon som følge av manglende oppmuntring og støtte i arbeidet, i første rekke fra nærmeste leder, og som følge av lite utfordrende jobb (Midtsundstad, 2005) synes også å øke sjansen for å gå over på AFP. Dette er tydelig i Midtsundstads studier av statlig sektor, der manglende motivasjon og tap av interesse for jobben er hovedgrunnen til at statsansatte med høyere utdanning går av med pensjon.

”Jobbinnhold og utviklingsmuligheter framstår som viktigere enn lønn og arbeidstid” (Steinum m. fl., s 18). Flere forskere framhever dessuten det å bli regnet med på jobben og bli sett av nærmeste leder som viktig for fortsatt yrkesdeltakelse blant eldre.

I privat sektor er det store forskjeller i tilbøyeligheten til å gå over på AFP mellom arbeidere, ledere og akademikere. I industrien er det slitne arbeidere som i hovedsak går over på AFP. I offentlig sektor er det som nevnt ofte demotiverte ansatte med høyere utdanning som benytter seg av AFP, men det er klare forskjeller mellom yrker, jf diskusjonen av forventet pensjoneringsalder tidligere i kapitlet.

## 9.3 Effekten av tiltak

Forskningen gir som resultat at avgangsbeslutningen er et komplekst samspill mellom individuelle faktorer, forhold i arbeidssituasjonen og kjennetegn ved pensjonssystemet. På aggregert nivå vet vi en del om effekter, men når det kommer til konkrete tiltak på bedriftsnivå, vet vi likevel ikke så veldig mye.

### Tiltak for å redusere sykefraværet og forebygge uførepensjonering

Gjennomgangen over viser oss at det trolig er en rekke årsaker til sykefravær og overgang til uførestønad som ligger utenfor arbeidsgivers kontroll. IA-avtalen bygger imidlertid på at sykefraværet kan reduseres og uførepensjon forebygges gjennom tiltak på arbeidsplassene. IA-avtalen legger vekt på ulike tiltak overfor personer som er blitt sykmeldte, herunder oppfølging i sykmeldingsperioden, aktiv sykmelding og andre tiltak. Andre typer tiltak er mer forebyggende tiltak og strategier som retter seg mot grupper av ansatte eller alle ansatte, med henblikk på å fremme et godt psykososialt

arbeidsmiljø og å fjerne negative arbeidsmiljøfaktorer generelt, fysisk og psykososialt. Dette kan være tiltak som inngår som ledd i den generelle ledelsen og personalpolitikken i virksomheten, og kan være vanskelig å skille fra ”rene” sykefraværstiltak.

Econ Pöyry gjennomførte i 2008 en studie i 4 kommunale virksomheter som syntes å ha redusert sykefraværet gjennom en målrettet satsing på ulike arbeidsmiljøtiltak med formål å få redusert sykefraværet (Econ, 2008). Studien viser at dersom den enkelte virksomhet setter i verk egnede tiltak, er det fullt mulig å redusere sykefraværet, særlig i situasjoner der fraværet er høyt i utgangspunktet.

Siden case-virksomhetene hadde gjennomført en rekke ulike tiltak samtidig, var det også i denne analysen vanskelig å avgjøre den relative effektiviteten av hvert enkelt tiltak. Flere av virksomhetene har vektlagt generelle tiltak for å redusere slitasje og fysiske belastninger, og mente disse har vært viktige for å øke trivselen og å redusere fraværet. Dette har vært tiltak for å bedre bemanningen ved fravær og i helger, og tiltak for riktig løfteteknikk, samt investeringer i utstyr som reduserer behovet for tunge løft. Det synes som om denne typen tiltak har vært gjennomført der fraværet allerede var høyt, og der fraværet falt mye etter at tiltakene ble gjennomført.

Tiltak for å bedre trivsel og det psykososiale arbeidsmiljøet generelt, har også vært vanlige og har ifølge flere informanter vært viktige for å redusere fraværet. Her er det ofte ledernes atferd og handlinger som avgjør, og en del slike tiltak krever kanskje ikke så mye ressurser. Andre psykososiale tiltak, som hyppige personalmøter og trim for alle ansatte kan trekke mye ressurser. Tiltak som omfatter alle ansatte, men som gjennomføres kanskje en gang eller to per år, krever begrenset med kostnader men kan likevel bidra til deltakelse og eierfølelse blant ansatte og synes å ha positiv effekt.

Vi fant, ikke unaturlig, klare tegn på at det er billigere å redusere fraværet dersom det er høyt i utgangspunktet enn dersom fraværet er lavt. En del generelle tiltak som retter seg mot alle ansatte er dyre, for eksempel ekstra lunsjmøte per uke, trim for alle og lignende. Tiltak overfor avgrensede målgrupper er ofte billige, og gjør det mulig å bruke relativt mye ressurser på personer i disse (risiko)-gruppene. Vi har ikke klart å skille godt mellom disse ulike tiltakene hva angår relativ effekt. Vi vil likevel anbefale at man ser nøye på prislappen for ulike satsinger før man går i gang.

### **Tiltak for å motvirke tidligpensjonering**

Følelsen av å trenge, eller følelse av at det ikke er bruk for en, spiller en viktig rolle for tidlig avgang fra arbeidslivet i flere undersøkelser, og her kan arbeidsgiver gjøre mye i den generelle personalpolitikken. Undersøkelser peker på forankring av tiltakene både blant de ansatte og på ledelsesnivå som viktig for suksess, samt betydningen av god informasjon.

Utfordringene i seniorpolitikken i virksomhetene er flere. En generell bonus eller tilbud om redusert arbeidstid til alle over 62 år kan bli dyrt for bedriften, siden alle ansatte skal ha godet, selv om ikke alle ”trenger” det for å fortsette i jobb. Hvis man bare tilbyr redusert arbeidstid til full lønn, vil mange som ellers ville fortsatt på full tid også redusere arbeidstiden, og ”vinningen gå opp i spinningen”. Vi anbefaler således at denne typen incitamenter, dersom man ønsker å gi slike, bør utformes slik at den ansatte kan velge om han eller hun vil ta ut godet *enten* i form av redusert arbeidstid *eller* i form av økt lønn. Dette støttes av en evaluering av seniortiltak i kommunene, der det synes å være relativt mange ansatte i visse personellgrupper som foretrekker

”seniorbonus” for å stå i jobb framfor tilbud om redusert arbeidstid med full lønn (Bogen og Midtsundstad, 2006).

Dersom man kan rette tiltakene mot ansatte som står i fare for å slutte tidlig, blir effekten mest målrettet og effektiviteten i form av økt arbeidsinnsats per krone i kostnad, størst mulig. Det er imidlertid ofte ikke mulig å få dette helt til, men avgrensning av målgrupper, og utforming av tiltak som kanskje ikke så lett lar seg måle og veie, kan tenkes å gjøre det lettere å rette dem mot utvalgte mindre grupper av ansatte som det er særlig viktig for virksomheten å beholde.

Til slutt vil vi legge vekt på at når man iverksetter denne typen tiltak, er det viktig med gode data for å følge utviklingen i målindikatorerne. I en del av de seniorsatsingene som har vært gjort i enkeltkommuner synes man ikke å ha hatt tilstrekkelig godt datagrunnlag til å undersøke om pensjoneringsalderen faktisk har gått ned som følge av de gjennomførte tiltakene (Bogen og Midtsundstad, 2006).

### **Tiltak og programmer i kommunesektoren**

I kommunesektoren er det gjennomført en rekke satsinger og tiltak som direkte eller indirekte har til hensikt å sikre arbeidskraft i sektoren. Kommunenes deltakelse i IA-arbeidet er allerede nevnt. Dessuten har mange kommuner hatt forsøk med ulike seniorpolitiske forsøk, jf. Bogen og Midtsundstad (2006). Også det omfattende Kvalitetskommuneprogrammet inneholder elementer som bidrar til å gjøre kommunene bedre til å hevde seg i arbeidsmarkedet. Programmet er et omfattende samarbeid mellom staten, KS og arbeidstakerorganisasjonene, og gjennomføres i perioden 2007-2009. Programmet skal blant annet bidra til at kommunene skal bli bedre å yte tjenester av høy kvalitet og å ha gode arbeidsplasser for de ansatte. Både kompetansetiltak og utvikling av medarbeiderne og tiltak for redusert sykefravær står sentralt i programmet.

Ledelse er et område der det allerede gjøres mye i kommunesektoren. På sentralt nivå er dette synliggjort innenfor lederpolitikken ”Å lede i det skapende spenningsfeltet” fra mai 2007<sup>24</sup>, som er utarbeidet på bakgrunn av arbeidsgiverstrategien AGS 2020. KS utfordrer der kommunene til å sette ledelse på dagsordenen.

Av mer konkrete programmer for å utvikle ledelse i kommunesektoren, kan nevnes prosjektet ”Flink med folk i første rekke”, som bygger videre på erfaringene fra ledelses- og utviklingsprosjektet Flink med Folk som ble gjennomført i perioden 2003-2006. Målet med Flink med folk var å bidra til bedre tjenestetilbud i den kommunale helse- og sosialtjenesten gjennom å øke lederkompetansen. Erfaringene med programmet er overveiende positive, jf. Moland (2007). Flink med folk i første rekke har som målsetting å støtte kommuner som satser systematisk på å utvikle lederkompetanse på tverrfaglig samarbeid. Prosjektet består av to delprosjekt, 1) Tverrfaglig ledelse på områdene psykisk helsearbeid og rus og 2) Kompetanseplanlegging og -utvikling i helse- og sosialsektoren.

## **9.4 Organisering, konkurranseutsetting og arbeidsmiljø**

Foran pekte vi på ulike innsatser som kan tenkes å gi bedre arbeidsmiljø og hindre avgang. Hvordan kan kommunene få til dette? Mye kan selvsagt gjøres innenfor

---

<sup>24</sup> Se for eksempel heftet ”Ledelse i kommunesektoren, KS’ policy for god ledelse”.  
<http://www.ks.no/upload/115908/LederpolicyKS.pdf>

eksisterende organisatoriske rammer, men endring i organisering kan også ses som et virkemiddel for å få fortgang i ønskelige endringer på den enkelte arbeidsplass. Et spørsmål som kan reises er om kommunesektoren gjennom å få inn private aktører på driftssiden kan lære fra disse, i forhold til drifts- og arbeidsmåter som kan ha konsekvenser for de ansattes trivsel og derigjennom for avgang til andre sektorer eller til trygd og pensjon.

Undersøkelser, både i Sverige og Norge<sup>25</sup>, peker på at konkurranseutsetting innen pleie og omsorg der private kommersielle aktører kommer inn på eiersiden, har medført endringer i måter man driver sykehjem på, som av mange ansatte oppleves positivt. Bildet er imidlertid ikke helt entydig (Asplan, 2003), og ulike utfall kan ha sammenheng med variasjoner i måten selve konkurranseutsettingen har vært gjennomført på. Dette kan også komme av variasjon i økonomiske rammebetingelser i ulike situasjoner med konkurranseutsetting.

de Facto (2001) fant at mange ansatte i konkurranseutsatte sykehjem opplever større innflytelse på sin lokale arbeidsplass og større frihet i egen arbeidssituasjon med private utførere enn med kommunale utførere. Et annet viktig funn fra de Factos undersøkelse var at hjelpeleierne hos de kommersielle aktørene fikk nye oppgaver, på bekostning av sykepleiere, men også oppgaver som tidligere ble utført av ufaglærte. Dette gir en kostnadsgevinst for virksomheten, samtidig som det åpner større muligheter for ”opprykk” for hjelpepleiere. Innlemming av renhold og kjøkkenoppgaver i pleiejobber kan imidlertid innebære mindre interessante arbeidsoppgaver for andre ansatte.

At organiseringen av arbeidet kan gi gevinster med hensyn til trivsel og arbeidsmiljø, er i samsvar med analysen i Dahl og Gullikstad (2002), som har sammenlignet to kommunale med to private sykehjem. De finner også at private har en annen driftsfilosofi og prioriterer andre elementer i eldreomsorgen enn det som er tilfellet ved de kommunale sykehjemmene. Det er også ulikheter i organiseringen av arbeidet. I de private ser man flattere organisasjonsmodeller, og man legger opp til at ”alle gjør alt”, mer eller mindre uavhengig av formell kompetanse. De kommunale satser mer på spesialisert kompetanse og differensiering av arbeidsoppgavene. Organisasjonsmodellen der er mer hierarkisk og basert på de ansattes formelle kompetanse.

Også Asplans egen analyse av Oslo og Trondheim (Asplan, 2003) tyder på at mange ansatte i kommersielle aktører innenfor pleie og omsorg opplevde en bedring i sitt arbeidsmiljø etter at virksomheten ble overtatt av private. De kommersielle aktørene syntes dessuten å bruke mer ressurser på å etablere et godt arbeidsmiljø enn det kommunale virksomheter gjorde, ved større involvering av ansatte i beslutninger og ved at ansatte fikk delta på kurs og etterutdanning. Også i denne analysen finner man at de ansattes oppgaver er blitt mer varierte enn før, trolig fordi man har brutt opp eksisterende koplinger mellom formelt yrke/utdanning og arbeidsoppgaver.

Denne typen erfaringer, sammen med det vi vet om arbeidsmiljøfaktorer og avgangsårsaker blant pleiere, kan gi grunnlag for tiltak og strategier i kommunene for å gjøre pleieryrker, kanskje særlig hjelpepleieryrket, mer attraktivt. Vi tror at mer varierte arbeidsoppgaver er et viktig stikkord, mindre hierarki, men også muligheter for hjelpepleiere til å få lederoppgaver, alle er faktorer som vil bidra til å gjøre hjelpepleieryrket mer attraktivt.

---

<sup>25</sup> Jf. bl. a. NOU 2000:4:19 vedlegg 1, avsnitt 2.4, De Facto (2001), Asplan (2003).

Å bringe inn kommersielle aktører kan selvsagt være en vei å gå, uten at det trenger bety at konkurranseutsettingen trenger å være svært omfattende. Erfaringene fra gjennomførte konkurranseutsettingsprosesser innbyr til å gjenta endringene i personalpolitikken og i retningslinjer for hvem som skal utføre hva på arbeidsplassen, i flere kommunale virksomheter. Utfordringen for kommunene er å få gjennomført hensiktsmessige endringer i ledelse, organisering og drift innenfor en kommunal organisasjon, der hensynene til faggrenser, profesjoner og hierarki til nå gjennomgående synes å ha stått sterkt.





## 10 Nærmere om enkelte sektorer og yrkesgrupper

### 10.1 Barnehager – førskolelærere<sup>26</sup>

#### 10.1.1 Oversikt over sektoren

I 2007 ble det i barnehagene i Norge utført drøyt 60.000 årsverk av vel 76.000 ansatte. Veksten har tiltatt de senere årene, med en sysselsettingsvekst i 2006 og 2007 på henholdsvis 7 og 9 prosent. ”Produksjonen” i barnehagesektoren har steget kraftig de senere årene, både pga flere barn i barnehage, men kanskje i enda større grad fordi andelen barn yngre enn 3 år, som krever flere ansatte per barn, nå øker kraftig. Dessuten har gjennomsnittlig oppholdstid økt jevnt og trutt.

Dette etterspørselspresset har ført til økt knapphet på faglært arbeidskraft i barnehagene. Det har vært en viss nedgang i andelen av styrere og pedagogiske ledere som har godkjent utdanning, jf. Tabell 10.1, mens det har vært en kraftig økning i andelen pedagogiske ledere som ikke har førskoleutdanning de siste årene. I mange kommuner er det stor knapphet på førskolelærere, men variasjonene er store. Særlig i kommunene hvor det fortsatt er et utbyggingsbehov i barnehagesektoren for å nå full dekning, er rekrutteringsproblemene store, mens mange kommuner med full dekning allerede, ikke har problemer med å rekruttere kvalifisert personell. Problemene med å rekruttere førskolelærere er særlig store i Oslo og Akershus (Gulbrandsen, 2007).

Tabell 10.1      *Ansatte i barnehagesektoren*

	2003	2004	2005	2006	2007	Antall 2007
Ansatte i alt (indeks)	100	104	111	119	130	76 089
Årsverk i alt (indeks)	100	105	113	124	136	60 525
Andel av de ansatte som har godkjent førskolelærerutdanning, %	33,3	33,5	33,7	32,9	31,7	
Andel ped. ledere uten godkjent utdanning, %	8,4	9,9	10,3	12,9	17,5	

Kilde: SSB barnehagestatistikk og Kunnskapsdepartementet (2007)

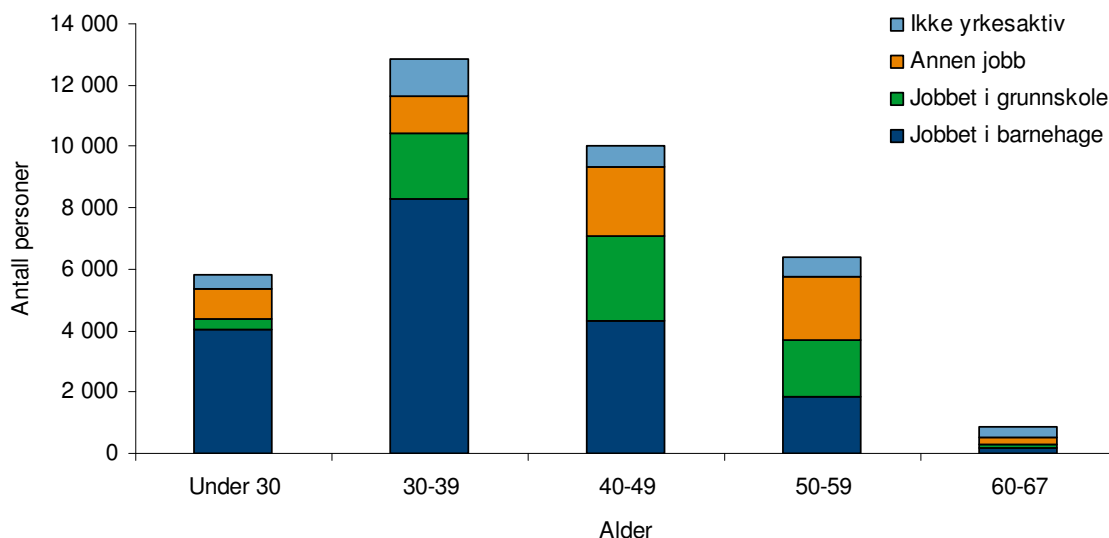
#### 10.1.2 Yrkesaktivitet blant førskolelærere

Førskolelærerne er en relativt ung yrkesgruppe. I 2005 var bare 9 prosent av registrerte førskolelærere bosatt i Norge ikke yrkesaktive. Det er likevel en ikke ubetydelig avgang fra yrket. Avgangen skjer i hovedsak ved at førskolelærere isteden arbeider i skole eller andre yrkesgrupper i kommune- eller helsesektoren. Yrkesdeltakelsen for førskolelærerne er vist i figuren nedenfor.

---

<sup>26</sup> Framstillingen bygger mye på Regjeringens strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagene 2007-2011 (Kunnskapsdepartementet, 2007), en NOVA-rapport om rekruttering av førskolelærere (Gulbrandsen, 2007) og SSBs dokumentasjon av oppdaterte framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter førskolelærere basert på modellen LÆRERMOD fra 2007 (Texmon, 2007).

Figur 10.1 Yrkesdeltaking for førskolelærere i Norge i 2005. Antall personer



Kilde: Gulbrandsen (2007)

Frafallet fra førskolelæreryrket har klar sammenheng med alder. Andelen førskolelærere som jobber i grunnskolen stiger med alderen, det samme gjør andelen som har annen jobb. Antall som arbeider i grunnskolen gjør et hopp mellom gruppen yngre enn 30 år til gruppen 30-39 år. Antall som arbeider et annet sted enn i barnehage eller grunnskole, er særlig høyt i gruppen 40-49 år. Det synes som om det kan identifiseres først en bevegelse fra barnehage til grunnskole blant relativt unge førskolelærere, og deretter en bevegelse til andre yrker. Størparten av førskolelærerne som ikke arbeider i barnehage er ansatt i undervisningssektoren, omsorgssektoren eller i administrasjon av slike tjenester. Tallene tyder ikke på at pensjonering vil være noen sterk kilde til avgang fra yrket de nærmeste 10 årene.

Andelen av de nyutdannede førskolelærerne som jobber i barnehagen er høyere nå enn på 1990-tallet. Dette må ses på bakgrunn av økt fokus på barnehager, samtidig som det er blitt vanskeligere for førskolelærere å få jobb i grunnskolen (Kunnskapsdepartementet, 2007).

Samlet sett arbeider bare drøyt halvparten av førskolelærerne i barnehage. Det er således et potensial for rekruttering blant dem som ikke arbeider i barnehage. Men som nevnt er det mange førskolelærere som jobber i skolen eller i andre deler av kommunesektoren, slik at for kommunen som helhet blir rekrutteringspotensialet likevel begrenset. Andelen yrkespassive varierer ikke så mye mellom aldersgruppene. Yrkespassive førskolelærere kommer ofte tilbake til yrket, eller til andre jobber. Mange er trolig yrkespassive i forbindelse med graviditet og omsorg for små barn, og disse teller trolig tungt blant dem som registreres å bevege seg fra yrkespassivitet til yrkesaktivitet. Tilveksten av førskolelærere mellom 2000 og 2005 har i stor grad, og i langt større grad enn tidligere, blitt kanalisert inn i barnehagene. Dette har ført til en økning i andelen av beholdningen av førskolelærere som arbeider i barnehage. Det synes ikke å være noen sterk overgang fra barnehager til privat sektor (utenom privat barnehagesektor).

### 10.1.3 Avsluttende merknader - førskolelærere

Det er betydelige rekrutteringsproblemer for førskolelærere i sentrale strøk, særlig der det fortsatt er et stykke igjen til full dekning av barnehageplasser, og hvor behovet for ennå flere førskolelærere. Førskolelærerstudentene er gjerne noe eldre enn andre studenter, og er ofte personer som tidligere har arbeidet i barnehage. Fordi førskolelærerstudentene er eldre enn de fleste andre studenter, er de trolig mindre mobile, slik at de i større grad enn andre studenter ønsker å jobbe nær det stedet de har tatt utdanningen. De senere årene har en meget høy andel av de nyutdannede førskolelærerne begynt i barnehagen. Dette kommer trolig av sterk etterspørselsvekst fra sektoren, men også av svakere etterspørsel etter personell fra grunnskolen, hvor mange førskolelærere tidligere fikk jobb.

Etter hvert som førskolelærerne blir eldre, går mange av dem over i andre jobber i kommunen, for eksempel skole, helse og pleie og omsorg. Det er også mange som begynner i andre jobber, men andelen yrkespassive er lav. Både det at lønnen øker lite med økt ansiennitet og belastninger i det å være førskolelærer, kan ligge bak utgangen fra førskolelæreryrket - forskningen til nå gir ikke svar på betydningen av disse forholdene. Utdanningene med at mange førskolelærere, etter hvert som de blir eldre, begynner i andre yrker og sektorer enn kommunesektoren, er kanskje et større problem enn det å rekruttere dem når de er nyutdannet.

Lønn er trolig en viktig rekrutteringsfaktor, og førskolelærerne har de senere årene fått relativt høy lønnsvekst.

I kommuner i mindre sentrale strøk er det full dekning av barnehageplasser og ikke noe "sug" etter førskolelærere. I sentrale strøk er konkurransen fra andre sektorer sterkere enn i mindre sentrale strøk. I mindre sentrale strøk finner førskolelærerne i større grad enn i sentrale strøk, jobber i andre sektorer. En hypotese er at det er større regional mismatch når det gjelder førskolelærere enn når det gjelder andre velferds-yrker. Dette kan tilsi mer lokal lønnspolitikk for førskolelærere, men trolig i minst like stor grad ulike lokale og regionale rekrutteringstiltak og "holde på"-tiltak.

## 10.2 Grunnskole og videregående opplæring

I 2006 var det knapt 66.000 lærere og 14.500 ledere i kommunale grunnskoler (Utdanningsdirektoratet, 2008). Det er nesten tre ganger så mange kvinnelige som mannlige lærere. I den videregående skolen var det i 2006 24.500 lærere og 2.500 ledere, og 52 prosent av lærerne var menn. Den vanligste utdanningsbakgrunnen var lavere universitets-/høyskoleutdanning med pedagogikk. Lærernes kjønnsfordeling på studieretningene gjenspeiler hvordan gutter og jenter fordeler seg, etter tradisjonelle skillelinjer mellom kjønnene.

Lærerne i grunnskolen er relativt jevnt fordelt aldersmessig fordelt, mens andelen eldre lærere er høyere i videregående opplæring. I 2006 var drøyt 20 prosent av grunnskolelærerne mer enn 55 år gamle, mens denne andelen i videregående opplæring var omtrent 30 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2008). Halvparten av lærerne i videregående opplæring er 50 år eller mer (Turmo og Aamodt, 2007). Det betyr at halvparten av alle lærerne må erstattes i løpet av 10 – 15 år. Bildet forsterkes av at det er forholdsvis få lærere som er 60 år eller eldre, noe som indikerer at mange slutter før de når ordinær pensjonsalder på 67 år. En høy andel av lærerne på videregående nivå vil derfor gå av for aldersgrensen de nærmeste årene. Den lave andelen yngre lærere i videregående opplæring kan ha sammenheng med i hvilket tempo den videregående

skolen er blitt bygd ut i tidligere perioder, og at det har vært et mindre behov for å ansette nye lærere det siste tiåret.

Turmo og Aamot (2007) tar videre utgangspunkt i at det er påvist lav realfaglig kompetanse blant lærere som underviser i matematikk og naturfag i grunnskolen. Turmo og Aamot finner at situasjonen er ganske annerledes i videregående skole. Kompetansen i realfag, målt med andelen med hovedfag, er faktisk høyere i realfag enn i språkfagene. Mange realfaglærere nærmer seg imidlertid pensjonsalder, noe som kan gjøre det krevende å opprettholde kompetansenivået framover.

Ifølge disse forfatterne vil tallet på kandidater fra universiteter og høyskoler forbli høyt framover, slik at tallet på potensielle søkere burde være tilstrekkelig. Et viktig unntak er realfag, hvor studenttallet i høyere utdanning har avtatt. Det avgjørende for rekrutteringssituasjonen er således hvor godt skolen vil hevde seg i konkurransen om de ferdige kandidatene. Skolen er klart i en konkurransesituasjon om å sysselsette utdannede lærere. Det ses bl. a. av at nesten 30 prosent av de sysselsatte lærerne arbeidet utenfor næringen Undervisning i 2003 (Köber m. fl., 2005). Blant universitets- og høyskoleutdannede lærere med praktisk pedagogisk utdanning var denne andelen så høy som 40 prosent. Mange yngre lærere vurderer dessuten å ta jobb i andre sektorer og yrker i framtiden (Turmo og Aamot, 2007). Så selv om lærere tradisjonelt har vært ansett som en stabil yrkesgruppe, står skolen klart i en konkurransesituasjon med andre sektorer om denne arbeidskraften.

### **10.2.1 Avsluttende merknader – lærere**

Lærerutdanningen har problemer med å tiltrekke seg dyktige studenter og problemene synes å vedvare, jf. kapittel 5. Dette har delvis slått ut i form av færre nye studenter. Departementet, på basis av beregninger fra 2005, anser at situasjonen framover er tilfredsstillende, og arbeider med ulike tiltak. Man ønsker imidlertid ikke noen egen rekrutteringsplan for lærere. En grunn til at man likevel har vedtatt en slik for førskolelærere, er trolig at her skjer det en sterk opptrapping av aktiviteten i barnehagesektoren som følge av politiske vedtak, mens aktiviteten i grunnsopplæringen i langt større grad er demografisk bestemt.

Det synes å ha vært en klar konkurranse om lærere fra andre næringer enn kommunesektoren, men den kan bli svekket etter som arbeidsledigheten må forventes å øke noe de nærmeste årene.

## **10.3 Utdanningsgrupper innen pleie og omsorg**

Pleie- og omsorgssektoren er i hovedsak kommunal og den største sektoren i kommunesektoren<sup>27</sup>.

### **10.3.1 Oversikt over sektoren**

Kommunene sysselsetter en rekke kategorier helse- og sosialpersonell. For noen yrkesgrupper er kommunesektoren den dominerende arbeidsgiveren, mens for andre grupper konkurrerer kommunen med den statlige helsesektoren eller med privat sektor om arbeidskraften. Tabellen nedenfor gir en oversikt over størrelsen på ulike yrkesgrupper

---

<sup>27</sup> Framstillingen bygger delvis på Texmon og Stølen (2005)..

og hvor de jobber. Den viser at kommunene er den dominerende arbeidsgiveren blant hjelpepleierne og i enda større grad blant ergoterapeuter og omsorgsarbeidere. Sykepleiere arbeider i størst grad, og i økende grad, i sykehussektoren.

Tabell 10.2      *Antall sysselsatte i utvalgte velferdsyrker, 4. kvartal 2007*

	I alt	Kommune	Fylkeskommune	Staten	Private og off. foretak
	Antall	Prosent			
Hjelpepleier	58 116	77	0	16	7
Omsorgsarbeider	12 380	93	0	2	4
Aktivitør	2 387	80	0	10	10
Ergoterapeut	2 600	57	0	31	12
Fysioterapeut	8 385	22	0	19	58
Sykepleier	70 040	38	0	53	9
Vernepleier	8 412	75	0	17	9
Barnevernpedagog	5 444	57	0	28	15
Sosionom	8 007	60	0	26	13
Lege	17 726	7	0	59	33
Tannlege	3 809	2	28	1	69
Psykolog	3 815	3	0	64	32

Kilde: SSB Helsepersonellstatistikk

Hjelpepleiere jobber relativt sett oftere i kommunene enn i sykehussektoren, en tendens som har forsterket seg kraftig over tid. Mens nesten 60 prosent av de nyutdannede hjelpepleierne i 1975 hadde sin første jobb på et sykehus/psykiatrisk institusjon, var andelen sunket til under 10 prosent for nyutdannede i 2001/2002 (Høst, 2007).

Tabellen viser også at mange personer i helseprofesjonene jobber *utenfor* kommunesektoren. For universitetsutdannede utenfor helse- og sosialsektoren er trolig en del innenfor administrasjon og ledelse av helse/sosialtjenester, og en del i privat virksomhet innenfor samme fagfelt. Dette gjelder trolig også i noen grad blant de høyskoleutdannede. Avgang til andre sektorer og yrker enn de yrkene man er utdannet til, ligger i ukjent grad bak disse tallene.

De siste årene har det vært en viss vekst i sysselsettingen blant helse- og sosialpersonell i kommunesektoren. Ifølge rekrutteringsplanen for helse- og sosialpersonell, var veksten i årene 2003-2005 på 3,2 prosent målt i årsverk og noe mindre målt i antall sysselsatte<sup>28</sup>. Blant utdanningsgrupper på videregående nivå var veksten 6,7 prosent i perioden, høyskoleutdannet personell, herunder sykepleiere hadde en vekst på 10 prosent, mens det var en nedgang i antall årsverk utført av universitetsutdannet personell på knapt 3 prosent. En nedgang i sysselsettingen blant psykologer på drøyt 100 utgjorde det største negative vekstbidraget i denne gruppen. Vi kjenner ikke til tilsvarende tall etter 2005.

### 10.3.2 Nærmere om tilgang, avgang og mobilitet

Forskning om betydningen av lønn for mobilitet er omtalt i kapittel 7, mens overgang til trygd og pensjon omtales nærmere i kapittel 9. Slik overgang representerer en viktig

<sup>28</sup> Tabell 4, s. 8 i Sosial-og helsedirektoratet (2006).

kilde til ”tap” av arbeidskraftressurser i kommunesektoren. Belastninger i arbeidet kan være en kilde til slik overgang. Kombinasjonen av lønns- og arbeidsvilkår vil, i kombinasjon av arbeidstakernes preferanser, også være en mulig kilde til at kommunesektoren taper arbeidskraft, gjennom at de ansatte slutter i det yrket de er utdannet i, og går over til andre yrker. Dersom de da begynner i en annen kommunal jobb, vil kanskje ikke problemet for sektoren sett under ett være så stort. Men dersom mange ansatte slutter i yrket og begynner å arbeide utenfor kommunen, vil problemet for kommunene være større.

### **10.3.3 Holdninger, studievalg og rekruttering**

Er det de som ønsker å hjelpe andre som blir sykepleiere? Er det de som vil jobbe selvstendig og kreativt som blir journalister? Er det de pengeinteresserte som blir økonomer? Ifølge en nylig doktoravhandling om hva som motiverer ungdom til å velge ulike utdanninger, er det langt på vei slik (Dæhlen, 2008). Forskjellene i verdier og holdninger er der allerede før valg av studium, og de endrer seg lite gjennom studietiden. Det samme gjelder de første årene i yrkeslivet, med noen unntak: sykepleiere blir eksempelvis noe mer opptatt av penger i løpet av studiet og de første årene etterpå. Kvinner legger også etter hvert stor vekt på mulighet til å jobbe deltid – dersom de har barn.

Abrahamsen (2003) finner at sykepleierstudenter har noe mer ”tradisjonelle” verdier enn andre høyskolestudenter i velferdsyrker. Dette gjelder blant annet holdningene til et tradisjonelt kjønnsrollemønster i familien der far arbeider heltid og mor er hjemmeværende eller arbeider deltid.

### **10.3.4 Avgangsfaktorer – lønn, arbeidsbelastninger og karrieremuligheter**

Holmås (2002) er en statistisk analyse av faktorer som påvirker sykepleieres avgang fra yrket. Analysen er gjort på kvinnelige sykepleiere som arbeider på sykehus, men resultatene er etter vår vurdering høyst relevante også for ansatte i pleie og omsorgssektoren i kommunene.

Flere studier har tidligere funnet at dårlige arbeidsforhold/miljø øker tilbøyeligheten til å slutte i jobben (turnover). Holmås’ analyse inneholder ikke informasjon om individets oppfatning av arbeidsmiljøet, men bruker isteden data for kapasitetsutnyttning, antall senger per pleier og gjennomsnittlig lengde på pasientenes sykehusopphold, som indikatorer for arbeidsforholdene på sykehuset. Han finner klare tegn til at sykepleiere som jobber på sykehus med høy kapasitetsutnyttning og mange senger per pleier, er mer tilbøyelige til å slutte i jobben enn andre sykepleiere (kontrollert for andre faktorer som kan tenkes å påvirke avgangen fra jobben).

Når det gjelder familievariabler, finner han, ikke overraskende, at de som har små barn ikke er mer tilbøyelige til å slutte i jobben enn andre. Han forklarer dette med gode muligheter for å redusere arbeidstiden en periode, istedenfor å slutte helt.

Mens tidligere forskning har funnet at lønn bare har en svak effekt på sykepleiernes tilbøyelighet til å slutte i jobben, finner Holmås en sterk effekt. Han mener dette kommer av metodiske mangler ved tidligere forskning.

Samlet er konklusjonen at både lønn og arbeidsforholdene har klare effekter på sykepleiernes turnover. Vi anser at dette resultatet burde være relevant også i dag.

### **10.3.5 Hjelpepleiere versus sykepleiere**

Abrahamsen (2003) analyserer yrkesavgangen blant hjelpepleiere og sykepleiere. Analysen er basert på en spørreundersøkelse mot et tilfeldig utvalg nyutdannede pleiere i 1992, gjennomført 10 år etter (2002). Den måler således forhold noe tilbake i tid, men vi tror de fortsatt er relevante.

Hun finner at sykepleierne er en meget stabil yrkesgruppe med liten avgang fra yrket, verken til trygd eller til andre yrker. Ni av ti sykepleiere utdannet i 1992 var i yrket 10 år senere. Hjelpepleierne har en del større avgang fra yrket enn sykepleierne. Seks av 10 hjelpepleiere utdannet i 1992 var enten hjelpepleier eller sykepleier 10 år senere. Mange hjelpepleiere videreutdanner seg til sykepleiere. Halvparten av dem sluttet som hjelpepleiere videreutdannet seg som sykepleier. To av 10 hjelpepleiere hadde et annet yrke 10 år senere. Her er således overgangen til andre yrker enn pleieryrket ikke ubetydelig, og dobbelt så stor som blant sykepleiere.

Det er klart større avgang blant mannlige enn blant kvinnelige pleiere, noe som passer med et generelt resultat i arbeidsmarkedsforskningen om at det å være sysselsatt i et kjønnsatypisk yrke fremmer overgang til andre yrker.

Yrkesavgangen blant hjelpepleierne er klart større blant dem uten barn enn blant dem med barn. Denne forskjellen finner vi ikke blant sykepleiere. En mulig tolkning kan være at det er bedre karrieremuligheter, herunder muligheter for videreutdanning, blant sykepleiere enn blant hjelpepleiere. Dette synet synes å deles av statlige myndigheter, idet den statlige rekrutteringsplanen for helsepersonell ser meravgangen til trygd blant hjelpepleierne i forhold til blant sykepleierne delvis som resultat av manglende videreutdanningsmuligheter. Sykepleierne har tilgang til et bredere arbeidsmarked, ikke minst i spesialisthelsetjenesten, der tilbudene om videreutdanning er langt bedre enn i kommunene. Generelt er tilbudet om videreutdanning for høyskoleutdannet personell i kommunene svakt (Rekrutteringsplan for helse og sosialpersonell, SHDIR, 2006). Departementet mener det derfor er fare for at også for disse gruppene vil man etter hvert oppleve samme slitasje som hjelpepleierne opplever, når de har arbeidet like lenge i tjenesten som dagens hjelpepleiere.

Abrahamsen anser at hjelpepleieryrket framstår som et yrke med for få muligheter for kvinner uten barn. I hennes spørreundersøkelse der hun spør arbeidstakere som har sluttet i yrket, oppgis det at ulike aspekter ved arbeidsforholdene viktige for å slutte i yrket. Turnusarbeid og hensynet til egen helse oppgis som en viktig grunn til å slutte i yrket, særlig blant kvinner, men også blant menn. Blant menn er det videre mange som oppgir begrensede karrieremuligheter som grunn til å slutte i yrket. Lønnsnivået er også en viktig faktor som oppgis som grunn til å slutte i yrket, særlig blant menn. Abrahamsen finner at avgangen fra yrket er større i store byer enn ellers, noe som tyder på at konkurransen i arbeidsmarkedet generelt er sterkest i sentrale strøk.

### **10.3.6 Særlige problemstillinger innen hjelpepleieryrket og hjelpepleierutdanningen**

Håkon Høst er en forsker som i flere år har studert hjelpepleieryrket, oppsummert i hans doktorgradsavhandling (Høst, 2007). Avhandlingen gir en interessant historisk analyse

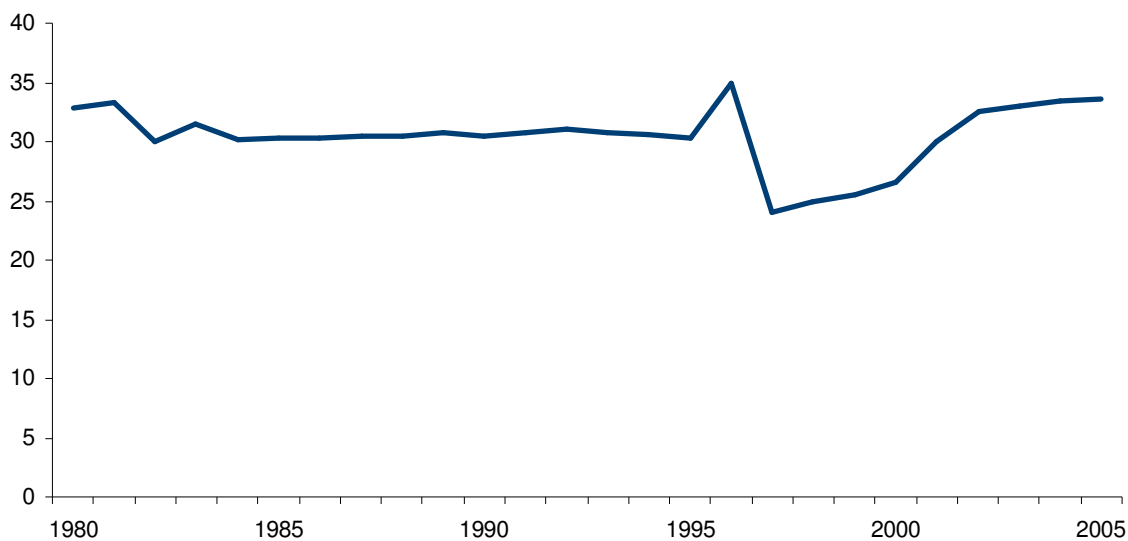


av utdannings- og sektorpolitikk og arbeidsmarkedsatferd innenfor hjelpepleieryrket. Hans tar utgangspunkt i at hjelpepleieryrket lenge i hovedsak rekrutterte fra ufaglærte kvinner som allerede arbeidet i helse- og sosialsektoren. Hvilke konkrete utdannings-tilbud som har vært gitt på feltet har variert mye over tid. En rød tråd i statens politikk, som har vært støttet av fagforeningene, har vært et ønske om å ”modernisere” utdanningen og yrket til å bli et yrke der ungdom kvalifiserer seg gjennom skolegang når de er unge, og deretter ideelt sett har heltidsarbeid til de går av med pensjon. Reform 94 i videregående opplæring innebar at man begrenset erfarne ufaglærtes muligheter til å ta hjelpepleierutdanning, samtidig som fagstrukturen i videregående skole ble endret for at ungdom skulle utdanne seg som hjelpepleiere, og etter hvert omsorgsarbeidere.

Reform 94 forsøkte å gjøre hjelpeleierutdanningen fra en voksenutdanning til en ren ungdomsutdanning i videregående skole. Ifølge Høst (2007) ble den i videregående raskt forvandlet til et lavstatusfag. Etter at reform 94 startet med stor søkning til pleie og omsorgsutdanning, benyttet ungdommen andre halvdel av 1990-tallet til å velge bort disse fagene eller hoppe av underveis til fordel for allmennfag. Trenden i retning av lav og fallende søking har fortsatt siden.

Rett etter at reform 94 ble iverksatt ble rekrutteringen av voksne til hjelpeleieryrket kraftig redusert, idet voksenkursene ble nedlagt i nesten alle fylkeskommuner. Det førte til et klart fall i gjennomsnittsalderen blant nyutdannede hjelpepleiere, som nå i langt mindre grad ble rekruttert fra voksne kvinner. Det som deretter skjedde, var at imidlertid at interessen blant allerede yrkesaktive ufaglærte kvinner til å ta videreutdanning, slo igjennom i fylkeskommunene, og det ble igjen etablert videreutdanningstilbud. Kompetansereformen fra 2000 innbar at ufaglærte gjennom realkompetansevurderinger og korte yrkesrettede kurs kunne oppnå status som hjelpepleier. Tidligere voksenutdanninger i hjelpepleie ble avskaffet til fordel for kompetansevurderinger og korte kurs. Utdanningstilbudet ble mindre enhetlig enn tidligere, og en del ufaglærte har kunnet kvalifisere seg som hjelpepleier bare gjennom en realkompetansevurdering uten ytterligere utdanning. Tendensen til fall i gjennomsnittsalderen på nye hjelpepleiere i etterkant av reform 94, samt trenden i retning av økende gjennomsnittsalder i andre halvdel av 1990-tallet og senere, ses i Figur 10.2.

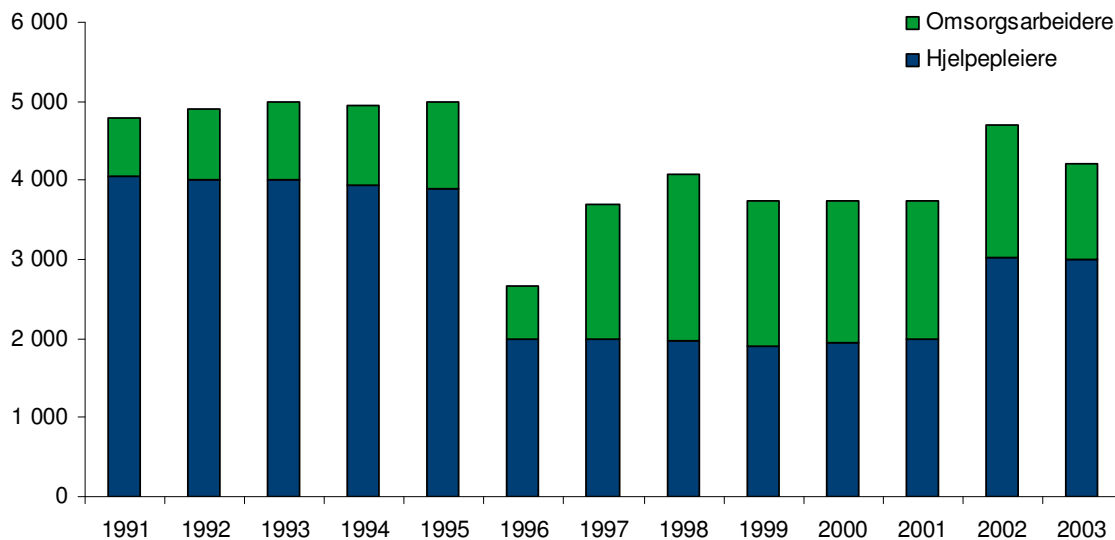
Figur 10.2 Gjennomsnittlig alder for nyutdannede hjelpepleiere



Kilde: Høst (2007) basert på data fra Helsepersonellregisteret.

Figur 10.3 viser tilgangen på hjelpepleiere og omsorgsarbeidere over perioden med Reform 94 og Kompetansereformen.

Figur 10.3 Antall som fikk vitnemål/fagbrev som hjelpepleiere og omsorgsarbeidere



Kilde: Høst (2007), basert på helsepersonellregisteret, SSB og Vitnemålsdatabasen

Figuren viser den sterke nedgangen i nye kandidater etter innføringen av reform 94, økningen i tilstrømning i andre halvdel av 1990-tallet som følge av økt utdanning blant voksne, samt en ytterligere økning i årene etter Kompetansereformen fra 2000, gjennom realkompetansevurderinger og korte kurs som kvalifiserer deltakerne som hjelpepleiere. Høst konkluderer med at "voksnes behov for denne typen utdanning ikke avtar etter hvert som utdanningsnivået i befolkningen stiger, men er et vedvarende fenomen" (Høst, 2007).

Høst diskuterer om det er kjennetegn ved hjelpepleieryrket som kan hemme den etableringen av ny rekrutteringspraksis (rekruttere ungdom) som myndighetene ønsker. Ett moment er at de fleste nyutdannede hjelpepleiere/helsefagarbeidere får jobb i eldreomsorgen. Avstanden mellom egen alder og alderen på dem som skal pleies, kan harmonisere dårlig med rådende "ungdomsidealer" som er viktige for de unges identitet. Nyutdannede sykepleiere begynner i høyere grad å arbeid i sykehus, for deretter i et visst omfang å begynne å jobbe i den kommunale pleie og omsorgssektoren. Å kunne gå veien om sykehusjobbing, ville kanskje bidratt til økt interesse for hjelpepleieryrket.

Erfaring tyder på at tiltak for kompetanseheving og faglig utvikling er effektive for å få en stabil personellsituasjon (Brevik, 2003). Ytrehus og Nuland (2007) mener at gjennom å knytte seg til utdanningsinstitusjoner kan kommunene markedsføre seg overfor studentene som en attraktiv arbeidsgiver som vektlegger faglig utvikling med engasjerte ansatte.

Ytrehus og Nuland (2007) finner for øvrig at mer enn halvparten av kommunene har støtteordninger for videreutdanning blant sykepleiere. En del har også velferdstilbud som tilbys sykepleiere i pleie- og omsorgssektoren, samt ordninger som tilpasset turnus og barnehagetilbud. Kommuner i Sør-Norge har få problemer med å rekruttere sykepleiere. Noen kommuner har kunnet rekruttere sykepleiere fra sykehus pga

nedbemanninger der. I Nord-Norge er det større rekrutteringsproblemer for sykepleiere, og konkurransen fra sykehusene oppleves som sterk. Kommunene i undersøkelsen anså dessuten at samarbeid med utdanningsinstitusjonene om praksis gav økte rekrutteringsmuligheter. Nær beliggenhet til høyskoler var en rekrutteringsfordel i seg selv, mente kommunene. Studenter som har deltidsjobb i kommunen under studiet kan lettere rekrutteres inn etter at de er ferdige med utdanningen. En statistisk analyse i rapporten viste også at dersom et *sykehus* ligger i kommunen, øker rekrutteringsproblemene, mens dersom det er *sykepleiehøyskole* i kommunen, reduseres rekrutteringsproblemene. Erfaringer fra casekommunene i Ytrehus og Nuland (2007) er videre at spesialutdanning i geriatri og demensomsorg bidrar til rekruttering og stabilitet i arbeidsstokken i pleie- og omsorgstjenestene.

### **10.3.7 Avsluttende merknader - helse- og sosialpersonell**

Flere yrkesgrupper har andeler på 20 prosent eller mer som jobber utenfor helse- og sosialsektoren. Disse er en potensiell rekrutteringsgruppe for kommunene. Ikke nødvendigvis dem som allerede er gått over i disse sektorene, men tallene gir en indikasjon på potensialet for tiltak for å forhindre at folk i disse yrkesgruppene slutter i kommunesektoren og går over i annen virksomhet og i andre yrker.

Det har lenge vært lav og til dels avtakende søking til hjelpepleier og nå helsefagarbeider i forhold til de framtidige behov for personell. Til nå har mange som har tatt denne utdanningen vært voksne kvinner, og det synes som om det fortsatt er stor interesse blant erfarne ufaglærte til å ta slik utdanning. Det er dessuten stort frafall blant videregående-elever under denne utdanningen. Lave stillingsbrøker må antas å virke demotiverende for unge søkere, særlig innenfor hjelpepleie/helsefagarbeiderfaget.

Forsker Håkon Høst (2007) peker på at fagområdet hjelpepleier tradisjonelt har rekruttert voksne kvinner og at dette henger sammen med fagets egenart og den livsfase søkerne til opplæringen er i. Høsts viktigste funn er at det har etablert seg et standhaftig rekrutteringsmønster basert på voksne kvinner som myndighetene gjennom sine utdanningsreformer ikke har maktet å endre. Den rådende utdanningspolitikken, som er å rekruttere ungdom gjennom den videregående skolen, kan ikke karakteriseres som vellykket. Bare en mindre del av rekrutteringen til feltet, ca. 20 prosent, er basert på ungdom utdannet i videregående opplæring, og pleie og omsorg nyter relativt lav status i den videregående skolen. De eldre elevene har isteden fått mer ad hoc-pregede opplæringsordninger, ofte knyttet til arbeidsplassen. Det kan således derfor være behov for å satse mer på tilrettelegging av opplæring for voksne i tillegg til ungdomsopplæringen i dette faget.

Arbeidsmiljø, faglighet og kompetanseutvikling er trolig viktig for trivsel og å hindre utstøting og overgang til trygd. Erfaringer tyder også på at tilstrekkelig personelldekning er viktig for en bærekraftig forvaltning av arbeidskraften i pleie og omsorg. Kortsiktige innsparinger kan bli dyre på lengre sikt. Det gjelder både den enkelte kommune og for kommunesektoren sett under ett.



## 11 Statlige planer og strategier

Det eksisterer statlig rekrutteringsplaner for førskolelærere og for helse- og sosialpersonell. Det har vært foreslått å etablere en slik plan også for lærerpersonell, men departementet har til nå ikke ønsket å lage en slik plan.

### 11.1 Førskolelærere

Staten har iverksatt en tiltaksplan for rekruttering av førskolelærere til barnehagene, som ledd i rekrutteringsstrategien. Planen omfatter blant annet

- Statlig støtte til arbeidsrettet førskoleutdanning for assistenter i Oslo/Akershus og Rogaland.
- Samarbeidsprosjekt mellom høyskoler om førskolelærerutdanning for tospråklige studenter/assistenter
- Styrket veiledningsprogram for nyutdannede lærere (inkludert førskolelærere)
- Midler til fylkesmannsembetene for rekrutteringsprosjekter

### 11.2 Helse- og sosialpersonell

Staten hadde en rekrutteringsplan for perioden 2003-2006, som ble avløst av en ny kompetanseplan som går fram til 2015.

#### Tidligere plan: Rekrutteringsplan 2003-2006

Sosial- og helsedirektoratet har hatt en rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell i perioden 2003-2006. Planen hadde en sterk vektlegging av de kommunale omsorgstjenestene (sluttrapportering omtalt i HOD sin budsjettproposisjon for 2008). Vi presenterer nedenfor stikkordsmessig utvalgte tiltak i rekrutteringsplanen.

1. Program for kvalifisering av ufaglærte, spesielt rettet mot omsorgsarbeidere/helsefagarbeidere.
2. *Desentralisert sykepleierutdanning.* Fylkesmennene fordelte statlige midler til kommunene, som videreformidlet dem til ansatte eller som tilskudd til høyskolene. Departementet anser at det er en generell erfaring fra eksisterende og tidligere rekrutteringsplaner at videreutdanning blant helsepersonell (hjelpepleiere og andre) virker stabiliserende på personellsituasjonen.
3. *Rekruttering fra utlandet.* Norge har hentet helsepersonell fra Europeiske land med overskudd på arbeidskraft som Norden, Tyskland og Baltikum. Det er brukt ressurser til å lære disse opp i ”norske” fag, for å få autorisasjon. Myndighetene ønsket å avvikle ordningen, med bakgrunn i at Norge nå utdanner det helsepersonell vi trenger på høyere nivå. Når det gjelder fagarbeidere, ønsker man å kvalifisere minoritetsspråklige som alt er i landet. I rekrutteringsplanens første år ble det gitt midler for å rekruttere leger, sykepleiere og hjelpepleiere fra utlandet, men dette er nå avsluttet.
4. Rekrutteringsplanen har satset mye på videreutdanning i fagskoler av personell med yrkesutdanning fra videregående opplæring.
5. Undervisningssykehjem.

6. Bevilgninger til kvalifisering av voksne til hjelpepleier/omsorgsarbeider i storbyene. Tiltaket anses som ikke vellykket.

En av Sosial- og helsedirektoratets konklusjoner i rekrutteringsplanen er at det er vesentlig rom for forbedring i kommunene sin kompetanse som bestillere hos videregående skoler, fylkeskommunen (i rekrutteringsplanen) og hos høyskolene. Mange kommuner har hatt nytte av samarbeid over kommunegrensene, initiert av fylkesmannen.

Direktoratet mener man etter hvert må se på også lønn som virkemiddel for å bedre rekrutteringen innenfor helsefagutdanningen. Velger man å satse på ufaglærte, anser direktoratet at import av arbeidskraft etter hvert blir nødvendig etter hvert som tilgangen på husmødre som er interessert i deltidsarbeid gradvis må antas å bli redusert.

### **Dagens plan: Kompetanseløftet 2015**

I 2006 presenterte regjeringen "Omsorgsplan 2015", som inneholder strategier og konkrete tiltak for omsorgssektoren de nærmeste årene. Planen inneholder en egen kompetanse- og rekrutteringsplan – Kompetanseløftet 2015. Planen som nå gjelder vil i større grad enn den tidligere planen i større grad omfatte etter- og videreutdanning for personell uten helse- og sosialfagutdanning. Blant tiltakene er:

- Aksjon helsefagarbeider, som er et samarbeidsprosjekt mellom Sosial- og helsedirektoratet, KS og ulike statlige, kommunale og private aktører (foreninger) på nasjonalt nivå<sup>29</sup>, der målet er å få etablert flere læreplasser og styrke interessen for det nye helsearbeiderfaget i videregående skole. Rekrutteringskampanjer og såkalte "rekrutteringspatroljer" der ferdigutdannede innenfor helsefag informerer på ungdomsskoler, inngår også i dette tiltaket. I budsjettproposisjonen og på hjemmesidene til deltakende organisasjoner rapporteres det om positive resultater, men det foreligger ingen ekstern evaluering av tiltakene. Det synes ikke mulig å se noen effekt på søkingen på nasjonale data, jf. kap. 4.
- Desentraliserte høyskolestudier. Det gis tilskudd for studier i fag der kommunene har problemer med dekning, bl.a. sykepleie og ergoterapi. Kommunene rapporterer om gode erfaringer med desentraliserte høyskolestudier særlig for erfarne hjelpepleiere/omsorgsarbeidere som er etablert i kommunen. Departementet ønsker å åpne for slike tilbud også for andre yrkesgrupper.
- Fagskoleutdanning for personell med videregående opplæring.
- Videre- og etterutdanning for høyskoleutdannet personell, siden dette anses å bedre personellsituasjonen i regioner og distrikter.
- Opprettholde høy utdanningskapasiteten på høyskolenivå, særlig for sykepleiere og vernepleiere, men uten at det konkretiseres hvilke virkemidler som skal nyttes for å oppnå dette.

---

<sup>29</sup> Utdanningsdirektoratet, HSH og Spekter.

## Referanser

- Abrahamsen, B. (2000): "Deltid – en tilpasning til belastninger i yrket". *Sykepleien* 9/2000.
- Abrahamsen, B. (2003): *Yrkesavgang blant pleiepersonell*. Rapport 2003:11. Institutt for samfunnsforskning.
- Abrahamsen, B. (2006): *Female professionals' working hours*. Working paper 9/2005. senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo.
- Abrahamsen, B. og H. Høst (2005): "Deltid rekrutterer til pleieyrkene". SPS-kronikk 2-2005. [www.hio.no/content/view/full/37455](http://www.hio.no/content/view/full/37455)
- Agenda (2006): *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Rapport R5472. Agenda utredning og utvikling.
- Allebeck, P. og A. Mastekaasa (2004): "Chapter 5: Risk factors for sick leave – general studies", *Scandinavian Journal of Public Health*, Volume 32, Supplement 63, Supplement 63/October 2004, 49-108(60).
- Amble, N. (2008): "Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering". AFI-notat 4-08. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Asplan (2003): *Evalueringen av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektorene i Trondheim og Oslo kommuner*. Hovedrapport.
- Bjørnstad, R., D. Fredriksen, M. L. Gjelsvik og n. M. Stølen (2008): *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025*. Rapporter 2008/29, Statistisk sentralbyrå.
- Bogen, H. og T. Midtsundstad (2007): Noen år til? Erfaringer med seniorpolitikk i 6 kommuner. Fafo-rapport 2007-28.
- Bratberg, E. og A. E. Risa (2000): "Insentivvirkninger i helserelaterte stønadsordninger. Rapport skrevet på oppdrag av Sosial- og Helsedepartementet". Notat datert mars 2000, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.
- Brevik, I. (2003): *Kommunenes pleie- og omsorgstjenester: utvikling, status og utfordringer*. NIBR-rapport 2003:17.
- Byrhagen, K., N., T. Falch og B. Strøm (2006): *Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke*. SØF-RAPPORT NR. 08/06. Trondheim: Senter for Økonomisk forskning.
- Dahl, T. og Gullikstad, B.(2002): *Sykehjem i drift. Privat versus kommunal organisering av tjenester*. Rapport SINTEF IFIM.
- de Facto (2001): *Private sykehjem. En rapport om kommersiell sykehjemsdrift*. Oslo: de Facto.

- Dæhlen, M (2003): *Motivasjon og framtidstro. Bilder av sykepleierstudentene*. Senter for profesjonsstudier. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport nr 17 2003.
- Dæhlen, M. (2003): "Egenutvikling, høy lønn eller det å være til nytte. Profesjonsstudentenes jobbverdier". I Aamodt, Per Olav og Terum, Lars Inge (red.), *Hvordan, hvor mye og hvorfor studerer studentene? Om læringsmiljø, jobbpreferanser og forståelse av kompetanse i profesjonsutdanningene*. HiO-rapport 2003 nr. 8.
- Dæhlen, M. (2008): Seleksjon og tilpasning. Jobbverdier i studietid og yrkesliv. Avhandling for Ph.d-graden, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- ECON (1997): "Lønn og rekrutteringsproblemer i kommunesektoren på 1990-tallet." ECON notat 48/97. ECON senter for økonomisk analyse.
- ECON (2003): *Søkeatferd i videregående skole*. ECON-rapport 2003-97.
- ECON (2003B): *Sykefravær og tidligpensjonering i Oslo kommune*. ECON-rapport 2003-059.
- ECON (2004): *Uførepensjonering i helseforetak*. ECON-rapport 2004-105.
- Econ Pöyry (2008): *Tiltak for å forebygge sykefravær – gevinster og kostnader*. Econ-rapport 2008-071. Econ Pöyry.
- Econ Pöyry (2008B): *Norge 2040 – Konsekvenser av ulike løp for innvandring*. Econ-rapport 2008-012. Econ Pöyry.
- Econ Pöyry (2008C): *Evaluering av handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune*. Rapport 2008 – 091. Econ Pöyry.
- Ekhaugen T. (2005): "Immigrants on welfare: Assimilation and benefit substitution." Memorandum 18/2005. Institutt for økonomi, Universitetet i Oslo.
- Fevang, E., S. Strøm og E. M. Sæther (2008): *Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende? En sammenlikning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor*. I samarbeid med Pricewaterhousecoopers. Rapport 1/2008. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Frønes, I. og R. Brusdal (2001): *På sporet av den nye tid*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Gamperiene, M., A. Grimsmo og B. A. Sørensen (2007): Programmet FARVE (Forsøksmidler arbeid og velferd). "Kunnskapsstatus: Tema 1: Sykefravær." AFI-notat 11/2007. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Gamperiene, Mige, Asbjørn Grimsmo, og Bjørg Aase Sørensen (2007): Kunnskapsstatus, programmet FARVE. Tema 1: Sykefravær. AFI-notat 11/2007
- Gulbrandsen, L. (2007): "Full dekning, også av førskolelærere?" *NOVA skriftserie 4/07*.
- Hellevik, O. (2008): *Jakten på den norske lykken*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Henriksen, K. (2007): *Fakta om 18 innvandregrupper i Norge*. Rapport 2007/27 fra Statistisk sentralbyrå.
- Holmås, T. H. (2002): *Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis*. Working paper 6-2002. Rokkansenteret.
- Hyggen, C. (2007): *Tidligpensjonering og AFP. Tidligpensjonering før 67 år innen KS' tariffområde 2002-2006*. Fafo-rapport 2007: 39.
- Høst, H. (2007): *Utdanningsreformer som moderniseringsoffensiv. En studie av hjelpepleieryrkets rekruttering og dannelseshistorie 1060-2006*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagene 2007-2011*.
- Kunnskapsdepartementet (2008). *Tilstandsrapport for UH-sektoren 2008*.
- Kvinge, T. og A. M. Djuve (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 517.
- Köber, T., T. Risberg og I. Texmon (2005): *Hvor jobber førskolelærere og lærere? Utdanning 2005*. Statistisk sentralbyrå.
- Lindbeck A., M. Palme og M. Person (2004): "Sjukskrivning som sosialt fenomen." *Economisk Debatt*, 4, 50-62
- Markussen, E., M. W. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008): *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport, 13, 2008. Oslo: NIFU STEP.
- Midtsundstad, T. (2005): *Ikke nødvendigvis sliten.... En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport 482-2005.
- Moland, L. (2007): *Flink med folk i norske kommuner*. Faforapport 2007:17.
- Ness, T. og L. A. Støren (2006): *Hvem er de nye studentene? Bakgrunn og studievalg*. Arbeidsnotat 3/2006, NIFU STEP.
- NOU 2004: 29 *Kan flere jobbe mer?* Norges offentlige utredninger.
- NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til utføre*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. august 2005. Norges offentlige utredninger.
- NOU 2008:17 *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*. Norges offentlige utredninger.
- NSF (2006): *Deltid – utfordring og mulighet*. NSF, juni 2006. Tilgjengelig på NSF's hjemmesider.

- Nyhaug, O. P. (2007): *Hva styrer ungdoms valg? Trender og påvirkningsfaktorer i dagens ungdomskultur*. Univero Fishnet.
- Olsen B. (2007): "Manns- og EU-dominert arbeidsinnvandring". Artikkel i IMDI-rapport 9-2007 *Integreringskart 2007 – Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Ose, Solveig Osborg, Jensberg, Reinertsen, Sandsund og Dyrstad (2006): *Sykefravær. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. SINTEF A325
- Ramberg, I. (2006): *Realfag eller ikke? Elevers motivasjon for valg og bortvalg av realfag i videregående opplæring*. Oslo: NIFU STEP.
- Schreiner, C. (2008): "Ungdoms valg av utdanning og yrke". *Kimen* 1/2008, 1-63. Oslo: Naturfagsenteret.
- Schreiner, C. og S. Sjøberg (2006): *Jeg velger meg naturfag! (Hvem gjør egentlig det?). En studie av ungdoms prioriteringer ved valg av utdanning og yrke*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Sjøberg, S. og C. Schreiner (2005). "Naturfag og teknologi i skole og samfunn: Interesse og rekruttering". *Utdanning* 2005, 191-212. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Sosial- og helsedirektoratet (2006): Rapport nr. 3. *Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003-2006*.
- Steinum, T. (2008): *Hva kan vi lære av gode eksempler på seniorpolitikk?* Rapport, Arbeidsforskningsinstituttet, mai 2008.
- Steinum, T., A. I. Hilsen og H. Bull (2007): Kunnskapsstatus for programmet FARVE (Forsøksmidler arbeid og velferd). Kunnskapsstatus: Kunnskapsstatus. Tema: "Å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen". AFI-notat 10/2007. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Støren, L. A., H. Helland og J. B. Grøgaard (2007): *Og hvem stod igjen...? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001*. Rapport 14/2007. Oslo: NIFU STEP.
- TBUI (2007): *Etter inntektsoppgjørene 2007*. Rapport fra det Tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, datert 22. juni 2007. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Texmon, I. (2007): *Vil etterspørselen etter førskolelærere dekkes om få år? Notat, Statistisk sentralbyrå*. Tilgjengelig på Kunnskapsdepartementets nettsider.
- Texmon, I. og N. M. Stølen (2005). *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2025*. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2005.
- Turmo og Aamodt, (2007): *Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole*. Rapport 29, 2007. Oslo: NIFU STEP.
- Tveit, B. (2008): "Ny ungdom i sykepleieryrket". *Søkelys på arbeidslivet* 2/2008.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2005): "Realfag, naturligvis, Strategi for styrkning av realfagene 2002-2007", Strategiplan.

Utdanningsdirektoratet (2008): *Utdanningsspeilet 2007*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

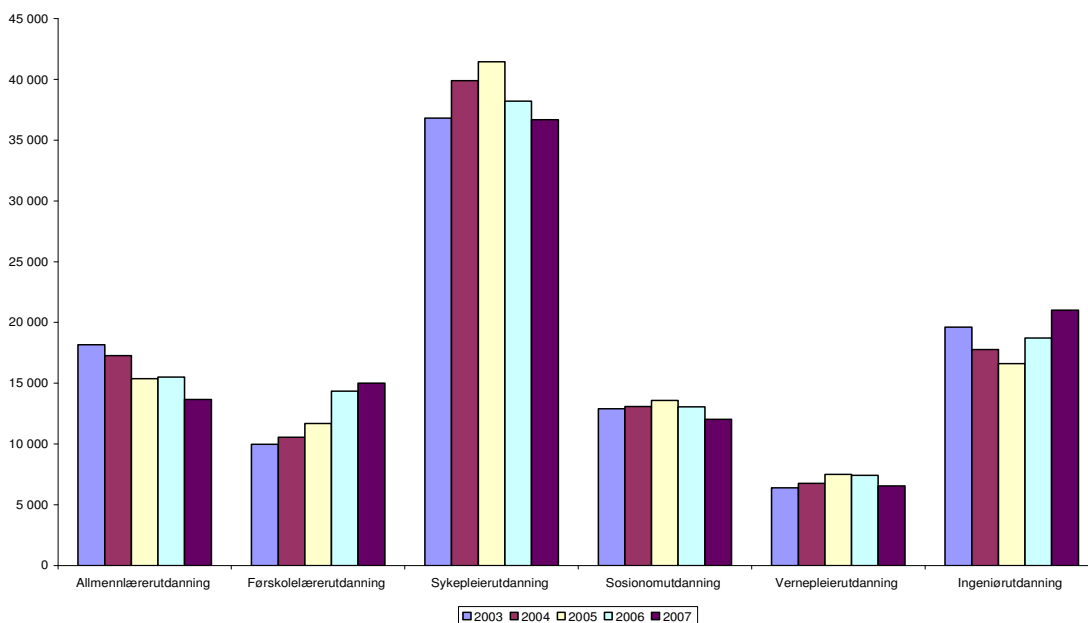
Vibe, N. (2006): *Bedre grunnlag for valg. Evaluering av prosjektet "Rett førstevalg"*. Arbeidsnotat 28/2006. Oslo: NIFU STEP.

Ytrehus, S. og B. R. Nuland (2007): *Gull eller gråstein. Status for rekruttering og kompetanseutvikling i helse- og omsorgstjenestene*. Rapport 2007:21 Fafo.



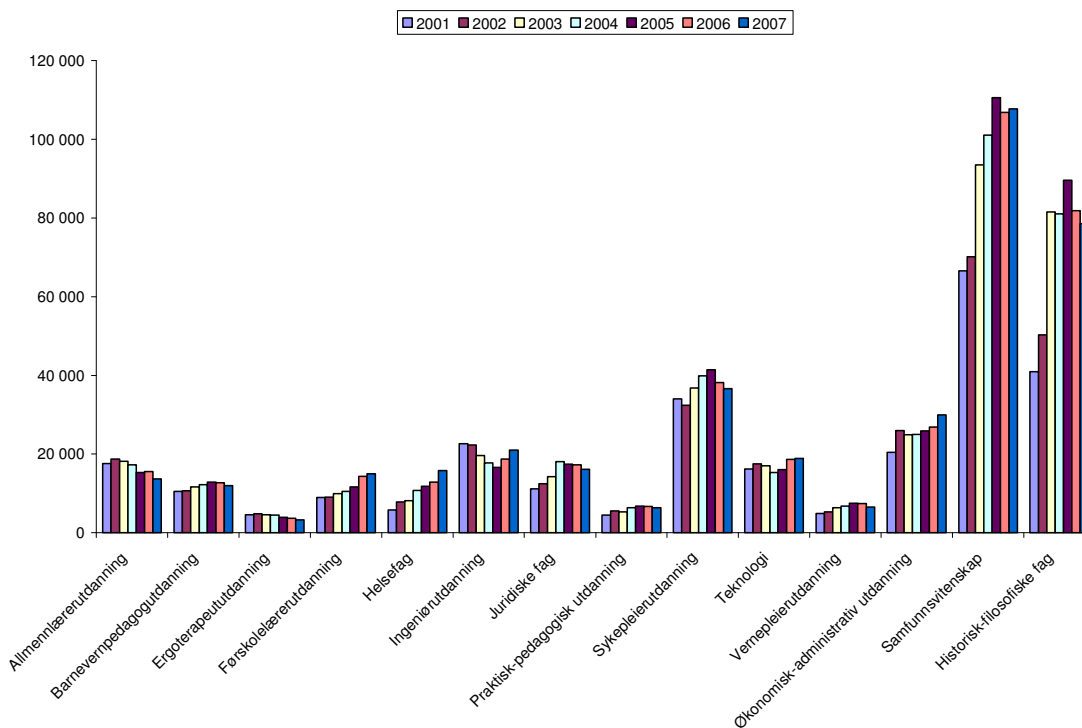
## VEDLEGG 1: Supplerende tabeller og figurer

Figur VI.1 Søkere i alt i utvalgte utdanninger. Antall



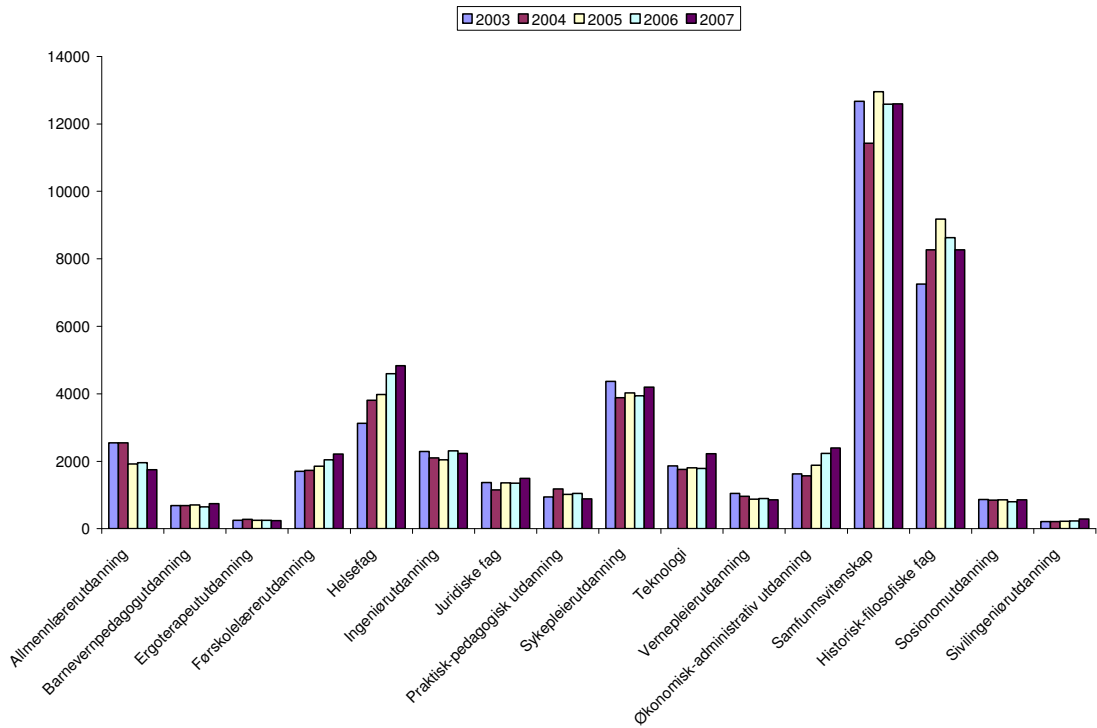
Kilde: Database for høyere utdanning (DBH). Tallene omfatter sekundære studieønsker og søknader fra personer som allerede studerer. Nivåene er derfor "oppblåst" i forhold til tallet på nye studenter. Endringene over tid sier likevel noe om endringene i studiepreferansene.

Figur VI.2 Søkere til ulike utdanninger. Antall



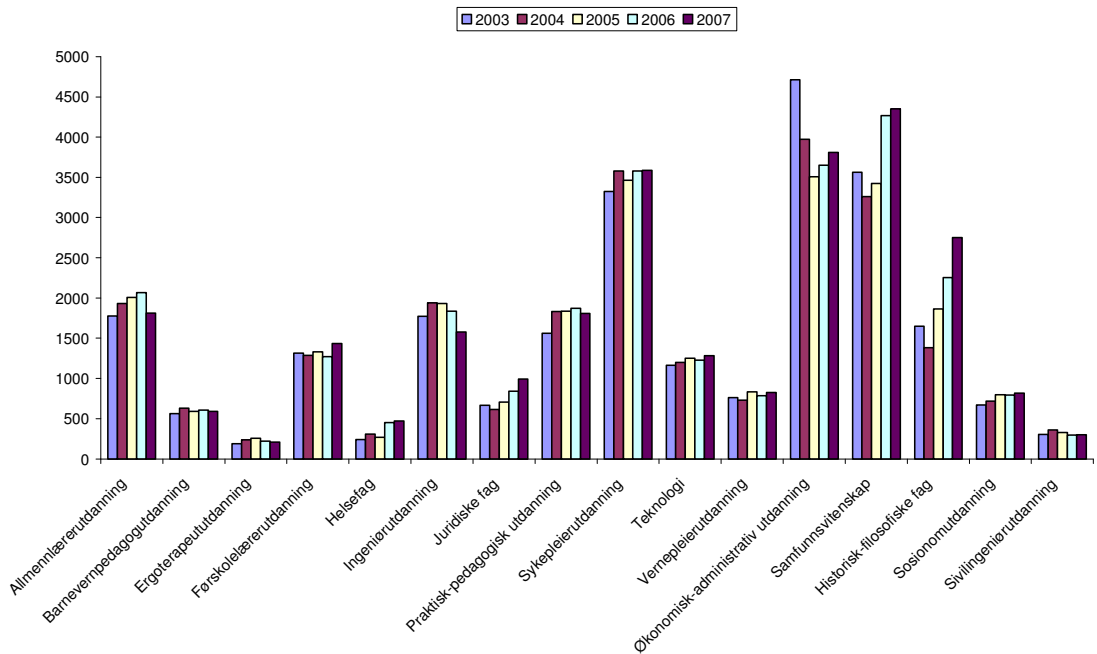
Kilde: DBH. Se fotnote til figur V1.1.

*Figur VI.3 Nye studenter på ulike utdanninger. Antall*



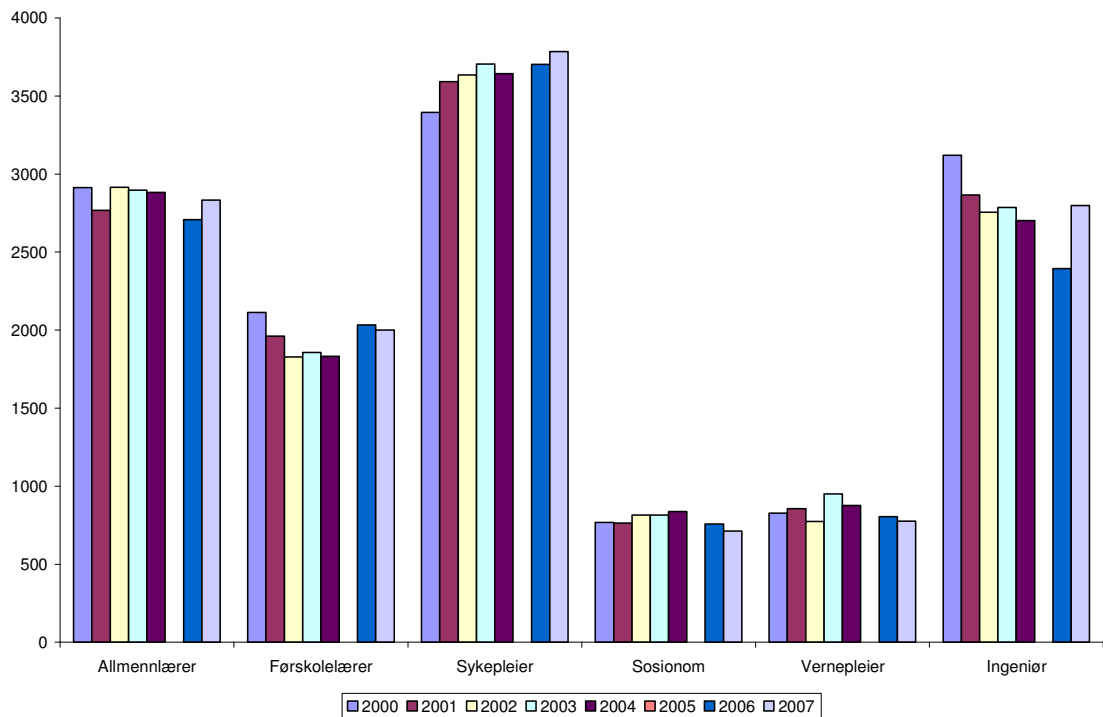
Kilde: DBH

*Figur VI.4 Ferdige kandidater. Antall*



Kilde: DBH

Figur VI.5 Utlyste studieplasser for utvalgte høyskoleutdanninger. Antall



Kilde: *Samordna opptak*. Note: Data for 2005 er ikke tilgjengelige på hjemmesidene til Samordna opptak. For Allmennlærerplasser omfatter tallene i tillegg plasser omtalt som "Andre ikke-spesifiserte utdanninger på dette området" i statistikkgrunnlaget. Det kan derfor være noe problematisk å tolke endringer mellom 2004 og 2006 for allmennlærere.

*Tabell VI.1 Studieplasser og antall primærøkere (førstevalgsøkere) per plass for allmennlærerutdanningen*

Lærestedsnavn	Studium	Planlagte studie-plasser	Førstevalg per plass
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Allmennlærerutdanning	130	2,20
Høgskolen i Hedmark	Allmennlærerutdanning, nettbasert	35	2,00
Høgskolen i Buskerud	Allmennlærerutdanning, deltid, Hønefoss	10	1,90
Høgskolen i Oslo	Allmennlærerutdanning	270	1,80
Høgskolen i Bergen	Allmennlærerutd. med musikk	32	1,75
Høgskolen i Tromsø	Allmennlærerutdanning, samlingsbasert	30	1,73
Høgskolen i Østfold	Allmennlærerutdanning	85	1,59
Høgskolen i Buskerud	Allmennlærerutdanning, Drammen	50	1,52
Høgskolen i Volda	Allmennlærerutdanning	60	1,48
Høgskolen i Bodø	Allmennlærerutd., saml.b., Bodø	30	1,47
Universitetet i Stavanger	Allmennlærerutdanning	135	1,44
Høgskolen i Tromsø	Allmennlærerutdanning	80	1,28
Høgskolen i Hedmark	Allmennlærerutdanning, Hamar	90	1,27
Høgskolen i Bergen	Allmennlærerutdanning	238	1,26
Høgskolen i Telemark	Allmennlærerutdanning, Porsgrunn	60	1,25
Høgskolen i Agder	Allmennlærerutd., Grimstad	35	1,23
Høgskolen i Agder	Allmennlærerutd., Kr.sand	140	1,20
Høgskolen i Telemark	Allmennlærerutd, deltid, Notodden	20	1,10
Høgskolen i Finnmark	Allmennlærerutdanning, Hammerfest,	30	1,07
Høgskolen i Buskerud	Allmennlærerutdanning, Hønefoss	30	1,00
Høgskolen i Telemark	Allmennlærerutdanning, Notodden	25	1,00
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Allmennlærerutd. med realfag	70	0,96
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Allmennlærerutdanning, deltid, Sogndal	35	0,94
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Allmennlærerutdanning	40	0,93
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Allmennlærerutdanning, Levanger	80	0,88
Høgskolen i Bodø	Allmennlærerutdanning	60	0,87
Høgskolen i Vestfold	Allmennlærerutdanning	100	0,81
Høgskolen Stord/Haugesund	Allmennlærerutdanning, Stord	90	0,68
Norsk Lærerakademi	Allmennlærerutdanning	100	0,56
Høgskolen i Finnmark	Allmennlærerutdanning	60	0,48
Høgskolen i Nesna	Allmennlærerutdanning	30	0,47
Høgskolen i Nesna	Allmennlærerutdanning, deltid, samlingsbasert	45	0,42
Høgskolen i Nesna	Allmennlærerutdanning, deltid, Oppdal	45	0,33

Kilde: Samordna opptak



*Tabell V1.2 Studieplasser og antall primærøkere (førstevalgsøkere) per plass for sykepleierutdanningen.*

Lærestedsnavn	Studium	Planlagte studieplasser	Førstevalg per plass
Høgskolen i Oslo	Sykepleierutdanning, deltid	50	3,68
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Sykepleierutdanning	212	3,39
Høgskolen i Bergen	Sykepleierutdanning	160	3,29
Høgskolen i Akershus	Sykepleierutdanning	102	3,05
Diakonhjemmet Høgskole	Sykepleie	70	3,04
Høgskolen i Tromsø	Sykepleierutdanning	90	2,77
Høgskolen i Telemark	Sykepleierutdanning	78	2,65
Høgskolen i Telemark	Sykepl. utd., deltid fleksibel over 4 år	52	2,64
Diakonissehjemmets høgskole	Sykepleie	65	2,48
Betanien diakonale høgskole	Sykepleie	70	2,40
Høgskolen i Bodø	Sykepleierutdanning, Bodø	75	2,36
Høgskolen i Østfold	Sykepleierutdanning, Fredrikstad	120	2,31
Høgskolen i Agder	Sykepleierutdanning, Kr.sand	115	2,28
Høgskolen i Gjøvik	Sykepleierutdanning, deltid, Gjøvik	40	2,18
Høgskolen i Buskerud	Sykepleierutdanning, Drammen	140	2,16
Universitetet i Stavanger	Sykepleierutdanning	179	2,13
Høgskolen Diakonova	Sykepleierutdanning	50	2,12
Høgskolen i Oslo	Sykepleierutdanning	420	1,73
Høgskolen i Molde	Sykepleie	50	1,70
Lovisenberg diakonale høgskole	Sykepleierutdanning	160	1,59
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Sykepleierutdanning, Levanger	124	1,57
Høgskolen i Nesna	Sykepl. utd. deltid, Sandnessjøen	25	1,52
Høgskolen i Vestfold	Sykepleierutdanning	145	1,35
Høgskolen i Hedmark	Sykepleierutdanning, Elverum	163	1,33
Høgskolen Stord/Haugesund	Sykepleierutdanning, Hgsd	100	1,23
Høgskolen i Gjøvik	Sykepleierutdanning	150	1,23
Høgskolen i Agder	Sykepleierutdanning, Arendal	105	1,22
Høgskolen i Molde	Sykepleierutdanning deltid	35	1,11
Høgskolen i Hedmark	Sykepleierutdanning, Kongsvinger	40	1,10
Høgskolen i Narvik	Sykepleierutdanning	45	1,02
Høgskolen i Harstad	Sykepleierutdanning, deltid	40	0,98
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Sykepleierutdanning, Namsos	76	0,93
Høgskolen Stord/Haugesund	Sykepleierutdanning, Stord	90	0,91
Høgskolen i Harstad	Sykepleierutdanning	55	0,80
Høgskolen i Finnmark	Sykepleierutdanning, Hammerfest	70	0,69
Høgskolen i Bodø	Sykepleierutdanning, Mo i Rana	55	0,67

Kilde: Samordna opptak

*Tabell V1.3      Antall utlyste studieplasser i høyere utdanning*

	Antall utlyste studieplasser		
	2006	2007	2008
SAMFUNN	6156	6574	6350
ØKADM	4260	4251	4292
HELSEFAG - SYKEPL	3709	3812	3799
SPRÅK	2496	2847	2580
MEDIEFAG	1601	1608	1519
JUS	1180	1200	1230
TEKNO - INGENIØR	2682	2969	3009
LÆRER - FØRLÆRER	2005	1972	2297
TEKNO - SIVING	1657	1709	1618
HISTORIE	2601	3002	2922
IDRETT	1244	1324	1448
LÆRER - ALMLÆRER	2353	2419	2470
ESTETISK	1235	1279	1319
HELSEFAG - MEDISIN	580	580	580
REALFAG	2341	2481	2411
HELSEFAG - FYSIO	297	297	297
HELSEFAG - SOSIONOM	746	705	727
INFOTEKN	1590	1453	1542
HELSEFAG - BARNEVER	654	674	676
HELSEFAG - VERNEPL	796	816	830
TEKNO - SIVARK	114	125	120
PEDFAG	855	865	970
LÆRER - ANNET	412	464	504
HELSEFAG - VETERIN	73	99	99
REISELIV	454	519	503
HELSEFAG - ODONT	200	210	210
TEKNO - ANNET	372	400	400
LÆRER - FAGLÆRER	454	586	481
HELSEFAG - ANNET	421	376	364
HELSEFAG - ERNÆRING	104	149	134
HELSEFAG - RADIO	232	215	210
HELSEFAG - BIOING	260	239	261
LANDBRUK	531	375	355
TEKNO - MARITIM	181	177	147
HELSEFAG - ERGO	214	224	230
HELSEFAG - FARMASI	122	122	122
HELSEFAG - RESEPTAR	90	90	90
LÆRER - 5-ÅRIG INTEGRERT	61	76	81
HELSEFAG - AUDIO	40	37	37
HELSEFAG - ORTOPEDI	12	0	12
I alt	45385	47320	47246

Kilde: Samordna opptak

*Tabell VI.4 Studieplasser og antall primærøkere (førstevalgsøkere) per plass for førskolelærerutdanningen*

Lærestedsnavn	Studium	Planlagte studieplasser	Førstevalg per plass
Høgskolen i Hedmark	Førskolelærerutdanning, nettbasert	35	6,71
Høgskolen i Oslo	Førskolelærerutdanning, deltid	60	3,97
Høgskolen i Tromsø	Førskolelærerutdanning, samlingsbasert	30	3,17
Høgskolen i Bergen	Førskolelærerutd., m/vekt på natur og friluftsliv	32	2,75
Dr. Mauds Minne Høgskolen	Førskolelærer. Deltid, nettbasert	45	2,40
Høgskolen i Telemark	Førskolelærer, deltid - samlingsbasert, Notodden	35	2,37
Dr. Mauds Minne Høgskolen	Førskolelærer, estetisk linje	35	2,29
Høgskolen i Telemark	Førskolelærerutdanning, Drammen	50	2,28
Høgskolen i Oslo	Førskolelærerutdanning	210	2,19
Høgskolen i Volda	Førskolelærerutdanning, deltid	55	1,86
Høgskolen i Nesna	Førskolelærerutdanning med vekt på friluftsliv	45	1,82
Høgskolen i Hedmark	Førskolelærerutd. for tospråklige, nett & samlinger	15	1,80
Høgskolen i Østfold	Førskolelærerutdanning, deltid	30	1,77
Universitetet i Stavanger	Førskolelærerutdanning	115	1,71
Høgskolen i Vestfold	Førskolelærerutdanning, deltid	30	1,67
Høgskolen i Bergen	Førskolelærerutd. med vekt på kunstfag	32	1,66
Høgskolen i Bergen	Førskolelærerutdanning	128	1,52
Høgskolen i Tromsø	Førskolelærerutdanning	50	1,52
Dr. Mauds Minne Høgskolen	Førskolelærer. natur- og friluftslinje.	35	1,49
Høgskolen i Hedmark	Førskolelærerutdanning, Hamar	70	1,49
Dr. Mauds Minne Høgskolen	Førskolelærerutdanning	160	1,41
Høgskolen i Telemark	Førskolelærerutdanning, Porsgrunn	50	1,40
Høgskolen i Vestfold	Førskolelærer	50	1,32
Høgskolen i Finnmark	Førskolelærer, Nordreisa,	30	1,30
Høgskolen i Agder	Førskolelærerutd., Grimstad	35	1,29
Høgskolen i Agder	Førskolelærerutd., Kr.sand.	120	1,28
Høgskolen i Bodø	Førskolelærerutd., samlings- og IKT-basert	30	1,20
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Førskolelærerutdanning, Levanger	60	1,20
Høgskolen i Volda	Førskolelærerutdanning	55	1,15
Dr. Mauds Minne Høgskolen	Førskolelærer, Internasj. forståelse, flerkult arb	35	1,14
Høgskolen i Vestfold	Førskolelærer, friluftslinje	25	1,12
Høgskolen i Vestfold	Førskolelærer, estetisk linje	25	1,08
Høgskolen Stord/Haugesund	Førskolelærerutdanning, Stord	70	1,00
Høgskolen i Østfold	Førskolelærerutdanning	110	0,92
Høgskolen i Bodø	Førskolelærerutdanning	60	0,88
Norsk Lærerakademi	Førskolelærerutdanning	70	0,87
Høgskolen i Telemark	Førskolelærerutdanning, Notodden	40	0,80
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Førskolelærerutdanning	35	0,77
Høgskolen i Finnmark	Førskolelærerutdanning	30	0,70
Høgskolen i Nesna	Førskolelærerutdanning, deltid, samlingsbasert	40	0,60
Høgskolen i Nesna	Førskolelærerutdanning med vekt på estetiske fag	30	0,43

Kilde: Samordna opptak

*Tabell V1.5 Gjennomføringsprosent for allmennlærerutdanningen. Prosent*

	Snitt 2005-2007
Norsk Lærerak. Lærerhøgskolen	90,1
Høgskolen i Sør-Trøndelag	89,8
Høgskolen i Bergen	89,8
Høgskolen Stord/Haugesund	88,9
Høgskolen i Oslo	88,4
Høgskolen i Nord-Trøndelag	87,9
Høgskolen i Buskerud	87,0
Høgskolen i Telemark	86,7
Høgskolen i Hedmark	86,7
Universitetet i Stavanger	86,3
Høgskolen i Vestfold	84,5
Høgskolen i Volda	84,3
Høgskolen i Tromsø	83,8
Høgskolen i Sogn og Fjordane	83,7
Høgskolen i Agder	81,8
Høgskolen i Østfold	80,7
Høgskolen i Bodø	79,6
Høgskolen i Finnmark	74,9

Kilde: DBH

*Tabell V1.6 Gjennomføringsprosent sykepleierutdanningen, prosent*

	2007
Høgskolen i Vestfold	98,4
Høgskolen i Tromsø	98,3
Betanien diakonale høgskole	97,5
Diakonissehj. Høgsk. Bergen	97,4
Høgskolen i Telemark	97,4
Høgskolen i Buskerud	96,8
Høgskolen Stord/Haugesund	95,9
Høgskolen i Oslo	95,7
Høgskolen i Bergen	95,6
Høgskolen i Akershus	94,7
Høgskolen i Agder	93,6
Lovisenberg diak. høgskole	93,5
Diakonhjemmet Høgskole	93,2
Høgskolen i Nord-Trøndelag	92,4
Universitetet i Stavanger	90,1
Høgskolen i Sør-Trøndelag	88,2
Høgskolen i Østfold	88,1
Høgskolen i Hedmark	87,4
Høgskolen i Molde	85,8
Høgskolen i Gjøvik	84,3
Høgskolen i Bodø	82,9
Høgskolen i Ålesund	81,3
Høgskolen i Harstad	80,9
Høgskolen i Narvik	80,1
Høgskolen i Sogn og Fjordane	78,5
Høgskolen i Finnmark	59,1

Kilde: DBH



## **VEDLEGG 2: Sammenhengen mellom sykefravær og uføretrygd**

### **V2.1 Innledning**

For å anslå de samlede samfunnsøkonomiske effektene av redusert sykefravær, må vi ta hensyn til at redusert fravær reduserer antall personer på uførepensjon, og øker arbeidstilbudet.

Sammenhengene mellom sykefravær og uførepensjon er komplekse. En rekke arbeider innenfor trygdeforskningen tyder på at det er en sterk sammenheng mellom det å være langtidssykmeldt og det å ende opp som uførepensjonist (Fevang m.fl., 2004). Den konkrete sammenhengen mellom nivået på sykefraværssraten i en virksomhet og hvor mange av de ansatte som over tid er gått over på uførepensjon, er imidlertid lite utforsket. Vi beskriver i dette kapitlet analyser vi har gjennomført av sammenhengen mellom sykefraværssraten og antall uførepensjonister, og hvilke beregningsforutsetninger vi vil legge til grunn i de samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske analysene som beskrives i kapittel 5.

### **V2.2 Sammenheng mellom sykefravær og tidligpensjonering på virksomhetsnivå**

ECON gjennomførte i 2003 (ECON, 2003) en statistisk analyse av sammenhengen mellom sykefraværet på ulike tjenestesteder i Oslo kommune i 2002 og andelen av de ansatte på disse tjenestestedene som dette året gikk over på tidligpensjonsordninger (uførepensjon og avtalefestet pensjon (AFP)). Vi fant en klar statistisk sammenheng mellom *langtidsfraværet* i virksomheten og overgangen til uførepensjon blant de ansatte). Variasjoner i korttidsfraværet hadde imidlertid ingen effekt på omfanget av tidligpensjonering. Heller ikke fant vi noen effekt av sykefraværet (verken korttids- eller langtidsfraværet) på tilbøyeligheten til å gå over på AFP.

Ifølge disse resultatene vil en nedgang i langtidsfraværet med 1 prosentpoeng føre til en nedgang i andelen av de ansatte som i løpet av året går over på uførepensjon med 0,2 prosentpoeng. Hvert år nedgangen i fraværet varer, vil andelen som går over på uførepensjon være 0,2 prosentpoeng lavere enn om sykefraværet hadde forblitt på sitt høyere nivå. Over tid vil effektene av lavere sykefravær på antall uførepensjonister bli gradvis større.

I 2005 var gjennomsnittsalderen for en ny uførepensjonist tilnærmet 50 år, både for menn og kvinner. En 50-åring som blir ufør og som lever fram til pensjonsalderen vil ut fra dette være uførepensjonist i 16 år. Det er imidlertid en viss dødelighet (også) blant uførepensjonistene, slik at den gjennomsnittlige perioden som uførepensjonist vil bli kortere enn 16 år. Vi forutsetter skjønsmessig at uføreperioden i gjennomsnitt er 14 år for en ny uførepensjonist. Hvilken effekt på antall uførepensjonister av redusert sykefravær vil anvendelse av resultatene over gi for et sykehjem med 100 årsverk og 150 ansatte?

Vi betrakter et tenkt sykehjem med 100 årsverk og 150 ansatte, og forutsetter videre to hypotetiske utviklingsbaner for sykefraværet, en situasjon der fraværet hvert år for

eksempel er 10 prosent og en bane der fraværet hvert år er 9 prosent. Siden sykefraværet her varig reduseres med 1 prosentpoeng, reduseres hvert år andelen av de ansatte som går over på uførepensjon med 0,2 prosentpoeng. Med 150 ansatte blir dette en redusert årlig uføretilgang på 0,3 personer. Hvis hver ny uførepensjonist i gjennomsnitt er pensjonist i 14 år, vil antall uførepensjonister fra dette sykehjemmet etter 14 år være redusert med 4,2 personer ( $14 * 0,3$ ). Med forutsetning om at hver uførepensjonist alternativt hadde utført 0,66 årsverk i snitt, vil en varig nedgang i sykefraværsraten med 1 prosentpoeng medføre en økning i antall årsverk pga redusert uførhet på 2,8 ( $0,66 * 4,2$ ).

Som en kontroll av disse resultatene har vi i tillegg studert sammenhengen mellom uføreraten (antall av innbyggerne 16-66 år som er uføre) og sykefraværsraten, med data fra SSB<sup>30</sup>. Vi finner her at fylker med lavt sykefravær også gjennomgående har en relativt lav andel uføre. Sammenlignet med Econ Pöyrys tidligere analyse beskrevet foran, gir denne tilnærmingen noe svakere sammenheng mellom nedgang i sykefraværsraten og færre uføre på lang sikt. En oppsummering av resultatene fra de ulike analysene, samt våre forutsetninger som brukes i senere beregninger (syntese), er vist i tabellen nedenfor.

*Tabell V2 1 Effekter av en varig nedgang i sykefraværsraten med 1 prosentpoeng. Forutsatt et sykehjem/hjemmetjeneste med 100 årsverk og 150 ansatte*

	ECON(2003) med tilleggforutsetninger	Analyse av fylkesdata	Syntese
Varig effekt:			
Færre uføre personer	4,2	3,0	3,5
Flere årsverk	2,8	2,0	2,3

Samlet legger vi til grunn at en varig nedgang i sykefraværsraten på 1 prosentpoeng i et sykehjem/hjemmetjeneste med 100 årsverk og 150 ansatte gir en varig reduksjon i antall uføre på 3,5 personer og en økning i antall utførte årsverk på 2,3 (kolonnen for ”syntese” i tabellen).

Erfaringsmessig er det forskjeller i langtidsfraværet som står for det meste av variasjonene i samlet sykefravær. Dette fant ECON (2003) i sine analyser av sykefraværet i Oslo; forskjellene i sykefravær mellom ulike virksomheter kommer for det meste av forskjeller i langtidsfraværet, mens variasjonene i korttidsfravær var små mellom tjenestesteder. Det samme resultatet finner vi hvis vi ser på tidsseriene i samlet fravær og langtidsfravær, både i makro og på enkelte tjenestesteder, jf. Vedlegg 2. Variasjonene i den samlede sykefraværsraten er således nesten identiske med variasjonene i langtidsfraværsraten. Vi kan således benytte endringer i samlet fravær som forklaringsvariabel uansett om analysene av sammenhengen mellom fravær og uførhet benytter langtidsfravær eller samlet fravær.

---

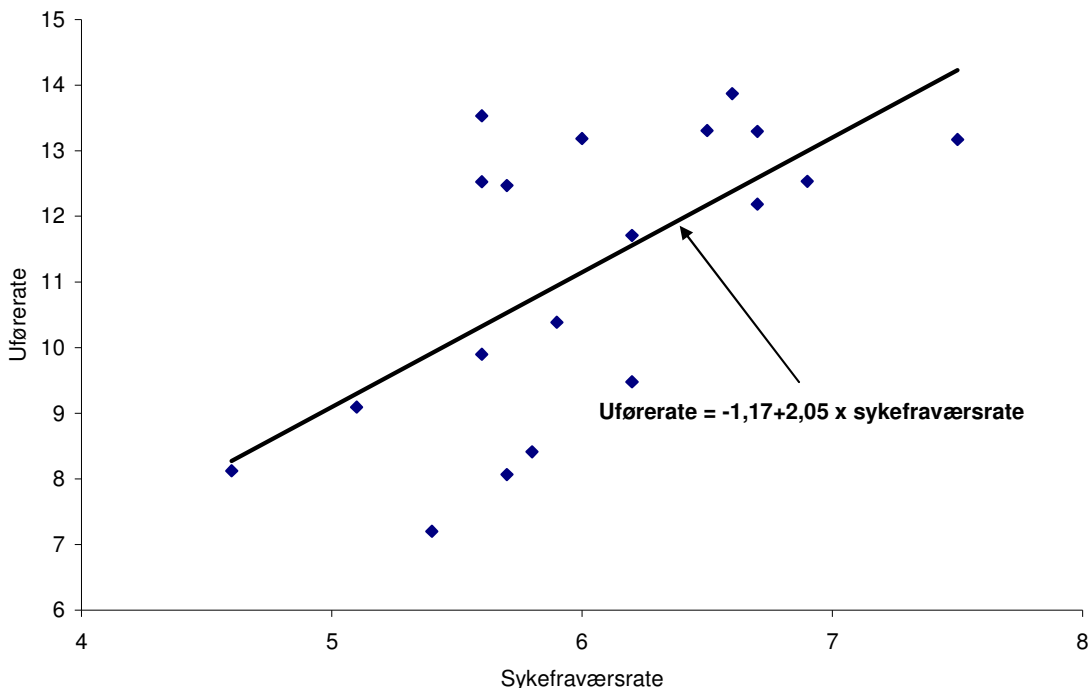
<sup>30</sup> Denne analysen er dokumentert i vedlegg til rapporten.



## Analyse av uføreandel og sykefravær på fylkesdata

Et uttrykk for de langsiktige effektene av redusert sykefravær på antall uførepensjonister, kan vi få ved å studere samvariasjonen mellom sykefraværet og andel av befolkningen som er uføre på fylkesnivå. Denne sammenhengen målt i 2006 er vist i figuren nedenfor.

Figur V2.1 Sykefravær og uførhet i norske fylker (2006)



Note: Sykefraværssraten er dagsverk med legemeldt sykefravær i prosent av antall dagsverk. Uføraten er antall uføre i prosent av befolkningen 16-66 år.

I en regresjon der uføreraten forklares av sykefraværssraten, får vi som resultat at en økning i sykefraværssraten med 1 prosentpoeng gir en økning i uføreraten med drøyt 2 prosentpoeng. Denne sammenhengen holder selv om vi ser på data for ulike år, og om vi kontrollerer for andre forhold som kan tenkes å påvirke uføreomfanget annerledes enn sykefraværet, for eksempel tidligere perioders sysselsettingsendring.

Ettersom det årlig utføres omtrent 2,1 millioner årsverk i Norge, tilsvarer en økning i sykefraværet på 1 prosentpoeng, 21.000 årsverk. Ifølge modellen innebærer dette altså en økning i uføreandelen (andelen av befolkningen 16-66 år som er uføre) på 2 prosentpoeng. Dette tilsvarer 62.000 personer. Regner vi at hver av disse alternativt ville utført 0,75 årsverk, blir det 46.500 årsverk.

Omregner vi dette til et sykehjem med 100 årsverk, vil en økning i sykefraværssraten med 1 prosentpoeng medføre en varig økning på 3 uføre personer. Disse ville med våre forutsetninger alternativt utført 2,0 årsverk ( $3 \cdot 0,66$ ).