



# Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2016



# Innhold

**4**

Arbeidskraft og rekruttering

**18**

Arbeidsgiverstrategier og ledelse

**26**

Utdanning og kompetanse

**34**

Heltid og deltid

**40**

Sykefravær, nedsatt funksjonsevne og avgangsalder

**46**

Lønns- og arbeidsvilkår

**52**

Innvandring

**58**

Dypdykk 2016: Hva kjennetegner kommuner som ansetter flyktninger?

**63**

Referanser



# Føreord

Kommunesektorens arbeidsgivarmonitor er ein statistikk- og fakta-publikasjon som KS gir ut årleg. Denne utgåva er den femte i rekkja sidan oppstarten i 2012, og markerer med det eit aldri så lite jubilé.

Arbeidsgivarmonitoren skildrar utviklinga og gir ein tilstandsrapport av sentrale arbeidsgivarrelaterte område i kommunar og fylkeskommunar. Statistikken som inngår i monitoren er i all hovudsak basert på tre ulike datakjelder: ei landsomfattande spørjeundersøking blant rådmenn og fylkesrådmenn, KS sitt PAI-register og Statistisk sentralbyrå. Spørjeundersøkinga er gjennomført av Ipsos, og tel i år delta-king frå 242 kommunar og 13 fylkeskommunar.

Føremålet med publikasjonen er å gi auka kunnskap og forståing av sentrale problemstillingar og moglegheiter i arbeidsgivarpolitikken. Forutan sju faste hovudtema, inneheld monitoren kvart år eit djupdukk. I år har KS valt å gjera ein kvalitativ studie av kva som kjenneteiknar kommunar som tilset flyktningar. Forhåpentlegvis kan diskusjonane i djupdukket motivera ytterlegare i arbeidet med sysselsetjing av flyktningar.

Ved bruk av nøkkeltal for kvar einskild kommune og fylkeskommune, som er tilgjengelege på KS si heimeside, kan monitoren nyttast til å planleggja, setja i verk og følgja opp eigen arbeidsgivarpolitikk. Her kan alle kommunar og fylkeskommunar samanliknast med eiga KOSTRA-gruppe og lands- og fylkesgjennomsnitt på fleire tema.

God lesing og lykke til med det vidare arbeidet.

*September 2016*

**LASSE HANSEN**

Administrerande direktør

# Arbeidskraft og rekruttering



Bare for å opprettholde dagens nivå på de kommunale tjenestene, uten å ta høyde for nye måter å løse morgendagens oppgaver på, vil det være behov for ca. 45.000 flere årsverk i 2026 enn det er i dag. Kommunene opplever at det er lettere å rekruttere ingeniører og sivilingeniører enn hva som har vært tilfelle de siste årene. Sykepleiere er den yrkesgruppen som nå oppleves som vanskeligst å rekruttere for kommunene.

## DEMOGRAFISK UTVIKLING

Den demografiske utviklingen gjør at kommunesektoren får utfordringer med å dekke innbyggernes økende behov for velferdstjenester. Kjennskap til framskrivinger av befolkningsveksten er viktig for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne dimensjonere kapasiteten i tjenestetilbudet, og planlegge sitt framtidige kompetansebehov.

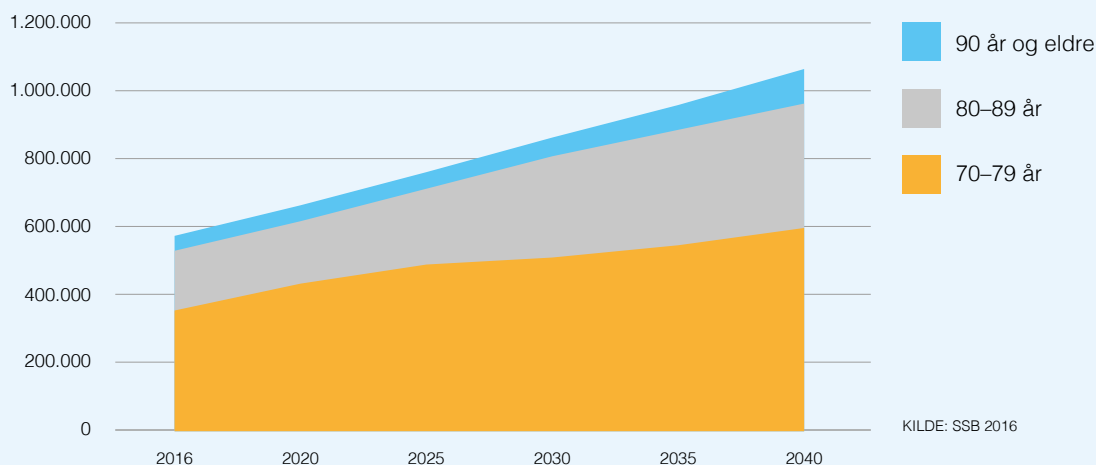
Hovedårsakene til befolkningsveksten framover er både en relativt høy nettoinnvandring og at det fødes flere enn det dør. Veksten fram mot 2040 ventes først og fremst å komme i sentrale områder, og særlig sterk vekst vil det bli i de store byene. Parallelt med at mange av kommunene nær regionssentre vil oppleve kraftig vekst, vil i underkant av 70 kommuner ha et fall i folkemengden på mer enn 5 prosent. Det ventes vekst i alle fylker, men i forskjellig grad. Fylkene med størst folketall vil vokse mest, både i antall og prosent. Oslo og Akershus kommer til å oppleve størst vekst med henholdsvis 30 og

29 prosent, mens Nordland og Finnmark vil ha lavest vekst med rundt 7 prosent (Leknes 2016).

Befolkningens alderssammensetning kommer i årene framover til å endre seg vesentlig. Stadig økende levealder, kombinert med de store barnekullene fra etterkrigstiden, betyr en kraftig vekst i de eldste aldersgruppene. Statistisk sentralbyrå (SSB) har anslått at andelen av befolkningen som er 70 år og eldre vil øke fra 11 prosent i dag til 19 prosent i 2060 (Tønnesen mfl. 2016). Samtidig som høy levealder betyr at folk er ved god helse og at vi har gode velferdsordninger, betyr en større andel eldre også at det er flere som blir syke og som vil ha behov for helse- og omsorgstjenester. Nedgangen i andelen personer i yrkesaktiv alder sammenlignet med andelen personer i yrkespassiv alder, vil bli en utfordring for personellsituasjonen i helse- og omsorgssektoren så vel som for øvrig verdiskaping og velferdsutvikling.

**FIG. 1**

### Framskrevet folkemengde i aldersgrupper 70 år og eldre, hovedalternativet



## ARBEIDSKRAFTEN I KOMMUNESEKTOREN

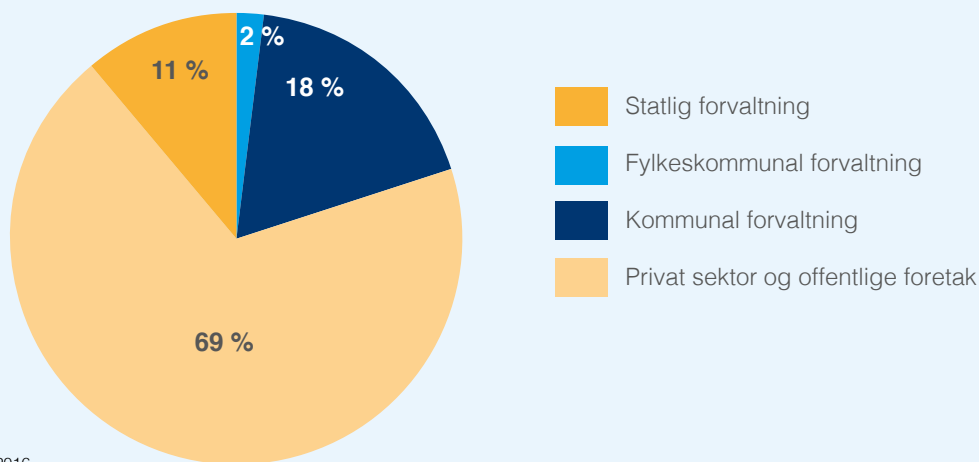
Medarbeiderne i kommunal sektor utgjør en femtedel av alle sysselsatte i Norge. Dette er en andel som har holdt seg relativt stabil over tid (SSB 2016). Ifølge KS' Personaladministrativt informasjonssystem (PAI-registeret) var det i 2015 registrert i underkant av 460.000 ansatte i kommunesektoren. Fordi mange arbeider deltid, tilsvarer dette omtrent 362.000 årsverk. I kommunene var det totalt om lag 419.000 ansatte som utførte 325.000 årsverk. I fylkeskommunene utførte de 42.000 ansatte drøyt 37.000 årsverk.

Helse og omsorg og undervisning utgjør de største tjenesteområdene. Her ble det utført henholdsvis 136.500 og 126.000 årsverk i 2015. Helse- og omsorgssektoren har hatt den største økningen i antall årsverk det siste året med om lag 2.150. Undervisning og barnehage har hatt en noe svakere vekst.

I kommunene jobber over halvparten av de ansatte deltid. Beregninger utført av KS viser at rekrutteringsbehovet for ulike yrkesgrupper vil reduseres vesentlig om stillingsstørrelsene økes. En økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 5 prosentpoeng fram mot 2026 for yrkesgrupper i helse- og omsorgssektoren, kombinert med en svak økning i avgangsalderen til samtlige ansatte, vil redusere behovet for antallet rekrutteringer med ca. 27.000.<sup>1</sup>

**FIG. 2**

### Sysselsatte personer etter sektor

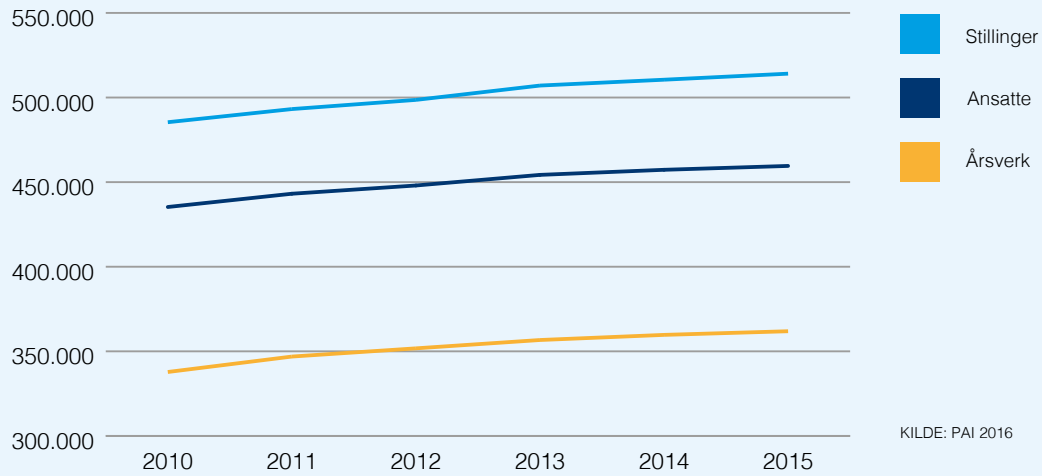


KILDE: SSB 2016

<sup>1</sup>Yrkesgruppene som regnestykket baserer seg på er sykepleiere, helsefagarbeidere, vernepleiere/miljøterapeuter og ufaglærte i helse- og omsorgssektoren. For mer informasjon om rekrutteringsbehovet, se <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/>

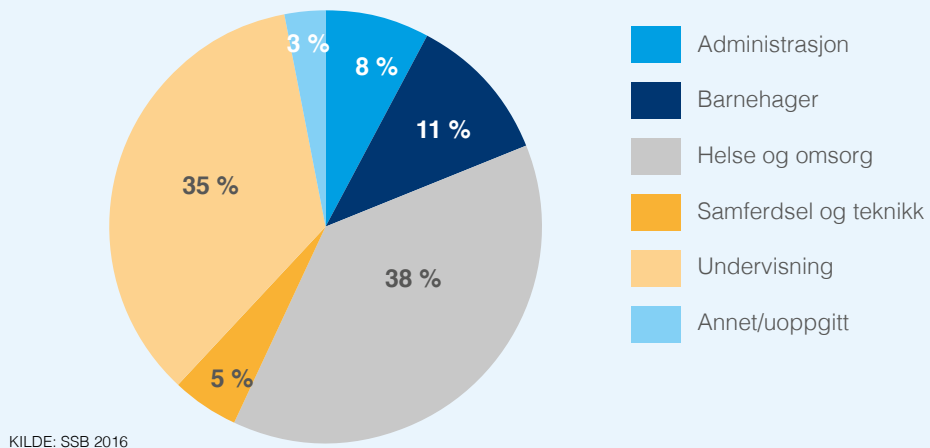
**FIG. 3**

**Utvikling i antall stillinger, ansatte og årsverk i kommuner og fylkeskommuner**



**FIG. 4**

**Andel avtalte årsverk i kommuner og fylkeskommuner etter tjenesteområder**





## **77 prosent av de ansatte i kommunesektoren er kvinner. Det er spesielt tjenesteområdene helse og omsorg og oppvekst som har flest kvinner, mens det i teknisk sektor er en betydelig overvekt av menn.**

### **EN KVINNEDOMINERT SEKTOR**

I kommunesektoren er 77 prosent av de ansatte kvinner. I kommunene er andelen 78 prosent, og i fylkeskommunene er den 60 prosent. Det er spesielt tjenesteområdene helse og omsorg og oppvekst som har flest kvinner, mens det i teknisk sektor er en betydelig overvekt av menn (PAI 2016).

En tredjedel av kommunene har iverksatt tiltak for å rekruttere flere menn til tjenesteområder dominert av kvinner, og da særlig innen oppvekst og helse og omsorg. Dette er en økning på drøyt 9 prosentpoeng fra 2012. Tiltakene har vært av flere typer: «aktiv og bevisst rekruttering», «søkere fra det underrepresenterte kjønn prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert» og «kvalifiserte søkere fra det underrepresenterte kjønn innkalles til intervju». 65 prosent av kommunene som har iverksatt tiltak rapporterer likevel at de «i liten grad» har lyktes med å øke andelen menn, mens bare 2,5 prosent «i meget stor grad» har oppnådd ønskede resultater.

23 prosent av fylkeskommunene og 12 pro-

sent av kommunene rapporterer at de har iverksatt tiltak for å rekruttere flere kvinner til mannsdominerte sektorer. I 2012 var denne andelen 12 prosent for både kommuner og fylkeskommuner. For kommunenes del gjelder tiltakene spesielt forsøk på å få flere kvinner inn i administrasjon og teknisk sektor. Fylkeskommunene har på sin side prioritert å øke kvinneandelen innenfor administrasjon. Drøyt halvparten av kommunene og 2 av 3 fylkeskommuner sier de «i ganske stor grad» har lyktes med å øke kvinneandelen.

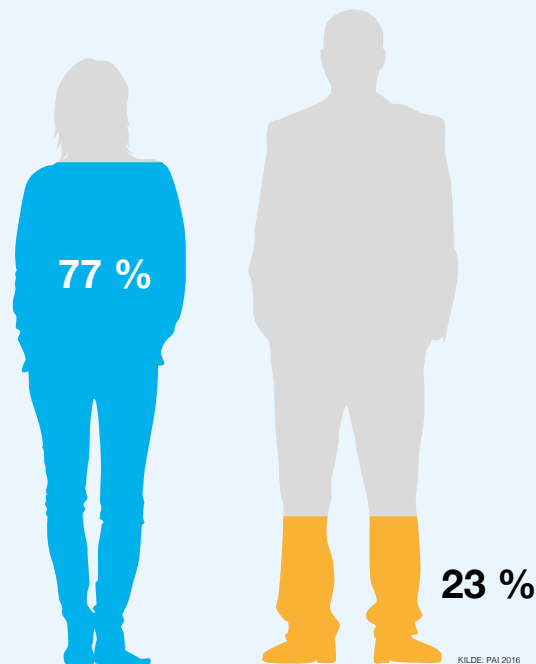
### **LIKESTILLING OG ARBEIDSLIV**

Norge har en høy yrkesaktivitet sammenlignet med andre land. Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse utgjorde arbeidsstyrken 70,8 prosent av befolkningen i alderen 15-74 år i 2. kvartal 2016.<sup>2</sup> Det høye sysselsettingsnivået, målt til 67,4 prosent i samme periode, skyldes i hovedsak at arbeidsdeltakelsen blant kvinner og eldre er høy. Sysselsettingsandelen for menn og kvinner var på henholdsvis 69,6 og 65,0 prosent, mens arbeidsledigheten for menn og kvinner var henholdsvis 5,8 og 3,6 prosent.

<sup>2</sup>Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidsledige – med andre ord antallet personer som tilbyr sin arbeidskraft i markedet.



FIG. 5

**Kjønnsfordelingen blant de ansatte i kommuner og fylkeskommuner**

Ifølge SSBs indikatorer for kjønnslikestilling har forskjellene mellom menn og kvinner blant annet i arbeidsdeltakelse og inntekt blitt mindre over tid.<sup>3</sup> Graden av likestilling har geografiske variasjoner som viser seg ved at kommuner på Østlandet og i Nord-Norge skårer høyere på indikatorene, mens kommuner på Sørlandet og Sør-Østlandet skårer lavere.

Generelt sett jobber kvinner oftere deltid og i omsorgsykker, og er i mindre grad ansatt i lederstillinger enn menn. Vi ser likevel en økning i andelen kvinnelige ledere i kommunal sektor.<sup>4</sup> Kvinner tar også i større grad høyere utdanning.<sup>5</sup>

### ALDERSSAMMENSETNING I KOMMUNESEKTOREN

I 2015 var gjennomsnittsalderen blant de ansatte i kommunene og fylkeskommunene henholdsvis 44,9 og 48,9 år (PAI 2016). Til sammenligning var gjennomsnittsalderen for alle sysselsatte i landet 41,9 år.<sup>6</sup>

Trenden for det siste tiåret er at det har blitt flere yngre og eldre arbeidstakere i kommunesektoren. Aldersgruppen 40-49 år er størst og står samlet sett for 28,3 prosent av årsverkene i kommunal sektor. I 2015 var andelen årsverk utført av ansatte eldre enn 59 år 17,6 prosent i fylkeskommunene. I kommunene ble 12 prosent av årsverkene utført av ansatte eldre enn 59 år (PAI 2016).

<sup>3</sup> For mer om SSBs indikatorer for kjønnslikestilling, se <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/likekom/aar>

<sup>4</sup> Dette omtales nærmere i kapittelet *Arbeidsgiverstrategier og ledelse*.

<sup>5</sup> For mer om kjønnslikestilling og arbeidsmarked, se

<http://ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/kjonnssdelt-arbeidsmarked-tross-kvinnenes-utdanningsforsprang>

<sup>6</sup> Gjennomsnittsalder for sysselsatte i alderen 15-74 år, hele landet (SSB 2016).

FIG. 6

Andel kommuner som har iverksatt tiltak for å rekruttere flere menn til kvinnedominerte sektorer, årene 2012-2016

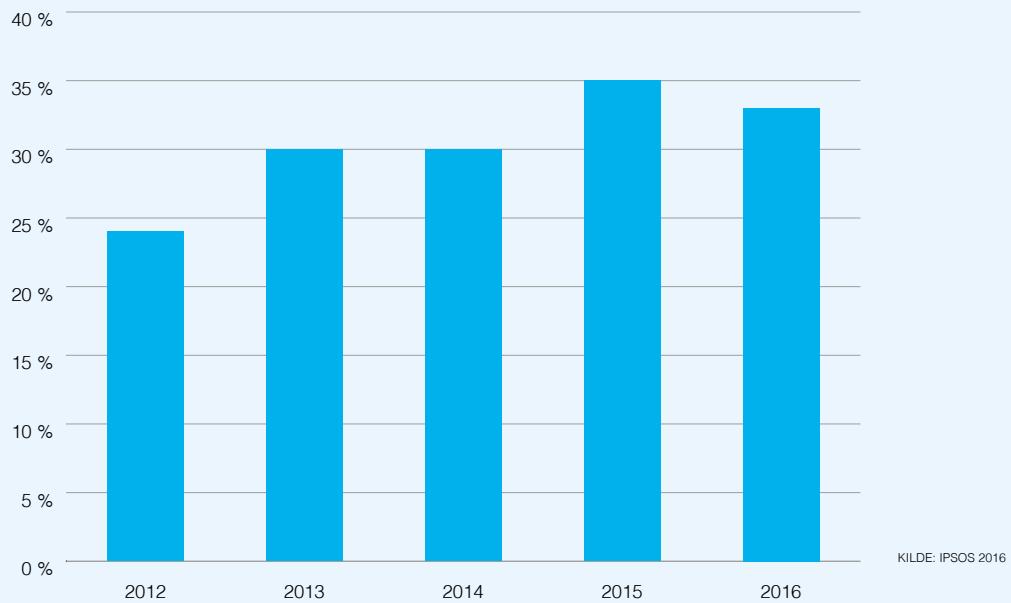
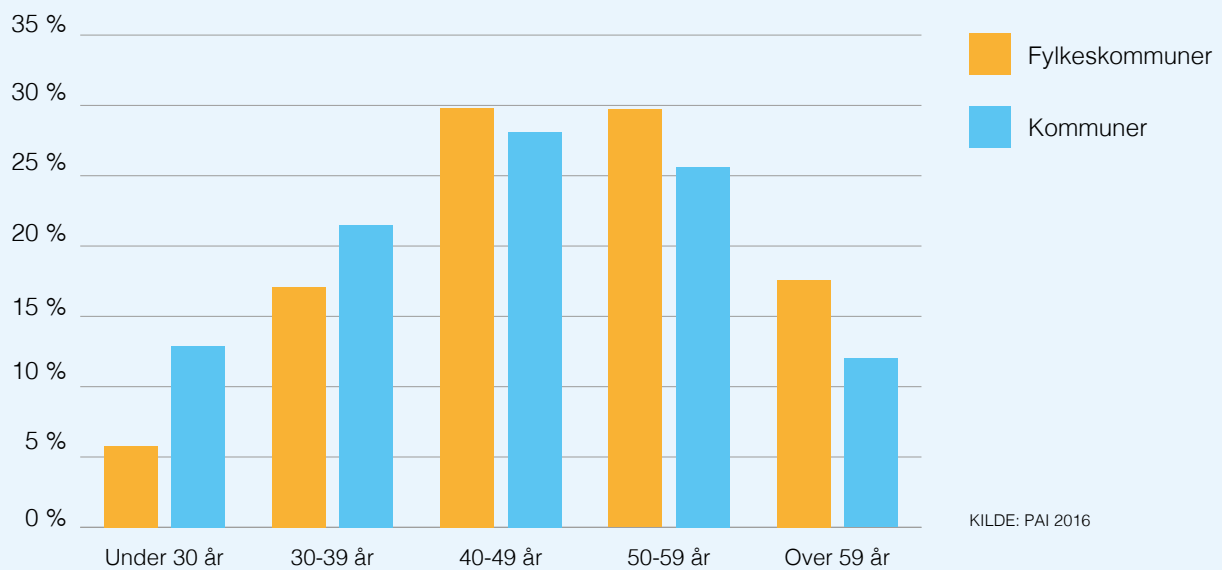


FIG. 7

Andel årsverk i kommuner og fylkeskommuner utført av ulike aldersgrupper





## **59 prosent av kommunene beskriver det som «meget» eller «ganske» utfordrende å rekruttere til sykepleierstillinger, mens 55 prosent opplever det meget/ganske utfordrende å rekruttere spesialsykepleiere.**

### **TURNOVER**

I løpet av de siste fire årene har kommuner og fylkeskommuner i gjennomsnitt hatt en turnover på 12,1 prosent.<sup>7</sup> Dette innebærer at av 100 personer som er ansatt ett år, er det omtrent 12 personer som ikke er ansatt i en kommune eller fylkeskommune året etter.

Andelen som slutter varierer betydelig mellom ulike aldersgrupper. Arbeidstakere under 25 år har en turnover på hele 38,6 prosent. Andelen som slutter reduseres deretter gradvis med økende alder fram til gruppen 55-59 år, hvor turnover er på 5,1 prosent. Andelen stiger så til 20,8 prosent for gruppen «60 år og eldre». Høy turnover for den eldste aldersgruppen skyldes i vesentlig grad at det er mange her som forlater arbeidslivet. Tilbøyeligheten til å bytte jobb blir med andre ord mindre jo eldre en blir.

Også mellom ulike stillingsgrupper finnes det betydelige forskjeller i andelen som forlater sektoren. For adjunkter og lektorer var samlet turnover på 6,4 prosent. Deretter følger ledere med 7,0 prosent. I andre enden av skalaen finner vi ansatte i stillinger uten særskilt krav om utdanning, som har en turnover på 21,0 prosent.

### **DAGENS REKRUTTERINGS-UTFORDRINGER**

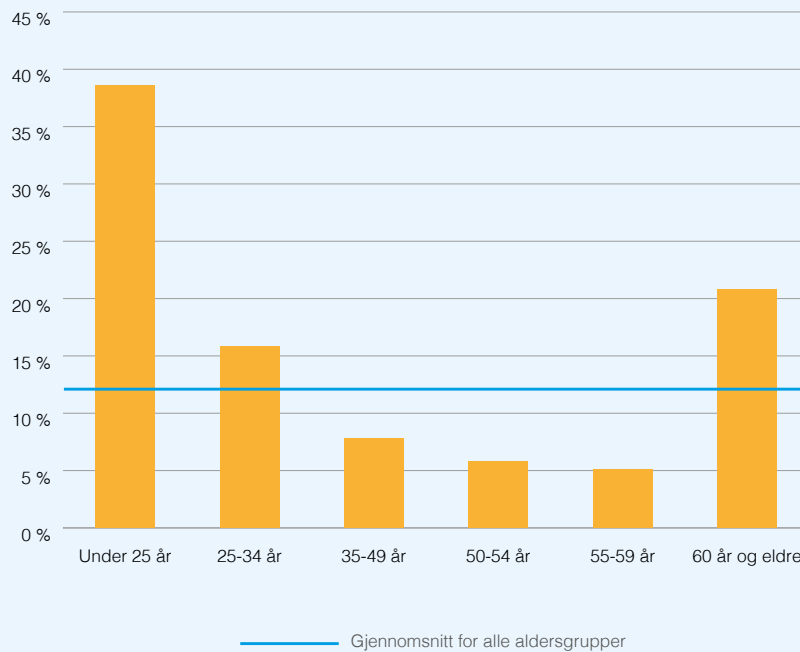
Kommunale arbeidsgivere oppgir sykepleiere som den yrkesgruppen det er vanskeligst å rekruttere. 59 prosent av kommunene beskriver det som «meget» eller «ganske» utfordrende å rekruttere til sykepleierstillinger, mens 55 prosent opplever det meget/ganske utfordrende å rekruttere spesialsykepleiere. Andre yrkesgrupper som oppgis å være krevende for kommunene å rekruttere er leger, psykologer, ingeniører og vernepleiere. Blant fylkeskommuner framstår yrkesfaglærere, tannleger og psykologer som gruppene det er størst vansker med å rekruttere.

Både kommuner og fylkeskommuner har lenge hatt utfordringer med å rekruttere ingeniører og sivilingeniører. I 2012 oppga 85 og 71 prosent av kommunene og fylkeskommunene det som meget/ganske utfordrende å rekruttere disse gruppene. I årets undersøkelse oppgir 43 prosent av kommunene det som meget/ganske utfordrende å rekruttere ingeniører, og 37 prosent oppgir det som meget/ganske utfordrende å rekruttere sivilingeniører. Vi ser imidlertid klare geografiske variasjoner, hvor kommunene i Rogaland, Hordaland og Vest-Agder naturlig nok har

<sup>7</sup> Med turnover menes her andel som slutter.

FIG. 8

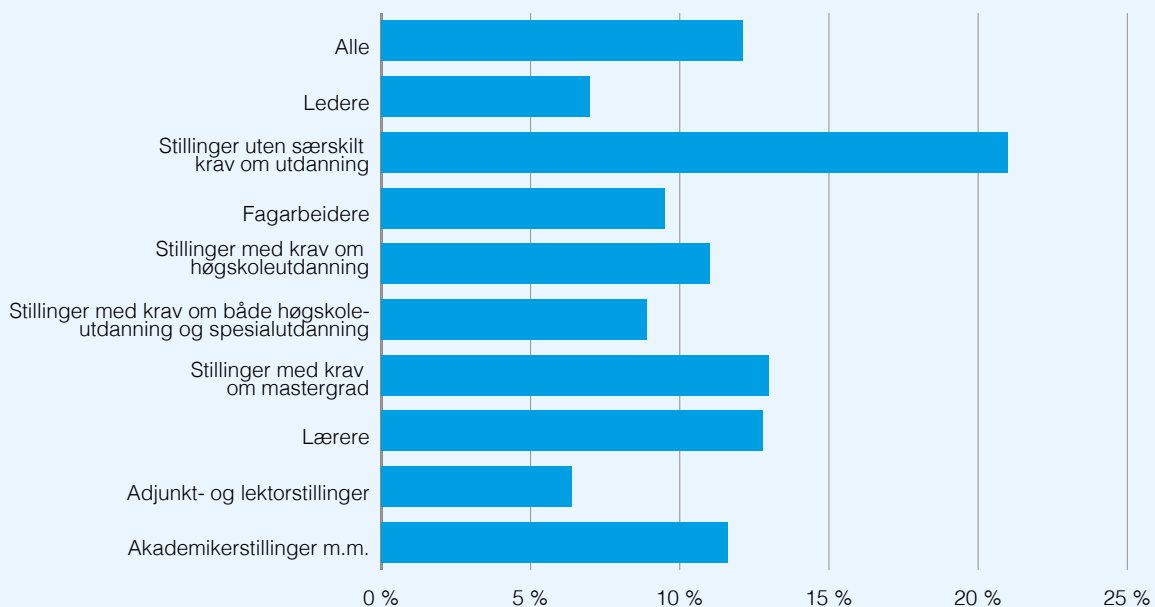
## Turnover i kommuner og fylkeskommuner etter aldersgrupper



KILDE: PAI 2016

FIG. 9

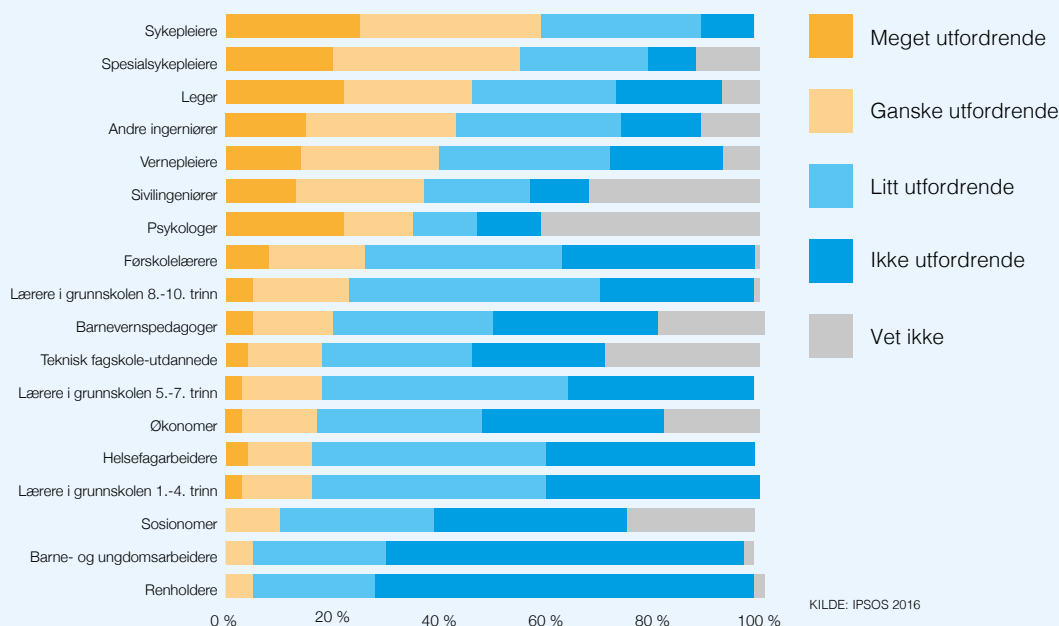
## Turnover i kommuner og fylkeskommuner, etter Hovedtariffavtalens stillingsgrupper



KILDE: PAI 2016

FIG. 10

Oppevler kommunen det som utfordrende å rekruttere følgende yrkesgrupper i dag, i tilfelle hvor utfordrende? N = 241



størst tilgang på både ingeniører og sivilingeniører, mens kommunene i Nord-Trøndelag og Troms har størst rekrutteringsutfordringer. Denne utviklingen gjenspeiler NAVs beskrivelse av arbeidsmarkedssituasjonen i disse fylkene. Ifølge SSB (2016) har relativt mange som sluttet i petroleumsnæringen i 2015 gått over til næringen offentlig administrasjon, hvor vi blant annet finner teknisk etat i kommuner.<sup>8</sup>

Arbeidsgivermonitorens beskrivelse av tilgangen på ingeniørkompetanse over tid, virker å sammenfalle med resultatene fra Norges

ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO) sine årlige behovsundersøkelser. NITOs behovsundersøkelser, som utføres av Ipsos, kartlegger hvor stor andel av arbeidsgiverne som opplever det vanskelig å få tak i riktig ingeniørkompetanse. Denne andelen har vært nedadgående siden 2013, og hadde fra i fjor til i år en markant nedgang fra 53 til 34 prosent. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunale arbeidsgivere er blant dem som har det vanskeligst på dette området, og at behovet hovedsakelig er innen bygg, vann og avløp.

<sup>8</sup> For mer om dette, se <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvor-jobber-de-som-sluttet-i-petroleumsnæringene>

FIG. 11

Oppevler fylkeskommunen det som utfordrende å rekruttere følgende yrkesgrupper i dag, i tilfelle hvor utfordrende? N = 13

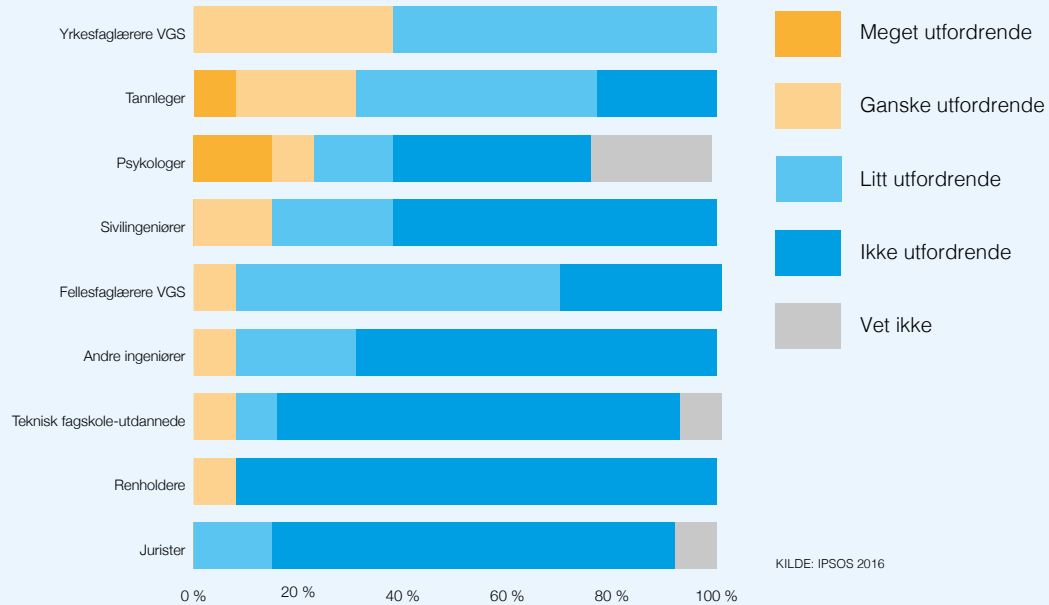
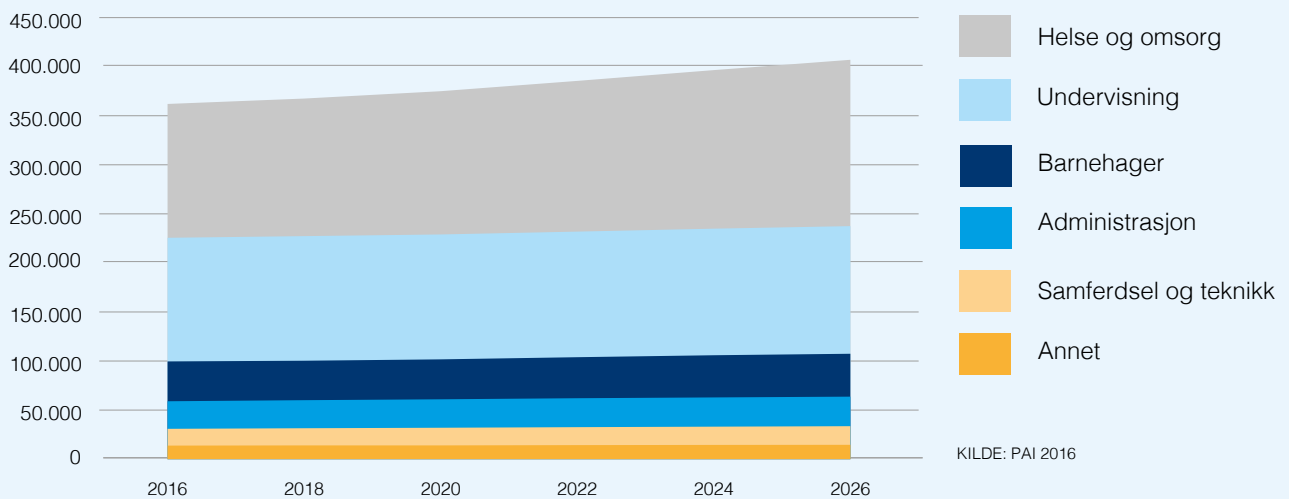


FIG. 12

Framskrevet antall årsverk per tjenesteområde i kommunal sektor fram mot 2026





**Dersom vi antar at gjennomsnittlig stillingsstørrelse, avgangsalder, produktivitet og turnover holder seg stabilt fram mot 2026, vil det være behov for ca. 60.000 flere ansatte i 2026 enn det er i dag.**

### REKRUTTERINGSBEHOV FRAM MOT 2026

KS lager årlig analyser av framtidig rekrutteringsbehov i kommunesektoren. Beregningene, som utføres ved hjelp av KS' rekrutteringsmodell, gir prognoser over behovet for årsverk og ansatte ti år fram i tid.<sup>9</sup> Modellen kan benyttes av hver enkelt kommune for å estimere framtidig behov for rekruttering.<sup>10</sup>

Bare for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne opprettholde dagens nivå på de kommunale tjenestene, uten å ta høyde for nye måter å løse morgendagens oppgaver på, vil det være behov for ca. 45.000 flere årsverk i 2026 enn det er i dag. Dette tilsvarer en økning på 12,4 prosent, og er basert på en forventet befolkningsvekst på 9,8 prosent.<sup>11</sup> Det at behovet for årsverk vil øke raskere enn befolkningsveksten i løpet av ti-årsperioden, kommer som en følge av alderssammensetningen i befolkningen. Flere eldre i årene framover betyr at helse- og omsorgssektoren, en arbeidskraftintensiv sektor, vil møte stor etterspørsel.

Behovet for årsverk i de ulike tjenesteområdene kommer til å utvikle seg svært ulikt.

Dette vil medføre endring i andelen årsverk som de respektive sektorene utgjør av totalt antall årsverk. Ved inngangen til 2016 utgjorde helse- og omsorgssektoren i underkant av 38 prosent av totalt antall årsverk. Fram mot 2026 forventes denne andelen å øke til nærmere 42 prosent. Undervisningssektoren vil i samme periode reduseres fra ca. 35 prosent av totalt antall årsverk til om lag 32 prosent. De øvrige områdene forventes å utgjøre mellom 0,1 og 0,5 prosentpoeng mindre enn de gjør per i dag.

Når det gjelder behovet for ansatte, er det mange faktorer som kan påvirke behovet – og mange av disse faktorene vil mest sannsynlig endre seg over tid. Om en tar høyde for usikkerheten i disse, vil behovet for ansatte i 2026 ligge et sted mellom 500.000 og 540.000 personer. Dersom vi antar at gjennomsnittlig stillingsstørrelse, avgangsalder, produktivitet og turnover holder seg stabilt fram mot 2026, vil det være behov for ca. 60.000 flere ansatte i 2026 enn det er i dag.

<sup>9</sup> For å beregne rekrutteringsbehovet tar modellen utgangspunkt i en rekke forutsetninger, blant annet basert på historiske data om alderssammensetningen i befolkningen og blant de ansatte, gjennomsnittlig stillingsstørrelse, avgangsalder, sykefravær, m.m.

<sup>10</sup> For mer informasjon om rekrutteringsmodellen, samt utfyllende artikler og analyser, se <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/>

<sup>11</sup> Den forventede befolkningsveksten er basert på hovedalternativet i SSBs framskrivinger av befolkningsveksten.



**I løpet av de siste fire årene har kommuner og fylkeskommuner i gjennomsnitt hatt en turnover på 12,1 prosent.**





Kommunesektoren må rekruttere og beholde relevant og kompetent arbeidskraft, og samtidig bidra til fornyelse av tjenester og arbeidsformer.

Det er behov for en arbeidsgiverpolitikk som sikrer mangfold og likestilling, med like muligheter til å delta og utvikle seg i arbeidslivet for kvinner og menn.

Det er viktig med tiltak som stimulerer menn til å søke arbeid i helse- og omsorgs-sektoren og i skoler/barnehager.



# Arbeidsgiverstrategier og ledelse



Høyt sykefravær og en høy andel deltidsansatte er fortsatt de største arbeidsgiverutfordringene for kommunene. For fylkeskommunene derimot er lederrekruttering den største utfordringen. Ansatte i kommuner og fylkeskommuner skårer fremdeles høyest på arbeidsglede i Norge.

## ARBEIDSGIVERSTRATEGI SOM VERKTØY FOR UTVIKLING

Om lag 64 prosent av kommunene og 12 av de 13 fylkeskommunene som i år tok del i Ipsos' spørreundersøkelse har vedtatt en arbeidsgiverstrategi. Dette er tilnærmet uendret sammenlignet med det kommuner og fylkeskommuner svarte i 2012. I tidligere undersøkelser er god forankring trukket fram som en sentral faktor for å oppnå effekter av arbeidsgiverstrategien. Kommunene oppgir i størst grad å ha forankret arbeidsgiverstrategien i rådmannens ledergruppe, kommunestyret, administrasjonsutvalg og hos tillitsvalgte. Blant fylkeskommunene er arbeidsgiverstrategien særlig forankret i fylkesrådmannens ledergruppe, administrasjonsutvalg, HR og blant tillitsvalgte.

Av kommunene og fylkeskommunene som har en vedtatt arbeidsgiverstrategi, oppgir henholdsvis 77 og 92 prosent at de «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad» har opp-

nådd ønskede resultater. Nesten 7 av 10 kommuner oppgir at arbeidsgiverstrategien gir bedre lederskap. 3 av 5 framhever styrket samarbeid som en positiv effekt. Økt evne til å beholde og utvikle medarbeiderne skårer også relativt høyt, og det samme gjør medarbeider- og utviklingssamtaler.

Fylkeskommunene rapporterer i stor grad det samme som kommunene. I tillegg står bedre evne til å rekruttere fram som en gevinst i flere fylker – sammenlignet med 2015 ser vi her en tydelig økning. Kommunene og fylkeskommunene opplever i mindre grad at arbeidsgiverstrategien har bidratt til økt evne til nyskaping og utvikling.

## DE STØRSTE ARBEIDSGIVERUTFORDRINGENE – I DAG OG FRAMOVER

Kommuner og fylkeskommuner rapporterer om til dels ulike arbeidsgiverutfordringer. For kommunene er det – i likhet med tidligere år – særlig høyt sykefravær, høy andel deltidsan-

**FIG. 13**

### Forankring av arbeidsgiverstrategi i kommuner og fylkeskommuner

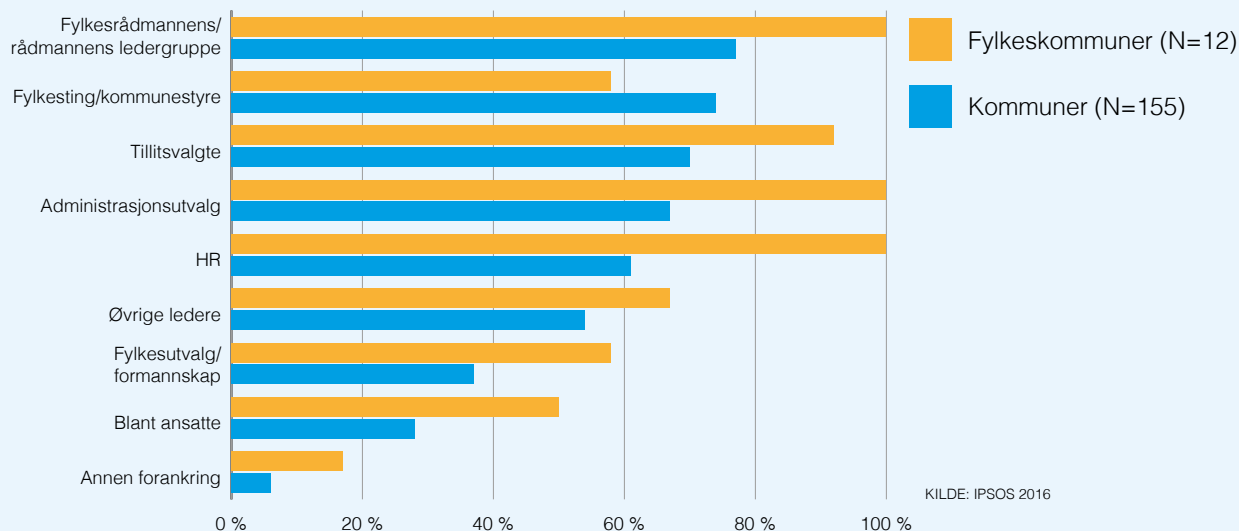
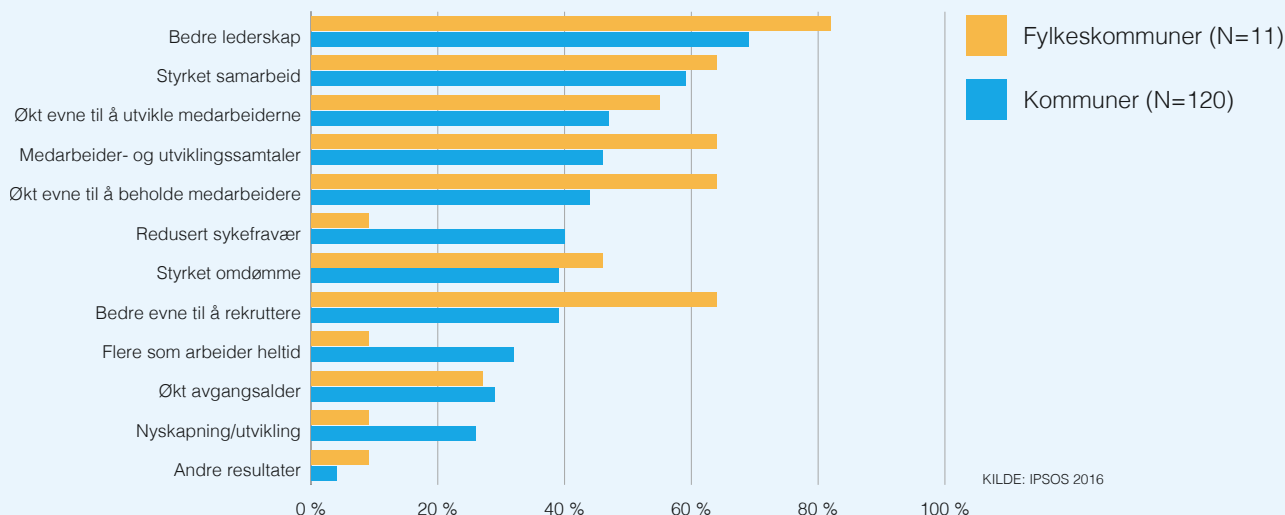


FIG. 14

### Hvilke resultater har kommunen/fylkeskommunen oppnådd med arbeidsgiverstrategien?



satte, rekruttering av toppledere og evne til innovasjon og nyskaping som fortøner seg utfordrende. Lederrekruttering og evne til innovasjon og nyskaping framstår mest utfordrende også for fylkeskommunene, etterfulgt av organisering, mangfold og inkludering.

Av temaene som oppleves som minst utfordrende skiller spesielt samarbeidet med tillitsvalgte seg ut for kommunene. Dette har vært tilbakemeldingen hvert år siden 2012, og viser at administrativ ledelse opplever samarbeidet med de tillitsvalgte som bra. Også seniorpolitikk er et tema som arter seg som lite utfordrende. For de to siste årene har i tillegg evnen til å beholde fagpersonell merket seg ut som et tema relativt få opplever som utfordrende. Blant fylkeskommunene er det særlig høy andel av ufaglærte og deltidsansatte, og samarbeid med tillitsvalgte, som de siste fem årene har vært temaer det er knyttet lite utfordringer til.

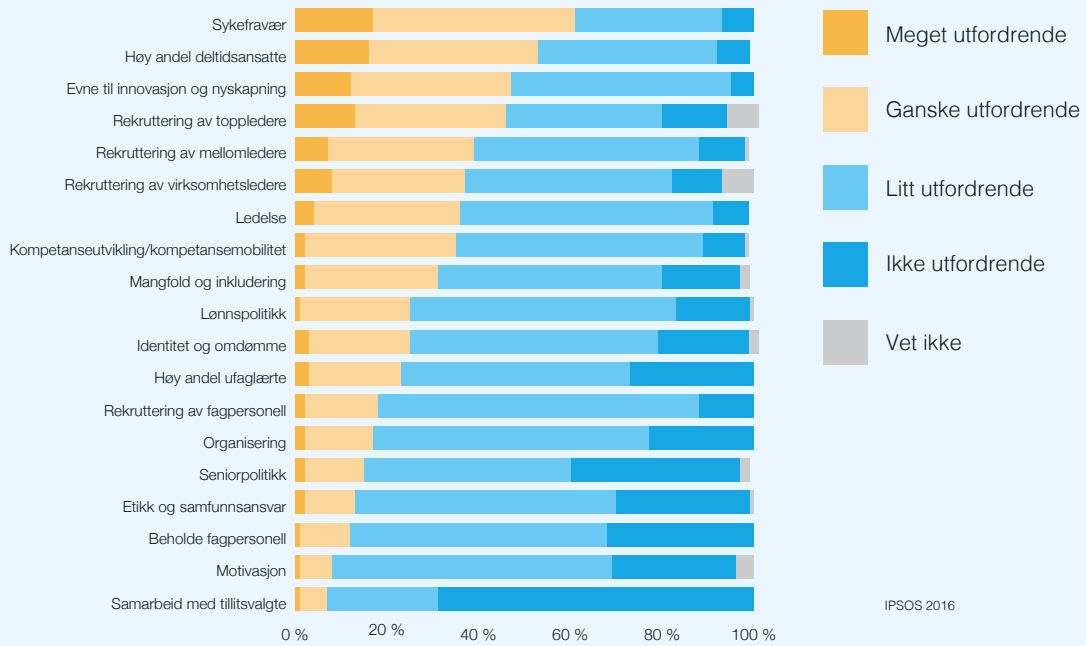
Også på spørsmål om hva som blir de største arbeidsgiverutfordringene framover, oppgir kommuner og fylkeskommuner ganske ulike svar. I kommunene er det særlig høyt sykefravær, rekruttering av fagpersonell og evne til innovasjon og nyskaping som antas å bli mest utfordrende fram mot 2020. Fylkeskommunene oppgir i størst grad arbeidsgiverutfordringer framover knyttet til rekruttering av virksomhetsledere, evne til innovasjon og nyskaping samt organisering.

### FLERE KVINNER I LEDERSTILLINGER

I 2015 var det omtrent 9.400 ledere i kommunesektoren. Dette omfatter toppledere, sektorledere og virksomhetsledere. Som de øverste administrative lederne, errådmenn og fylkesrådmenn topplederne i kommunesektoren. Sektorlederne er for eksempel helse- og omsorgssjefer, skolesjefer og ledere av teknisk sektor, mens virksomhetslederne er ledere for institusjoner som skoler, sykehjem, barnehager, bibliotek o.l. Den største

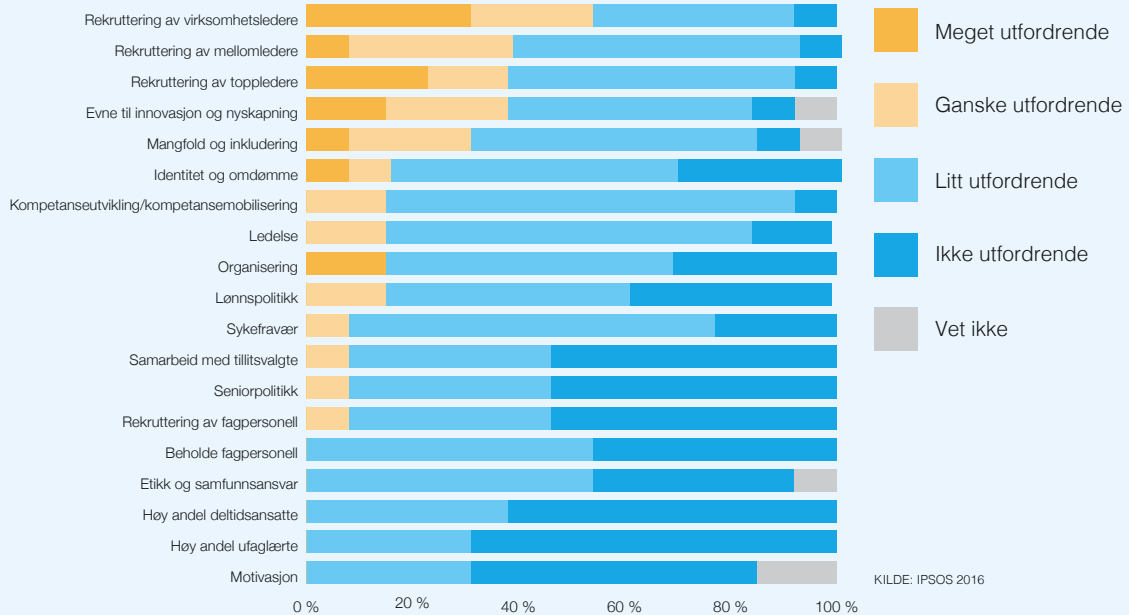
**FIG. 15**

**Opplevs følgende arbeidsgiver tema som utfordrende for kommunen i dag, i tilfelle hvor utfordrende? N = 241**



**FIG. 16**

**Opplevs følgende arbeidsgiver tema som utfordrende for fylkeskommunen i dag, i tilfelle hvor utfordrende? N = 13**



gruppen av ledere er virksomhetsledere, og ved inngangen til 2016 var det i overkant av 7.000 virksomhetsledere i kommunal sektor. Sektorlederne utgjorde om lag 1.900.

Andelen kvinner i lederstillinger øker på alle ledernivåer. Selv om andelen kvinnelige rådmenn har økt siden 2009, er menn fremdeles i flertall blant topplederne med 73 prosent. Dette gjelder uansett kommunistørrelse. Også i fylkeskommunene er det en overvekt av menn blant topplederne.

I 2015 var andelen mannlige sektorledere 41 prosent, noe som er en nedgang på 7 prosentpoeng siden 2009. Denne reduksjonen kan tilskrives en nedgang av mannlige sektorledere innen hvert av tjenesteområdene. Den klart største andelen mannlige ledere finner vi i teknisk sektor med 81,5 prosent. Dette er likevel en markert nedgang fra 2009, da den var 91 prosent. Lavest andel mannlige ledere finner vi i barnehagesektoren med 5,1 prosent.<sup>12</sup>

74 prosent av alle virksomhetsledere er kvinner. Slik som for sektorledere, varierer andelen kvinnelige virksomhetsledere til dels stort mellom tjenesteområdene, og gjenspeiler til

en viss grad kjønnsfordelingen for øvrig.<sup>13</sup>

Ledere generelt har en noe høyere gjennomsnittsalder og et lavere sykefravær enn ansatte for øvrig i kommunal sektor.

### TILTAK FOR Å STYRKE LEDERKOMPETANSEN

Samtlige av fylkeskommunene og 93 prosent av kommunene har i løpet av de to siste årene iverksatt tiltak for å styrke kompetansen blant ledere. Dette er tilsvarende det vi så for fylkeskommunene i 2012, og en økning på 5 prosentpoeng for kommunene. Utarbeidelse, bearbeiding og forankring av egen lederstrategi er det viktigste tiltaket for å styrke lederkompetansen i både kommunene og fylkeskommunene. Interne lederprogrammer oppgis fortsatt som viktig, men i betydelig mindre grad sammenlignet med 2012. Deretter følger ledernetverk på tvers av sektorer og ekstern lederopplæring. Kun 2 prosent av kommunene og ingen av fylkeskommunene oppgir at de anser lederstøtte som mentorordning, coaching, veiledning og rådgiving som det viktigste tiltaket. Det samme gjelder systematisk måling og belønning av ledernes prestasjoner.

**TABELL 1**  
**Kjønnsfordelingen for ulike ledernivå i kommuner og fylkeskommuner, årene 2009 og 2015**

	Andel kvinner (%)		Andel menn (%)	
	2009	2015	2009	2015
Toppledere	18 %	27 %	82 %	73 %
Sektorledere	52 %	59 %	48 %	41 %
Virksomhetsledere	68 %	74 %	32 %	26 %

KILDE: PAI 2016

<sup>12</sup> For mer personalstatistikk om sektorledere, se <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/lonn-og-sysselsetting/>

<sup>13</sup> For mer personalstatistikk om virksomhetsledere, se <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/lonn-og-sysselsetting/>

Av de som har satt i verk tiltak, svarer i overkant av 77 prosent av kommunene og 12 fylkeskommuner at de «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad» har oppnådd ønskede resultater av tiltakene. Dette er omtrent tilsvarende som i 2015.

### MESTRINGSORIENTERT LEDELSE

KS' nye medarbeiderundersøkelse, 10-FAKTOR, er et måle- og utviklingsverktøy for både ledere og medarbeidere. Undersøkelsen omfatter ti faktorer som dels måler medarbeidernes oppfatninger av viktige forhold på arbeidsplassen, og dels måler medarbeidernes holdninger til jobben de har. Undersøkelsen bygger på forskning om hva som er viktige innsatsfaktorer for å oppnå gode resultater, og skal slik danne grunnlag for utvikling på både medarbeider-, organisasjons- og ledernivå.<sup>14</sup>

En av de ti faktorene er mestringsorientert ledelse, her definert som ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra sine egne forutsetninger, slik at medarbeideren opplever mestring og yter sitt beste.

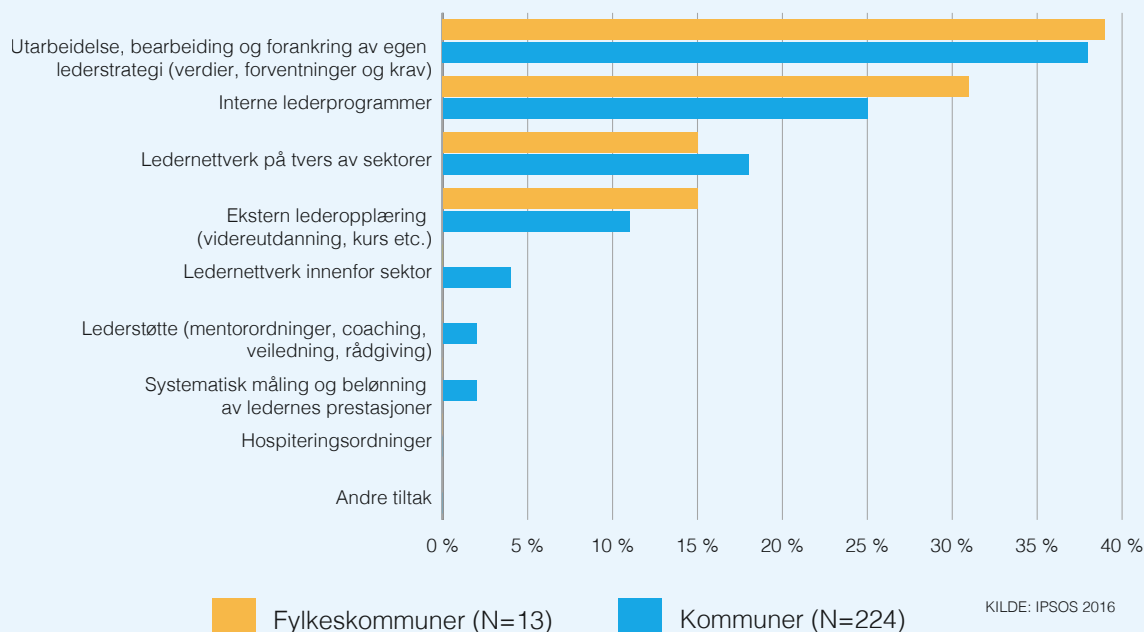
Hver av de ti faktorene måles på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er beste verdi. Basert på drøyt 47.300 svar er gjennomsnittet for mestringsorientert ledelse blant samtlige deltakende på landsbasis 3,9. For de utvalgte tjenestekområdene i figur 18 ligger resultatene relativt tett, og strekker seg fra 3,8 (hjemmetjenestene i helse- og omsorgssektoren og tekniske virksomheter) til 4,1 (barnehagesektoren).

### HØY ARBEIDSGLEDE I KOMMUNESSEKTOREN

*Global Employee and Leadership Index 2016* (Ennova 2016) viser at ansatte i kom-

**FIG. 17**

**Hva er det viktigste tiltaket kommunen/fylkeskommunen i løpet av det siste året har iverksatt for å styrke kompetansen blant ledere?**



<sup>14</sup> For mer informasjon om 10-FAKTOR, se [www.10faktor.no/ks/hjem/](http://www.10faktor.no/ks/hjem/)

muner og fylkeskommuner fortsatt har den høyeste arbeidsgleden i Norge.<sup>15</sup> For åttende år på rad skårer kommunal sektor høyere på indeksen enn både statlig og privat sektor. Indeksen baserer seg på spørsmål knyttet til de syv innsatsområdene: omdømme, overordnet lederskap, nærmeste leder, samarbeid, det daglige arbeidet, lønns- og ansettelsesforhold, og faglig og personlig utvikling.

FIG. 18

### Landsgjennomsnitt for mestringsorientert ledelse, etter utvalgte tjenesteområder

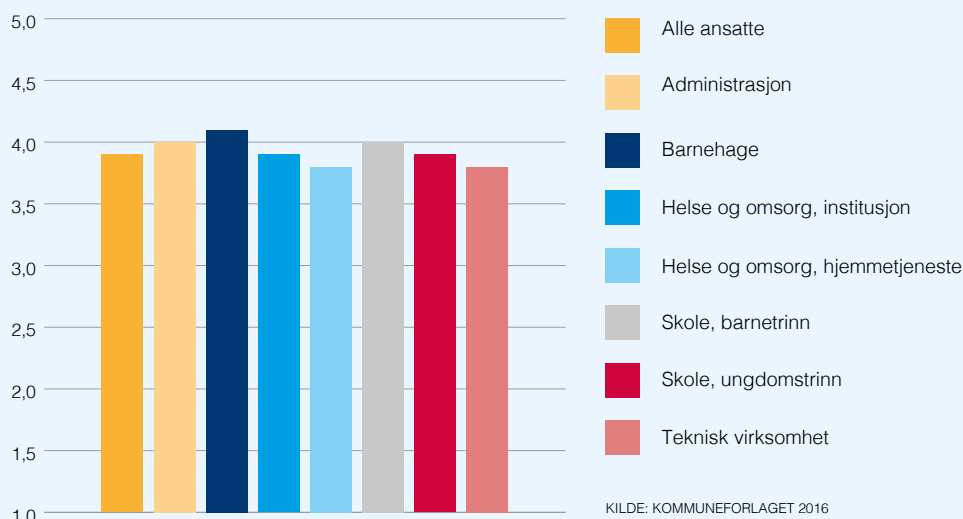
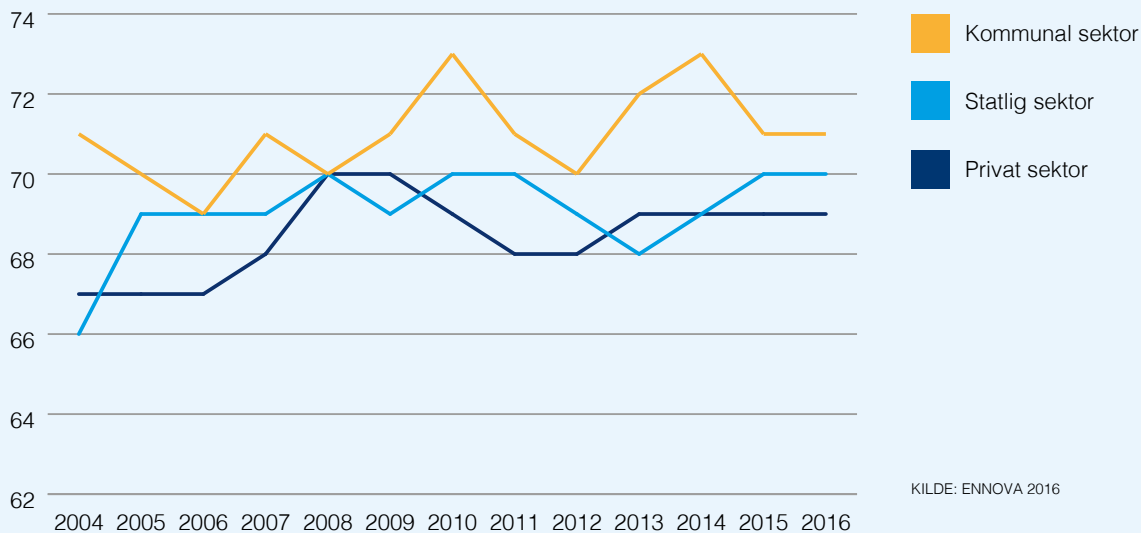


FIG. 19

### Indeks for arbeidsglede innen ulike sektorer



<sup>15</sup> Global Employee and Leadership Index 2016 er basert på svarene fra 5.500 tilfeldig utvalgte norske medarbeidere, og måler arbeidsgleden på en skala fra 0-100.





---

Kommunene skal være arbeidsgivere med høy grad av tillit, godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon og med de beste lederne.

---

Kommunesektoren skal framstå som en attraktiv arbeidsplass for kompetente og selvstendige medarbeidere gjennom bruk av oppdatert kunnskap og en strategisk arbeidsgiverpolitikk.

---

God ledelse handler om å vise gjennomføringskraft, mestre styring, være tydelig i rollen som leder og legge til rette for mestring og motivasjon hos medarbeidere. I tillegg er det viktig å bygge en kultur for nyskaping og læring, godt arbeidsmiljø og høy etisk bevissthet.

---

Det er et mål at 50 prosent av toppledelsen i kommuner og fylkeskommuner er kvinner.



# Utdanning og kompetanse



Utdanningsnivået i kommunesektoren er høyt og stadig økende. Andelen nye lærlinger øker – særlig innen helse- og oppvekstfag. De aller fleste kommuner og fylkeskommuner oppfordrer til og tilrettelegger for at medarbeidere kan ta fagbrev.

## HØYT OG ØKENDE UTDANNINGSNIVÅ I KOMMUNESEKTOREN

Flertallet av de ansatte i kommunesektoren har utdanning fra universitet eller høyskole. I fylkeskommunene utføres 73,5 prosent av årsverkene av medarbeidere med høyere utdanning, og i kommunene er tilsvarende andel nærmere 50 prosent. 31 og 19,6 prosent av årsverkene i henholdsvis kommunene og fylkeskommunene utføres av medarbeidere med fagbrev eller tilsvarende kompetanse. Målt i andel årsverk har det de to siste årene vært størst økning i bidraget fra ansatte med universitets- eller høyskoleutdanning av høyere grad. Det er imidlertid til dels store fylkesvise variasjoner i medarbeideres utdanningsbakgrunn (PAI 2016).

## SAMARBEID MED UNIVERSITET OG HØGSKOLER

12 av de 13 fylkeskommunene som deltok i årets spørreundersøkelse har samarbeidsavtaler med universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). Av disse har samtlige inngått samarbeid innen området oppvekst og utdanning, mens et fåtall har gjort det samme innen helse og omsorg og teknisk sektor.

### TABELL 2

**Andel årsverk per utdanningsnivå i kommuner og fylkeskommuner, årene 2011 og 2015**

	Fylkeskommuner		Kommuner	
	2011	2015	2011	2015
Grunnskole	5,3 %	4,4 %	14,2 %	12,7 %
Videregående skole/ fagopplæring	16,5 %	19,6 %	29,5 %	31,0 %
Universitet/høyskole, lavere grad	43,9 %	46,2 %	42,1 %	44,6 %
Universitet/høyskole, høyere grad	22,1 %	27,3 %	3,9 %	5,3 %
Ubestemt	12,3 %	2,5 %	10,3 %	6,4 %



## Ifølge KarriereBarometeret 2015 er teknologistudenter mer positive til å arbeide i offentlig sektor enn hva tilfellet har vært tidligere.

Av kommunene som har respondert, oppgir om lag halvparten å ha inngått samarbeidsavtaler. Dette er tilsvarende som i 2012. Kommunene samarbeider i størst grad med UH-sektoren innen områdene helse og omsorg samt oppvekst og utdanning. 16 prosent av kommunene har samarbeid innen teknisk sektor. I Fafo-rapporten *Strategisk rekruttering av unge til kommunal sektor* fra 2016 blir samarbeid og kontakt med høyskoler trukket fram som et viktig tiltak for rekruttering av unge.

Ifølge KarriereBarometeret 2015 er teknologistudenter mer positive til å arbeide i offentlig sektor enn hva tilfellet har vært tidligere.<sup>16</sup>

### SAMARBEID GIR GODE RESULTATER

Kommunesektoren har størst gevinster av samarbeid med universitet og høyskoler når det gjelder å utvikle utdanningene i tråd med egne behov, økt veilederkompetanse og økt samarbeid om forskning og fagutvikling. Sammenlignet med fjorårets funn, ser vi størst endring for kommunene når det gjelder personalutveksling og hospitering. Her ser vi en 10 prosentpoengs økning i andelen som oppgir dette som et resultat. For fylkeskommunene er den største endringen fra i fjor at andelen som framhever økt veilederkompetanse har gått ned fra 63 til 42 prosent.

### BEHOV FOR KOMPETANSE FRA FAGSKOLEUTDANNINGER

Fagskoleutdanning er yrkesrettede utdanninger som bygger på fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, og har en varighet på inntil 2 år. Et flertall av kommunene opplever behov for kompetanse fra fagskoleutdanning innen helse og omsorg og oppvekst. Mer enn 7 av 10 kommuner har «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad» behov for slik kompetanse. Tilsvarende andeler var i 2015 og 2014 noe større da henholdsvis 78 og 76 prosent gav uttrykk for et slikt behov. I underkant av 77 prosent av fylkeskommunene har «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» det samme behovet.

### FLERE FÅR LÆREPLASS

Om lag 2 av 3 kommuner har iverksatt tiltak for å øke antallet lærekontrakter i egne virksomheter. Det er en økning sammenlignet med 2015. 69 prosent av fylkeskommunene har gjort det samme.

Fordelingen av lærekontrakter mellom privat, statlig og kommunal sektor samsvarer i stor grad med størrelsene på de respektive sektorene målt i antall ansatte. Kommunesektoren står for hver femte lærekontrakt. Det store flertallet av kontrakter, 71 prosent, finnes i privat sektor, mens statlig sektor står for 7

<sup>16</sup> For mer om dette, se <https://karrierestart.no/karrierebarometeret/1115-studentene-trekker-mot-offentlig-sektor-karrierebarometeret-2015>

FIG. 20

Hvilke resultater har kommunen/fylkeskommunen oppnådd gjennom samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren?

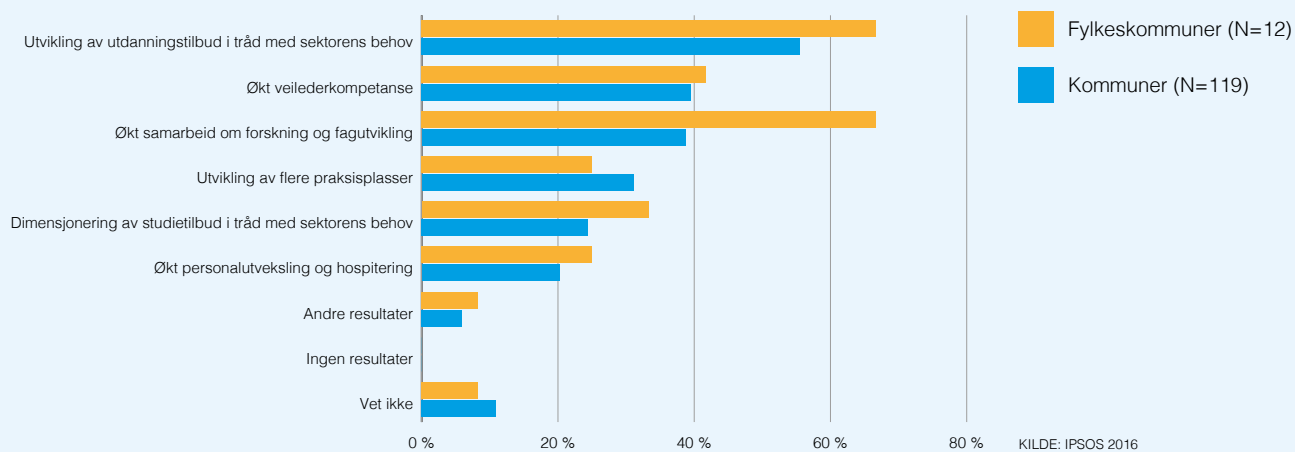


FIG. 21

Andel kommuner som oppgir å ha iverksatt tiltak for å øke antall lærekontrakter, årene 2012-2016

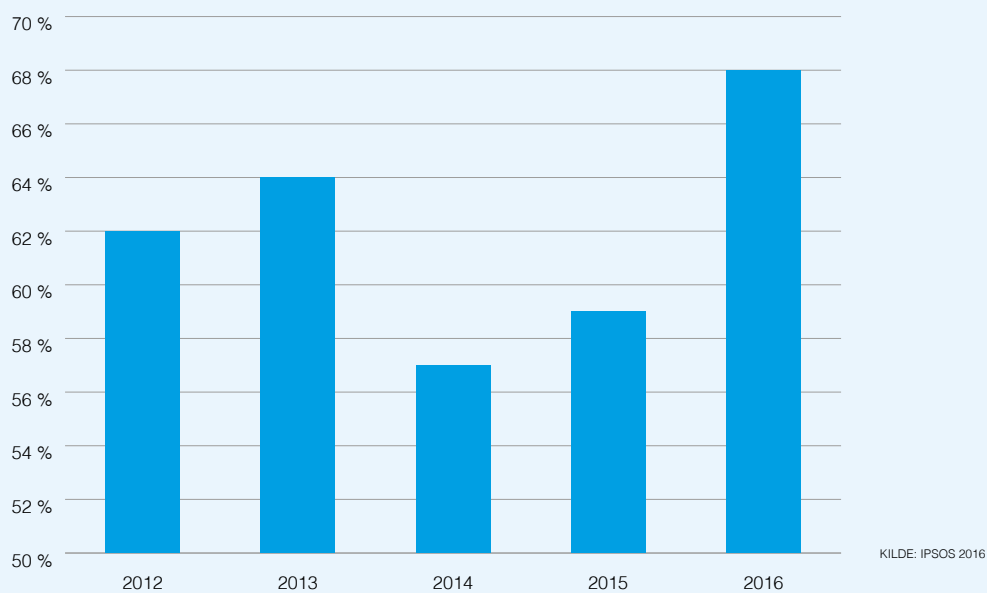
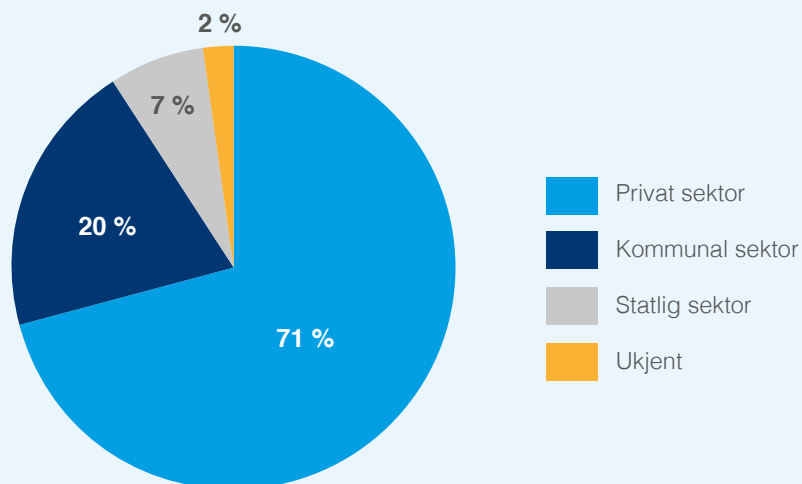


FIG. 22

## Godkjente lærekontrakter fordelt etter sektor



KILDE: UTDANNINGSDIREKTORATET 2016

prosent. Det er imidlertid store variasjoner både mellom fylkeskommunene og mellom ulike utdanningsprogram når det gjelder omfanget av inngåtte lærekontrakter. På landsbasis økte antallet kontrakter med 8 prosent i perioden 2011-2015. I kommunal sektor var det i 2015 hele 29 prosent flere nye lærlinger enn i 2011, og innen helse- og oppvekstfag har det i samme periode vært en økning i antall lærlinger på 37 prosent.

Ved utgangen av 2015 var det totalt 38.950 løpende lærekontrakter. Samtidig var det omtrent 28.000 nye søkere til læreplasser. Det ble inngått i overkant av 18.950 nye lærekontrakter. Med andre ord fikk ca. 2 av 3 søkere læreplass i 2015 (Utdanningsdirektoratet 2016).

Myndighetene og partene i arbeidslivet undertegnet våren 2016 en ny Samfunnskontrakt for flere læreplasser. Målet er at alle kvalifiserte søkere skal få tilbud om lære-

plass, noe som skal nås gjennom etablering av lokale nettverk i alle fylkeskommuner. Nettverkene skal samarbeide for å rekruttere flere lærebedrifter, og for å etablere flere læreplasser i lærebedriftene.

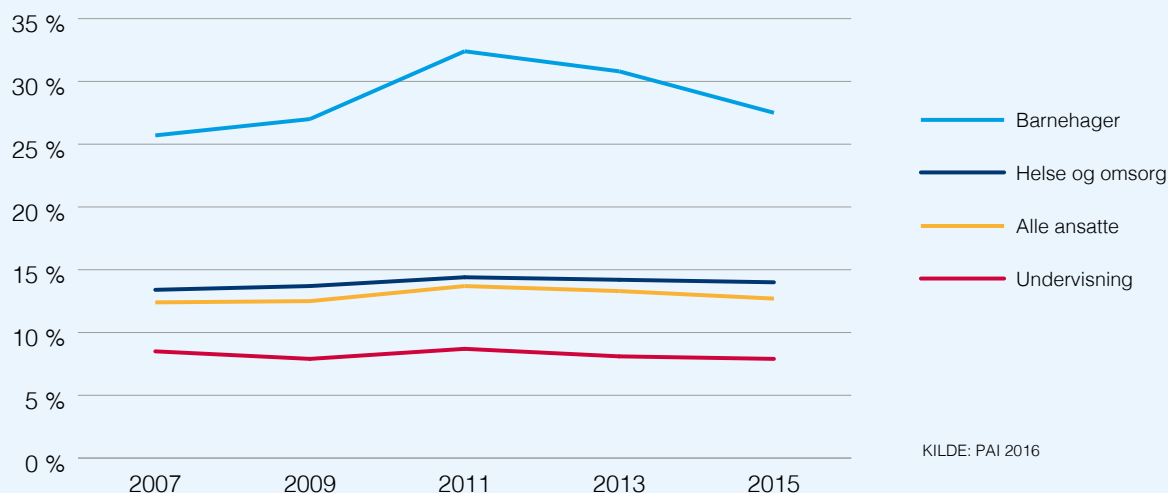
### KOMMUNESEKTOREN KVALIFISERER MEDARBEIDERE TIL FAGBREV

98 prosent av kommunene og 12 av de 13 fylkeskommunene i årets spørreundersøkelse oppfordrer til og tilrettelegger for at medarbeidere kan ta fagbrev. Flest kvalifiserer seg til helsefagarbeider, barne- og ungdomsarbeider og renholdsoperatør.

PAI-registeret viser at 12,7 prosent av årsverkene i kommunesektoren utføres av medarbeidere i stillinger uten krav til formell utdanning. Det er imidlertid store sektorvise forskjeller. Størst andel finner vi i barnehage-sektoren med 27,5 prosent, og på plassen etter følger helsesektoren med 14 prosent. Undervisningssektoren har med sine 7,9

FIG. 23

### Utvikling i andel årsverk utført av ufaglærte i hovedstilling innen utvalgte sektorer i kommuner og fylkeskommuner



prosent den laveste andelen. Se figur 23 for utvikling over tid innenfor utvalgte sektorer.

De senere år har økningen i sysselsetting i kommunesektoren vært særlig stor i helse- og omsorgstjenester og i barnehager. Dette er også tjenester hvor andelen medarbeidere uten fagutdanning har holdt seg høy og stabil over tid, selv om det er variasjoner mellom kommuner. Kommuner som tilbyr hele eller store stillinger har en lavere andel medarbeidere uten fagutdanning i helse- og omsorgstjenester og i barnehager. Kommuner med en høy andel innvandrere, og kommuner med lavt utdanningsnivå, har en høyere andel medarbeidere uten fagutdanning (NIFU 2015).

#### ØKT KOMPETANSE GIR KARRIEREUTVIKLING

Endret stillingskode hos ansatte som jobber i en kommune eller fylkeskommune, gir en pekepinn på noe av omfanget av at ansatte

har gjennomført etter- eller videreutdanning. I gjennomsnitt over de fire siste årene endret 4,8 prosent av de ansatte stillingskode fra ett år til et annet. De fleste stillingsendringene har skyldtes ny eller økt kompetanse.

I gjennomsnitt over de fire siste årene ser vi blant annet følgende fra ett år til et annet:

- 9,9 prosent av lektorene, som utgjør om lag 240 personer, har tatt 30 studiepoeng og blitt lektorer med tilleggsutdanning.
- Av lærere uten godkjent utdanning er 5,9 prosent (ca. 360 personer) ansatt som adjunkt året etter.
- 4,1 prosent av adjunktene (ca. 1.250 personer) har tatt 30 studiepoeng og blitt adjunkter med tilleggsutdanning.
- 3,4 prosent av ansatte i stillinger uten særskilt krav om utdanning (ca. 3.400 personer) er blitt fagarbeidere.
- 1,3 prosent av fagarbeidere (ca. 1.700 personer) er over i stilling med krav om høgskoleutdanning.

- 1,2 prosent av ansatte i stillinger med krav om høyskoleutdanning (ca. 740 personer) er over i høyskolestillinger med krav om ytterligere spesialutdanning.

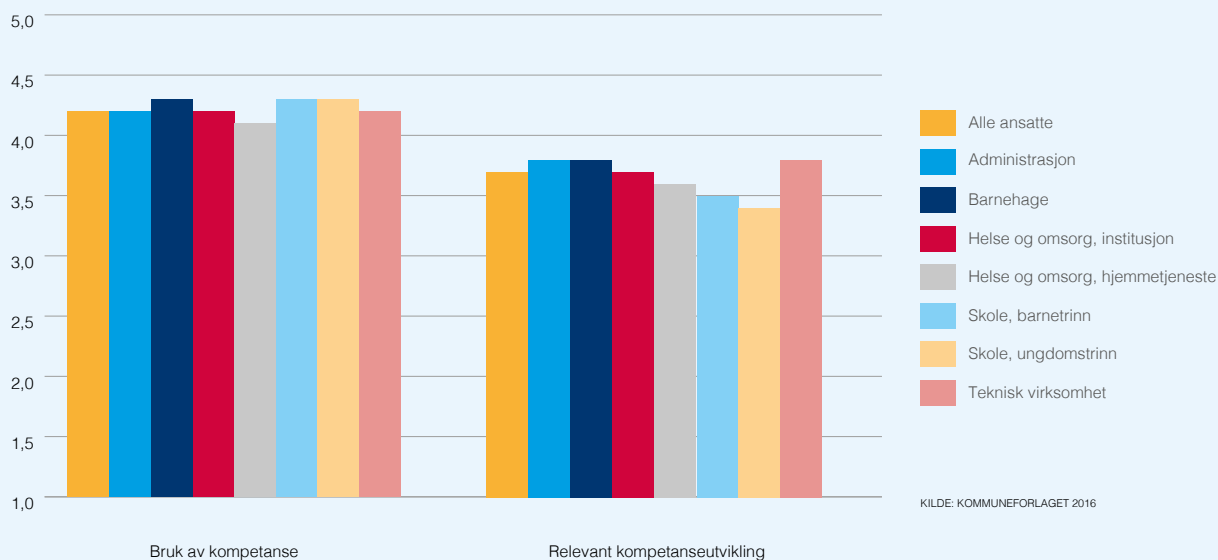
### KOMPETANSEUTVIKLING FOR Å LØSE OPPGAVENE

*Bruk av kompetanse og relevant kompetanseutvikling er to av de ti faktorene i KS' medarbeiderundersøkelse, 10-FAKTOR. Førstnevnte måler medarbeidernes opplevelse av å få brukt egen jobbrelevante kompetanse på en god måte i sin nåværende jobb. Relevant kompetanseutvikling er på sin side avgjørende for at medarbeiderne til enhver tid er best mulig rustet til å utføre sine oppgaver med høy kvalitet, og er viktig for kvaliteten på de tjenestene som leveres, uansett hvilken type tjeneste det er snakk om.*

Gjennomsnittsverdiene for bruk av kompetanse og relevant kompetanseutvikling er henholdsvis 4,2 og 3,7 blant alle ansatte. Samtlige tjenesteområder i figur 24 skårer relativt høyt på bruk av kompetanse – aller høyest skårer skole- og barnehageansatte. Resultatene for relevant kompetanseutvikling ligger gjennomgående lavere enn resultatene for bruk av kompetanse. Skoletilsatte på ungdomstrinnet skårer lavest på relevant kompetanseutvikling, mens barnehage, administrasjon og teknisk virksomhet skårer høyest.

**FIG. 24**

**Landsgjennomsnitt for bruk av kompetanse og relevant kompetanseutvikling, etter utvalgte tjenesteområder**







Det er behov for bedre sammenheng mellom utdanningstilbud i universitets- og høyskolesektoren og arbeidskraft- og kompetansebehov i kommunesektoren.

Kommunen må i større grad benyttes som praksisarena, særlig mot slutten av utdanningsløpet. Lovfesting og finansiering av veiledet praksis i kommunen må styrkes og overføres direkte til kommunesektoren, ikke kanalisert gjennom utdanningsinstitusjonene.

Kommuner og fylkeskommuner anbefales å etablere flere læreplasser med minst 2 per 1.000 innbyggere per år.

For å styrke fagskoleutdanningenes attraktivitet og tilpasse tilbud til arbeidslivets behov, er det behov for å styrke og gjøre endringer i finansieringen av utdanningene.





## Heltid og deltid

I kommunesektoren jobber halvparten av de ansatte deltid, og det er innen helse- og omsorgssektoren i kommunene at omfanget av deltidsarbeid er størst. Mye deltid er uheldig for kvaliteten på tjenestene og gjør det vanskeligere å rekruttere tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft til sektoren. Arbeidet med å utvikle en kultur hvor flere jobber heltid er en utfordring som står høyt på den politiske dagsordenen både nasjonalt og lokalt, og som mange kommuner jobber med å løse.

## DELTIDSARBEID ER ULIKT FORDELT

50 prosent av de ansatte i kommunesektoren jobber deltid. I kommunene er deltidsandelen på 53 prosent, og i fylkeskommunene er den 30 prosent.

Omfanget av deltidarbeid er ulikt fordelt mellom kjønn, aldersgrupper, utdanningsnivå og sektorer. Det er først og fremst kvinner som jobber deltid. Andelen som jobber deltid er høyest blant ansatte under 30 år. Men siden de yngste arbeidstakerne utgjør en lav andel av de ansatte totalt sett, er det store antallet deltidsansatte å finne i aldersgruppene over 30 år.

I kommunene er helse- og omsorgssektoren tjenesteområdet med størst omfang av deltidarbeid, her jobber 2 av 3 deltid. Deretter følger oppvekstsektoren med deltidsandeler på 42 og 40 prosent for henholdsvis undervisnings- og barnehageansatte. I undervisningssektoren er det særlig innen skolefri-

tidsordningen at omfanget av deltidarbeid er stort.

## NOEN JOBBER MER – MEN ANDRE JOBBER MINDRE

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant ansatte i kommunal sektor har holdt seg forholdsvis stabil på i underkant av 79 prosent fra 2010 til 2015. Samtidig har det i samme periode skjedd endringer for enkelte ansattgrupper.

Der arbeidstakere under 30 år hadde en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 67,8 prosent i 2010, er denne i 2015 redusert til 62,9 prosent. Hvis man derimot ser på arbeidstakere som i 2010 var under 30 år, og som fortsatt var ansatt i 2015, hadde denne gruppen økt sin gjennomsnittlige stillingsstørrelse fra 72,4 til 80,1 prosent i løpet av perioden. For aldersgruppen 40-49 år har gjennomsnittlig stillingsbrøk økt fra 81,3 prosent i 2010 til 82,7 prosent i 2015.

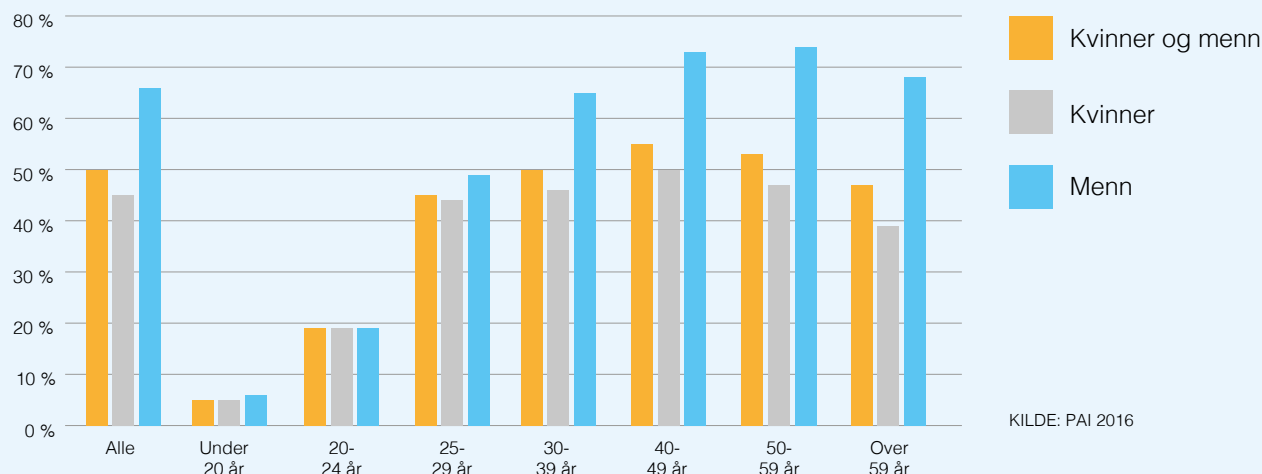
### TABELL 3

#### Andel deltidsansatte etter tjenesteområder

	Kommuner	Fylkeskommuner
Totalt	53 %	30 %
Administrasjon	23 %	12 %
Undervisning	42 %	31 %
Barnehager	40 %	-
Helse og omsorg	67 %	35 %
Samferdsel og teknikk	28 %	13 %
Annet	38 %	20 %

FIG. 25

## Andel heltidsansatte i kommuner og fylkeskommuner, etter aldersgrupper og kjønn



Arbeidstakere som var ansatt i både 2010 og 2015 har økt sin gjennomsnittlige stillingsstørrelse fra 82 til 83,5 prosent. For denne gruppen øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse med alder fram mot fylte 52 år, for deretter å reduseres fram mot pensjonsalder.

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse for deltidsansatte er 58 prosent. Når det gjelder gjennomsnittlig stillingsstørrelse for ansatte som jobbet deltid i både 2010 og 2015, så har den økt fra 60 prosent i 2010 til 63,3 prosent i 2015.<sup>17</sup>

### FLERE ØNSKER EN HELTIDSKULTUR

85 prosent av kommunene og 62 prosent av fylkeskommunene oppgir å ha iverksatt tiltak for å øke andelen som jobber heltid. Dette er en økning fra i fjor, og viser at mange kommuner og fylkeskommuner jobber systematisk med å legge til rette for at flere kan og vil jobbe heltid. Tiltakene som i størst grad er prøvd ut i kommunene er arbeid på tvers, langturnusordninger og mer helgejobbing.

I fylkeskommunene er arbeid på tvers og kompetansetiltak de mest brukte tiltakene for å redusere andelen deltidsansatte.

Til tross for at det i økende grad jobbes målbevisst med å legge til rette for heltidsarbeid, opplever nær 59 prosent av kommunene og 88 prosent av fylkeskommunene at tiltakene «i liten grad» har eller «ikke i det hele tatt» har hatt effekt. I overkant av en tredjedel av kommunene oppgir «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad» å ha økt heltidsandelen gjennom ulike tiltak. Å utvikle en heltidskultur er et langsiktig arbeid. Manglende resultater over tid kan skyldes svakhet i både forankring og bevisstgjøring av mål og hensikt, samt prioritering av ressurser (Fafo 2012).

### VIRKEMIDLER FOR HELTID

For å oppnå målet om heltidskultur, er det nødvendig å tenke nytt rundt utlysning av stillinger. På spørsmål om i hvilken grad det benyttes ledige deltidsstillinger til å øke stillingsandelen for andre deltidsansatte frem-

<sup>17</sup> For mer om gjennomsnittlig stillingsstørrelse, se <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/lonn-og-sysselsetting/>

**TABELL 4**

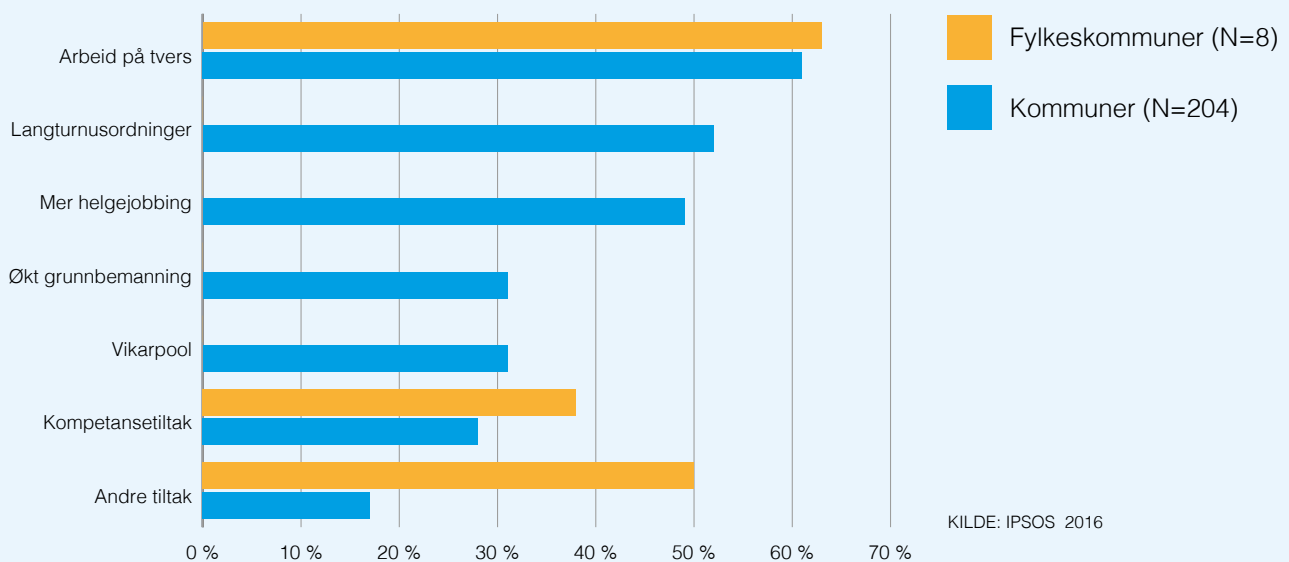
**Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommuner og fylkeskommuner, etter tjenesteområder**

	Alle ansatte	Deltidsansatte
Totalt	79 %	58 %
Administrasjon	88 %	64 %
Undervisning	84 %	64 %
Barnehager	83 %	65 %
Helse og omsorg	69 %	56 %
Samferdsel og teknikk	76 %	36 %
Annet	74 %	52 %

KILDE: PAI 2016

**FIG. 26**

**Hva gjør kommunen/fylkeskommunen for å legge til rette for at flere arbeider heltid?**



KILDE: IPSOS 2016

for å lyse ut ny deltidsstilling, oppgir vel 80 prosent av kommunene og 69 prosent av fylkeskommunene at de «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad» gjør dette.

Ved å kunne tilby unge nyutdannede hele stillinger, vil kommunesektoren framstå som en attraktiv arbeidsgiver. Av fylkeskommunene som deltok i årets spørreundersøkelse, oppgir samtlige at de enten «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad» tilbyr nyutdannede faste hele stillinger. For kommunenes del rapporterer 61 prosent at de «i meget stor grad» eller «ganske stor grad» tilbyr dette. Litt over 1/3 av kommunene oppgir at de «i liten grad» ansetter de som kommer rett fra skolebenken i faste hele stillinger. Det finnes imidlertid ulikheter i utlysningspraksis mellom sektorer, som ikke fanges opp av disse tallene.

#### DET STORE HELTIDSVALGET 2015

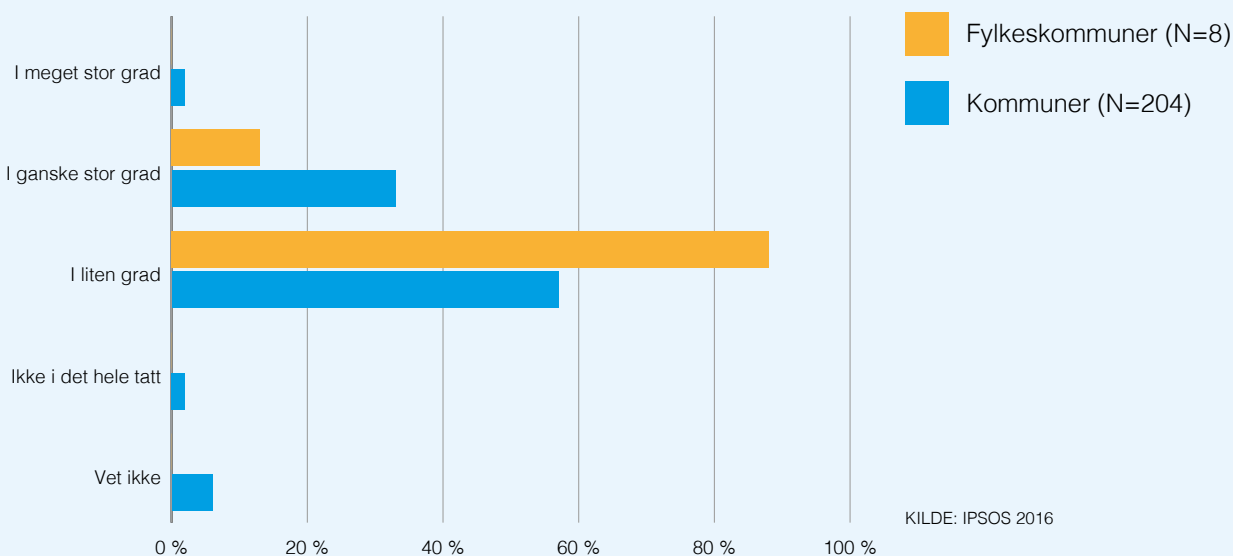
Høsten 2015 fornyet KS, Fagforbundet, Sykepleierforbundet og Delta *Heltidserklæringen*, som første gang ble inngått i februar 2013. Partene holder fast ved at målet om heltidskultur krever innsats og vilje fra alle parter, både sentralt og lokalt. Betydningen av gode lokale prosesser og forankring hos de folkevalgte er avgjørende for å lykkes. I tilknytning til erklæringen er det utviklet en veileder for lokalt arbeid med heltidskultur, og partene har forpliktet seg til å følge opp arbeidet gjennom en egen handlingsplan.<sup>18</sup>

#### HOVEDTARIFFAVTALEN FREMMER HELTIDSKULTUR

Det er gjort flere endringer i Hovedtariffavtalen for å støtte opp om det lokale arbeidet med heltidskultur. Fokus er endret fra uønsket deltid til heltidskultur, og avtalen presiserer at det skal lages egne lokale retningslinjer. Partenes veileder anbefales som et viktig virkemiddel i arbeidet.

**FIG. 27**

**I hvilken grad har kommunen/fylkeskommunen gjennom tiltak klart å øke andelen som arbeider heltid?**



<sup>18</sup> Veilederen finnes på KS' hjemmeside.



---

Kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsgiver som tiltrekker seg tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft. Heltidsarbeid skal derfor være hovedregelen.

---

En heltidskultur utvikles gjennom lokale prosesser og god forankring hos ledere, folkevalgte, tillitsvalgte og de ansatte.

---

Kommunesektoren må øke satsingen på heltidsstillinger.

---

Arbeidstidsbestemmelsene er et viktig virkemiddel for å nå målet om en heltidskultur i kommunesektoren generelt, og i helse- og omsorgssektoren spesielt.

---





## Sykefravær, nedsatt funksjonsevne og avgangsalder

Høyt sykefravær oppgis som den største utfordringen for kommunale arbeidsgivere. Det høye fraværet kan i hovedsak tilskrives en høy kvinneandel og høy gjennomsnittsalder, og at det har vært en stor vekst i antall ansatte i helse- og omsorgssektoren og barnehager – hvor fraværet er høyest.



### HØYT SYKEFRAVÆR I KOMMUNENE

Sykefraværet i kommunesektoren for perioden 2. kvartal 2015 til 1. kvartal 2016 var på 9,7 prosent, noe som utgjør om lag 8 millioner arbeidsdager i året. Dette er en oppgang på 1,2 prosent fra tilsvarende periode året før. For kommunene var det totale sykefraværet på 10,0 prosent, mens det totale sykefraværet i fylkeskommunene var på 7,4 prosent. Det er sykefraværet utenfor arbeidsgiverperioden som øker både i kommuner og fylkeskommuner.

For å nå målet i IA-avtalen (2014–2018) om 20 prosent reduksjon i sykefraværet i forhold til nivået i 2001, må sykefraværet i kommunesektoren ned til 6,7 prosent i 2018.

### UTVIKLING I SYKEFRAVÆRET

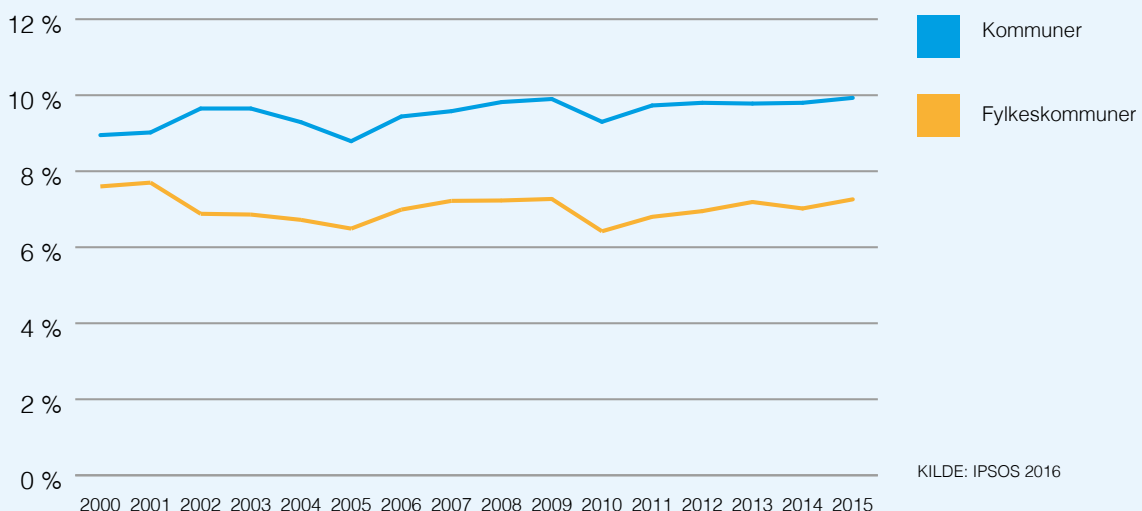
Sykefraværet i kommunene varierer mellom ulike tjenestoområder, og er høyere innen helse- og omsorgssektoren og i barnehagene enn i administrasjon og teknisk sektor.

Sektorene med de høyeste kvinneandelene har også høyest fravær. I løpet av de siste årene har det vært en relativt sterk vekst i antall årsverk i sektorene med høyt sykefravær sammenlignet med sektorene med lavt sykefravær. Dette trekker i retning av en økning i det samlede sykefraværet, og forklarer omtrent halvparten av økningen de siste fem årene.

Studier har vist at årsakene til sykefravær er sammensatte. Dette gjør det utfordrende å finne ut hva som driver utviklingen, og hvorfor det er så store forskjeller mellom kommuner og mellom sektorer. Kommuner og fylkeskommuner er inkluderende virksomheter og jobber godt med tilrettelegging for egne ansatte. Samtidig er det fortsatt mye arbeidskraft å hente ved at sykefraværet reduseres, flere med nedsatt funksjonsevne rekrutteres og avgangsalderen økes.

**FIG. 28**

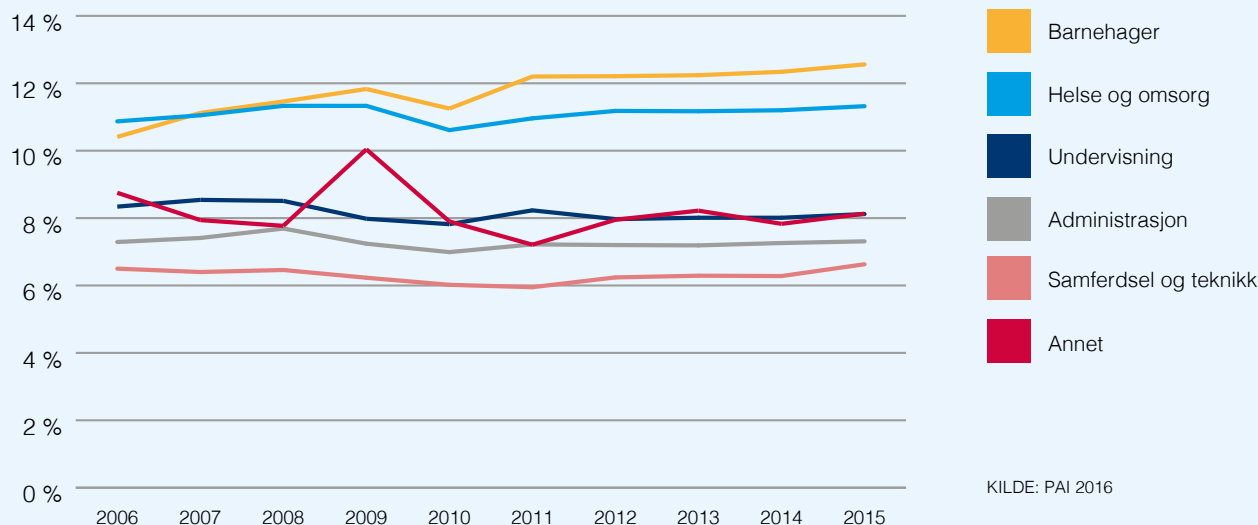
**Utvikling i samlet sykefravær i kommuner og fylkeskommuner, 4. kvartal til 3. kvartal**



KILDE: IPSOS 2016

FIG. 29

Samlet sykefravær innen ulike sektorområder i kommuner og fylkeskommuner, 4. kvartal til 3. kvartal



### KVINNER HAR HØYT SYKEFRAVÆR

Kvinner har vesentlig høyere sykefravær enn menn. Dette er gjennomgående i hele arbeidslivet, også internasjonalt. Det samlede fraværet for kvinner og menn i kommunene ble målt til henholdsvis 10,9 og 5,9 prosent i perioden 2. kvartal 2015 til 1. kvartal 2016. Kvinners sykefravær er 84 prosent høyere enn menns. Til tross for betydelig forskning på området, finnes det ingen entydig forklaring på hvorfor forskjellen er så stor.

### SYSSELTSATTE MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE

SSBs arbeidskraftundersøkelse fra 2015 viser at nærmere 16,6 prosent av befolkningen i alderen 15–66 oppgir å ha nedsatt funksjonsevne.<sup>19</sup> Av disse er litt over 43 prosent i arbeid, mot om lag 74 prosent av den totale befolkningen i samme aldersgruppe. Differansen i sysselsettingsandelen mellom personer med nedsatt funksjonsevne og be-

folkningen totalt, er minst for aldersgruppen 15–24 år og størst for gruppen i alderen 40–54 år (SSB 2015).

Kommunesektoren sysselsetter en større andel personer med nedsatt funksjonsevne enn det privat og statlig sektor gjør. Samtlige sektorer har imidlertid hatt en positiv utvikling i sysselsettingsandelen fra 2014 til 2015. I 2. kvartal 2015 hadde 12,5 prosent av de kommunalt tilsatte nedsatt funksjonsevne. Dette er en økning på 1,3 prosentpoeng fra tilsvarende periode i 2014. I samme periode økte andelen i privat sektor fra 8,4 til 9,1 prosent, mens andelen for statlig sektor gikk opp fra 7,7 til 8,2 prosent (Bø og Håland 2015).

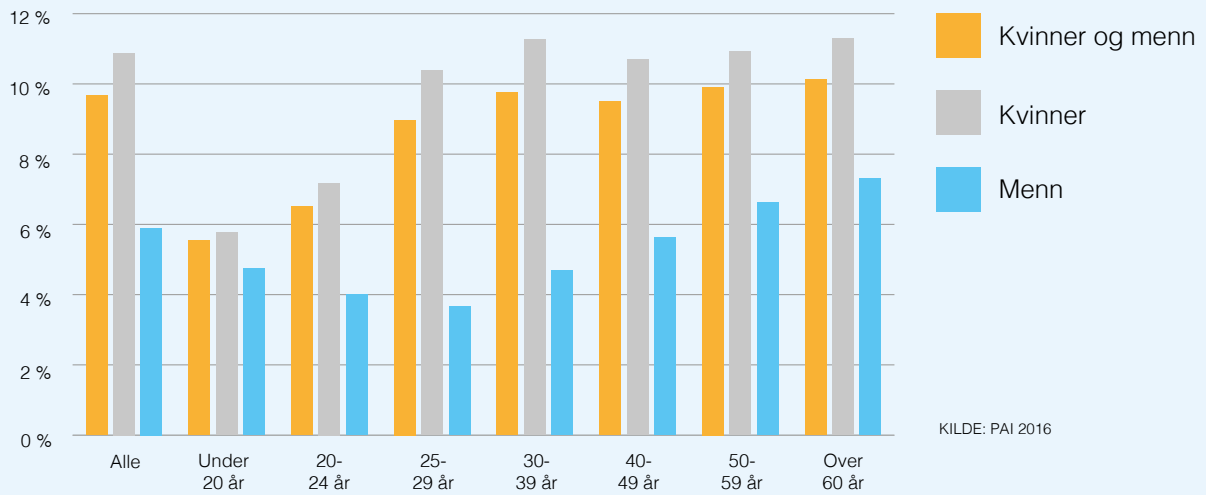
27 prosent av de ikke-sysselsatte funksjonshemmede, uttrykte i 2015 et ønske om arbeid. Denne andelen har holdt seg stabil siden kartleggingen startet opp for 14 år siden. I befolkningen totalt ytret 36 prosent

<sup>19</sup> Nedsatt funksjonsevne er her definert som fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter.

av de ikke-sysselsatte i aldersgruppen 15-66 år et ønske om arbeid (SSB 2015).

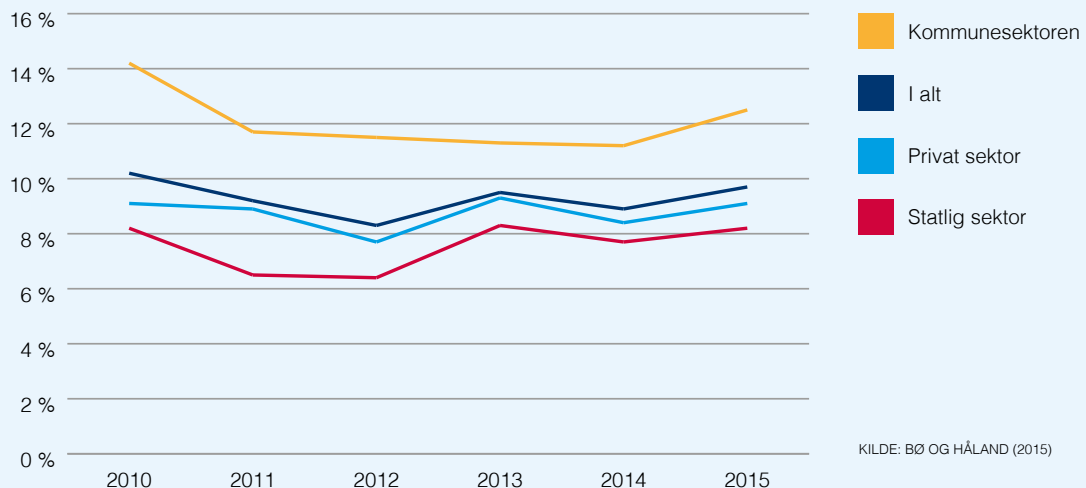
**FIG. 30**

**Samlet sykefravær for kommuner og fylkeskommuner, etter kjønn og aldersgrupper, 2. kvartal 2015 til 1. kvartal 2016**



**FIG. 31**

**Sysselsatte med funksjonshemming, andel av sysselsatte i alt, etter sektor**



### HØY AVGANGSALDER I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

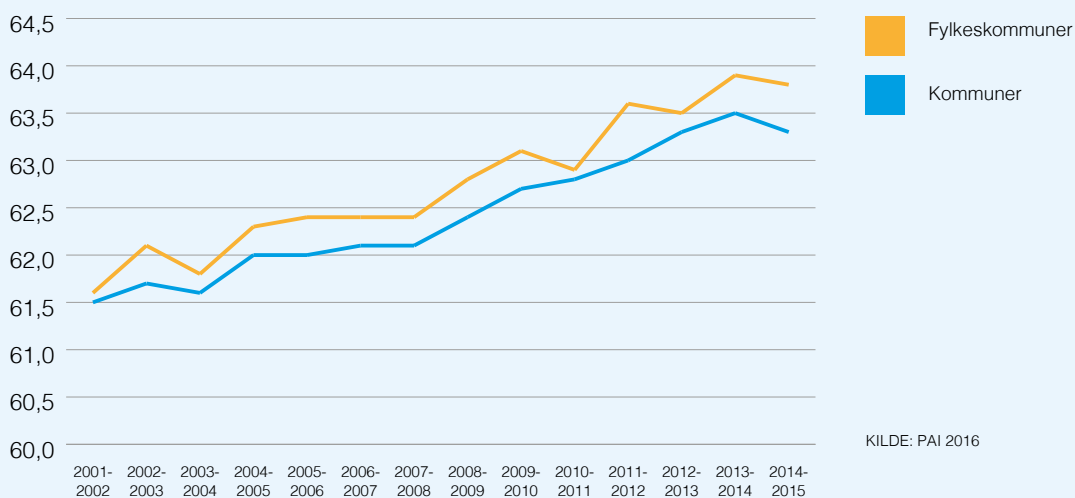
Gjennomsnittlig avgangsalder for ansatte over 55 år var i 2015 63,4 år for kommune-sektoren sett under ett. I snitt var avgangsalderen 63,7 år for menn og 63,3 år for kvinner. For kommunene og fylkeskommunene var avgangsalderen målt til henholdsvis 63,3 og 63,8 år. Selv om dette er en svak nedgang fra året før, er tendensen over tid

stigende. Kommunene har hatt en forholdsvis jevn øking fra 2008 til 2014.

Undervisningspersonell hadde i 2015 en gjennomsnittlig avgangsalder på 63,2 år, svakt ned fra året før. Helse- og omsorgspersonell og barnehageansatte hadde en gjennomsnittlig avgangsalder på 63,0 og 61,2 år (PAI 2016).

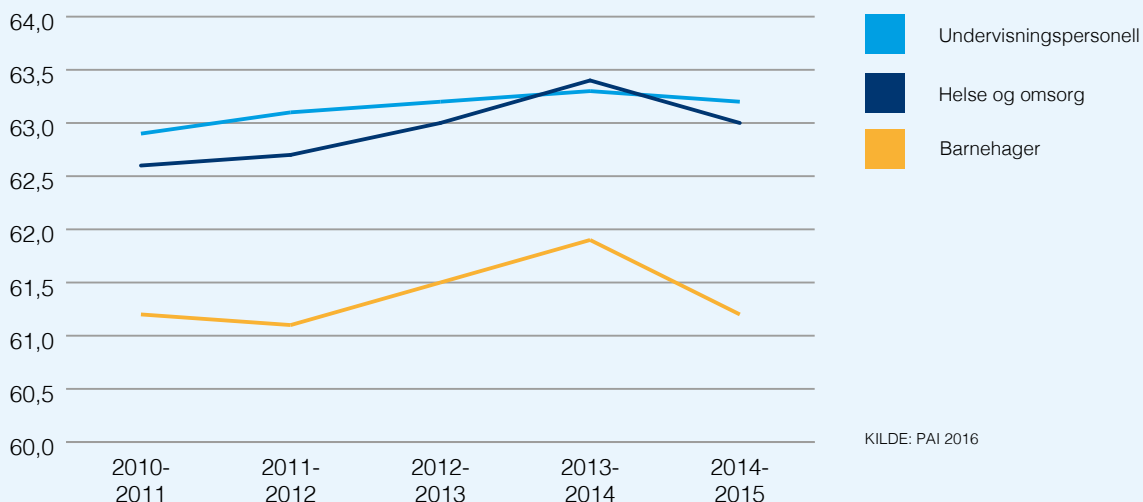
**FIG. 32**

#### Gjennomsnittlig avgangsalder for ansatte over 55 år



**FIG. 33**

#### Gjennomsnittlig avgangsalder for ansatte over 55 år, utvalgte tjenesteområder





Det er nødvendig med en forsterket innsats for å redusere sykefraværet.

En større andel av medlemmene må vise til nedgang i sykefraværet.

Det er behov for bedre sammenheng mellom arbeidskraftbehov i kommune-sektoren, utdanningstilbud på alle nivå og virkemiddelapparatet i NAV for å understøtte inkludering i arbeidslivet.





## Lønns- og arbeidsvilkår

Lønn er en av flere viktige faktorer som har betydning for å beholde og rekruttere medarbeidere. Tall fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene viser at lønnsutviklingen for kommunetilsatte i perioden 2010-2015 var på linje med lønnsutviklingen i de andre store forhandlingsområdene. Lønnsutgiftene utgjør mer enn 60 prosent av kommunenes driftsbudsjett, og det er viktig at en sørger for en målrettet disponering av lønnsmidlene.

## LØNNSUTVIKLING

I perioden 2010-2015 har den samlede årslønnsveksten for kommunalt tilsatte vært på 20,0 prosent. Dette tilsier en gjennomsnittlig vekst på 3,7 prosent per år. Til sammenligning har årslønnsveksten for de statstilsatte vært 19,3 prosent i samme periode, noe som gir en vekst på 3,6 prosent i snitt per år.

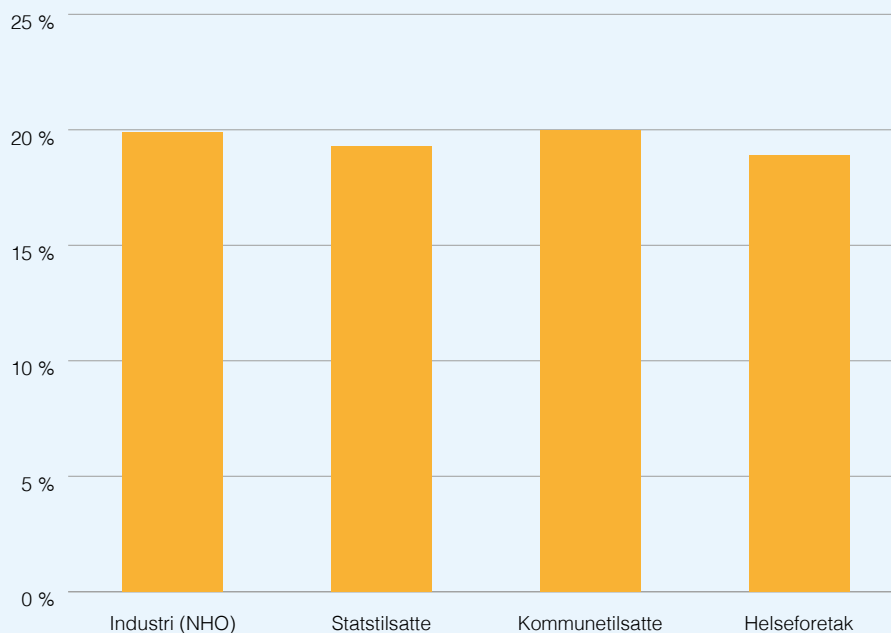
Blant de heltidstilsatte i kommunesektoren med universitets- og høyskoleutdanning utover fire år, er prosentvis datolønnsvekst fra 2010-2015 målt til 17,7 prosent. Dette er høyere enn hva veksten har vært i både industrien, staten og helseforetakene. Kommunalt tilsatte med høyere utdanning av varighet opp til og med fire år, har hatt en lønnsvekst per dato på 17,2 prosent. Lønnsveksten for kommunalt sysselsatte med utdanning på videregående skolenivå, var i perioden 2010-2015 18,2 prosent (TBU 2016).



**I perioden 2010-2015 har den samlede årslønnsveksten for kommunalt tilsatte vært på 20,0 prosent.**

**FIG. 34**

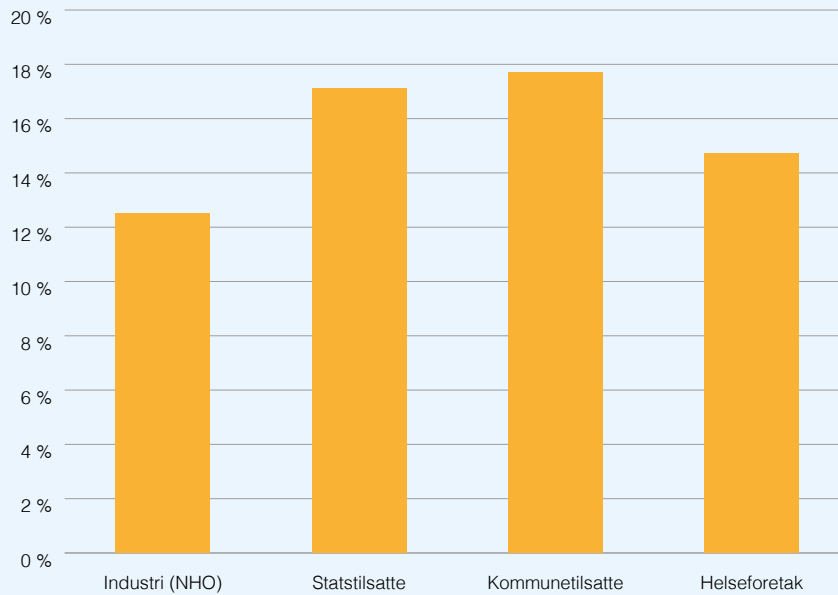
**Samlet årslønnsvekst 2010-2015 i prosent for noen store forhandlingsområder**



KILDE: TBU 2016

FIG. 35

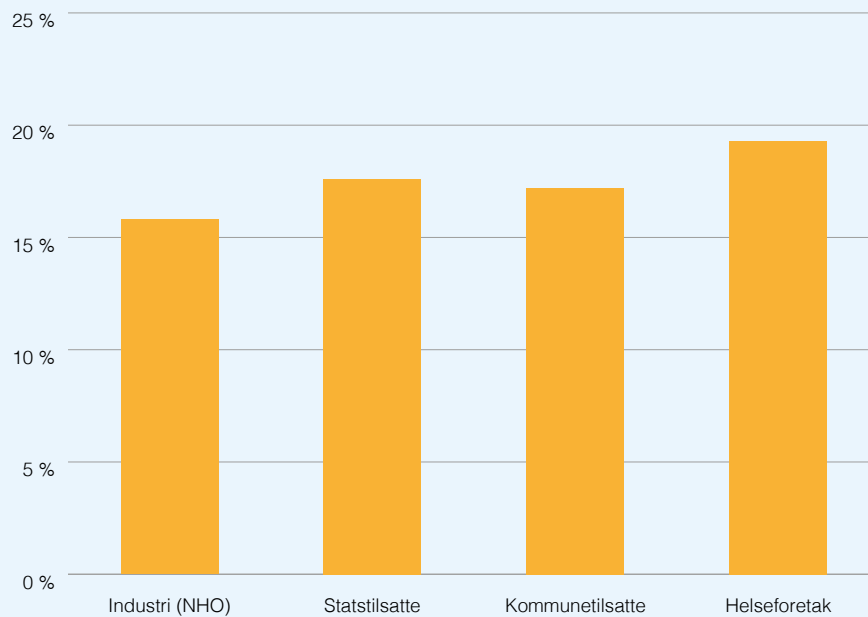
Samlet prosentvis datalønnsvekst fra 2010-2015 for heltidstilsatte med universitets- eller høgskoleutdanning lenger enn 4 år



KILDE: TBU 2016

FIG. 36

Samlet prosentvis datalønnsvekst fra 2010-2015 for heltidstilsatte med universitets- eller høgskoleutdanning til og med 4 år

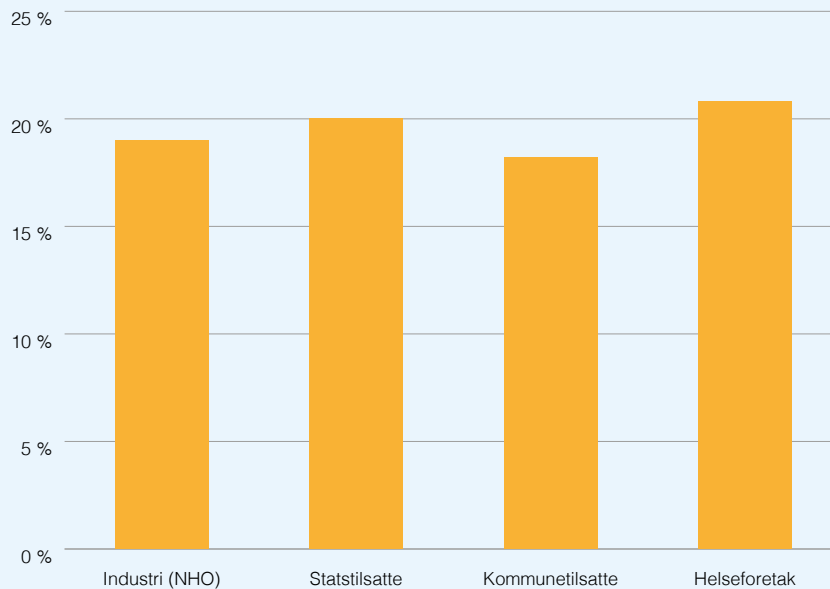


KILDE: TBU 2016



FIG. 37

Samlet prosentvis datolønnsvekst fra 2010-2015 for heltidstilsatte med utdanning på videregående skolenivå



KILDE:TBU 2016



**I 2015 var gjennomsnittlig årslønn per årsverk for kommunetilsatte på 477.500 kroner.**

### LØNNSNIVÅ I KOMMUNESEKTOREN

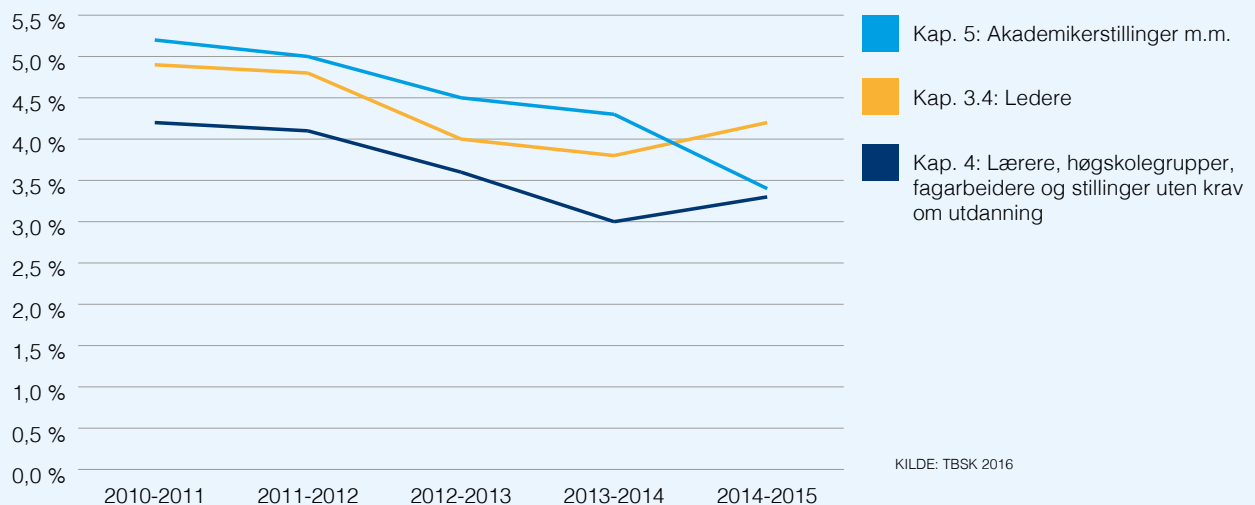
I 2015 var gjennomsnittlig årslønn per årsverk for kommunetilsatte på 477.500 kroner. Det gjennomsnittlige lønnsnivået er lavere i kommunesektoren enn i industrien og staten. Noe av denne forskjellen kommer av forskjeller i arbeidsoppgaver, som medfører en annen stillingsstruktur. Videre er andelen ansatte i stillinger uten krav til utdanning større i kommunesektoren enn i staten.

Kvinner og menn har forskjellig utdanning og arbeid. Dette resulterer i at kvinner og menn er ansatt i ulike stillinger og har ulikt lønnsnivå. Blant annet er 80 prosent av assistentstillingene besatt av kvinner, mens andelen menn i rådmannsstillinger er 73 prosent. Dersom slike forskjeller hensynstas, vil kvinners månedsførtjeneste utgjøre 98 prosent av menns månedsførtjeneste. Når slike forskjeller ikke tas hensyn til, er andelen 93 prosent.

### ÅRSLØNNSVEKST ETTER HOVEDTARIFFAVTALEN

Figur 38 viser utvikling i prosentvis årslønnsvekst for Hovedtariffavtalens ulike forhandlingskapitler. Gruppene som er omfattet av systemet med sentral lønnsfastsettelse, innplasserte i kapittel 4, har fra 2010-2015 hatt en gjennomsnittlig årslønnsvekst per år på 3,6 prosent. For akademikergruppene i kapittel 5, som kun har lokal fastsetting av lønn, har gjennomsnittlig årslønnsvekst per år i samme periode vært 4,5 prosent. Ledere innplasserte i kapittel 3.4 har i perioden 2010-2015 hatt en gjennomsnittlig årslønnsvekst på 4,3 prosent.

**FIG. 38**  
**Årslønnsvekst etter Hovedtariffavtalens ulike kapitler**



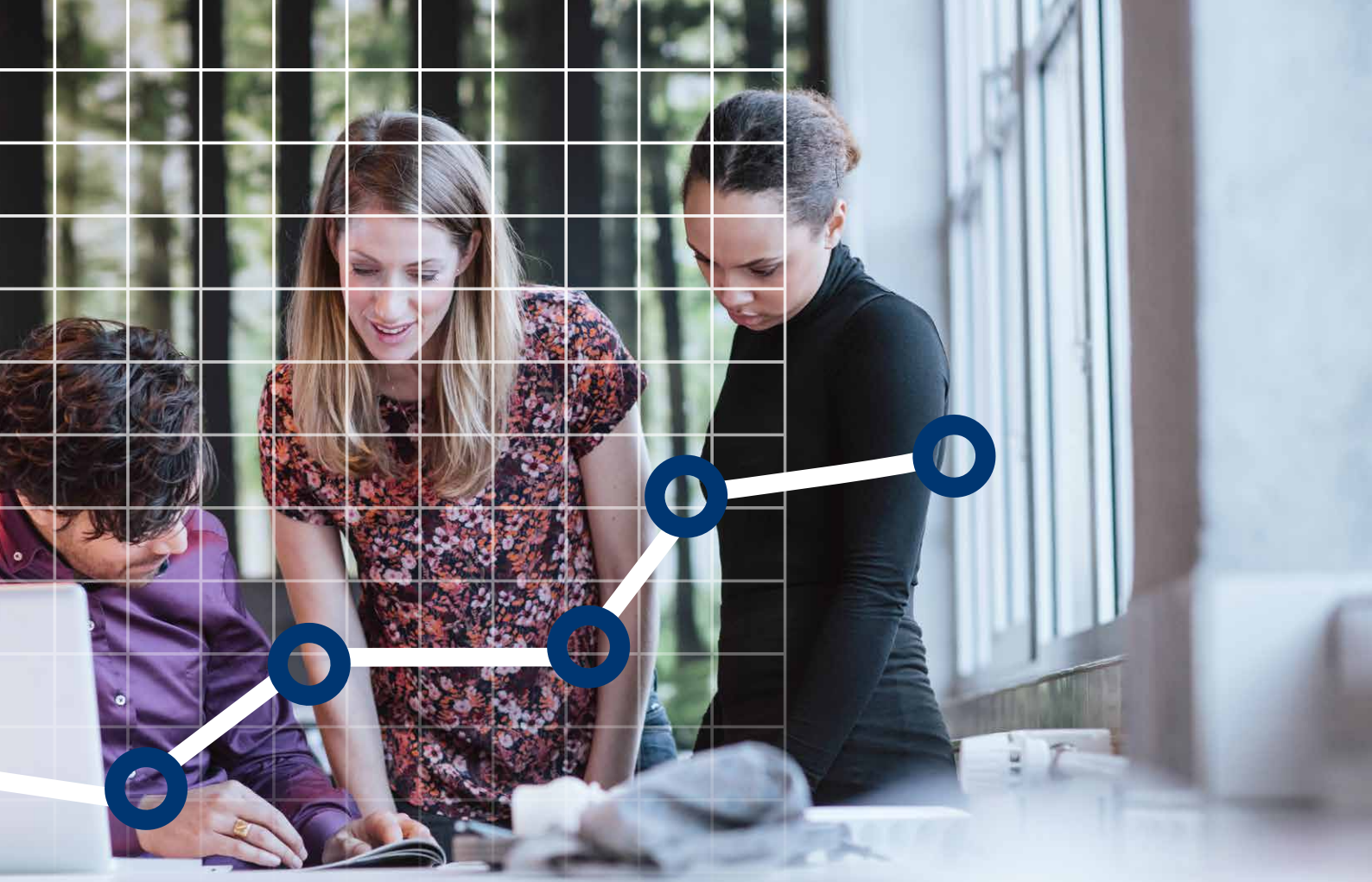


Hovedtariffavtalens lønns- og forhandlingsystem er ett av flere virkemidler for å beholde og rekruttere arbeidstakere, og er ment å gi kommunene nødvendig fleksibilitet for å ta vare på og skaffe viktig kompetanse og arbeidskraft.

Hovedtariffavtalen må dekke behovene i dagens og framtidens arbeidsliv. Det forutsetter en stadig utvikling og tilpasning av tariffbestemmelser.

Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar. Opplegget for forhandlingene bygger på at lønnsveksten må tilpasses det konkurranseutsatt sektor kan leve med over tid. Partene i avtaleområder med konkurranseutsatt virksomhet forhandler derfor først og resultatet fra disse virker som en norm for resten.





# Innvandring

Tall fra SSB viser at andelen sysselsatte med innvandrerbakgrunn i kommunesektoren var 11,8 prosent i 2015. Dette er en svak oppgang fra året før, og en økning på 1,9 prosentpoeng siden 2011. Sysselsettingsandelen for personer med innvandrerbakgrunn er lavere enn den er for befolkningen generelt. Økt sysselsetting av innvandrerbefolkningen utgjør en stor arbeidskraftreserve for kommunesektoren.

## NORGES INNVANDRERBEFOLKNING

Ved inngangen til 2016 utgjorde personer med innvandrerbakgrunn 16 prosent av befolkningen i Norge. Dette tilsvarer omtrent 848.200 mennesker som enten selv har innvandret eller som er født i Norge av to innvandrerforeldre.

I Norge bor det mennesker med opprinnelse fra til sammen 223 ulike land og selvstyrte regioner. Den desidert største gruppen innvandrere kommer fra Polen, etterfulgt av Litauen, Sverige og Somalia. Det bor innvandrere i alle landets kommuner. Størst andel finner vi i Oslo og Drammen, hvor personer med innvandrerbakgrunn står for 32,5 og 28 prosent av folkemengden.

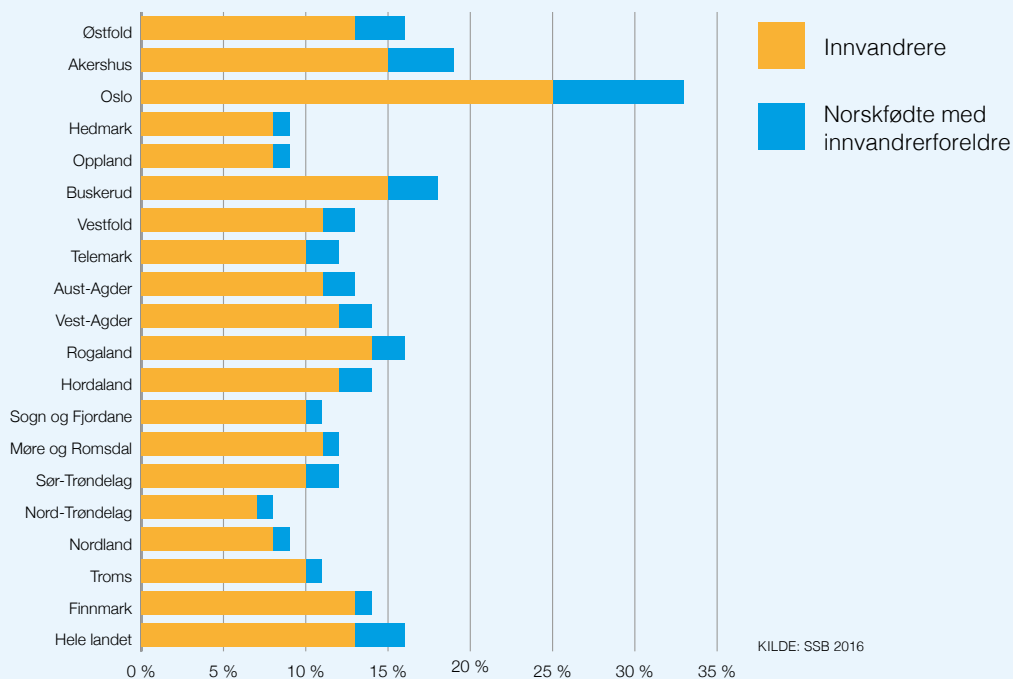
Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er i snitt vesentlig yngre enn befolkningen totalt sett. 50 prosent av Norges innvandrerbefolkning er i dag mellom 20 og 40 år, og kun 9 prosent er over 60 år. De norskfødte med innvandrerforeldre er enda yngre: Over halvparten er under 10 år, 80 prosent er under 20 år og kun 1,7 prosent er over 40 år (SSB 2016).



**Ved inngangen til 2016 utgjorde personer med innvandrerbakgrunn 16 prosent av befolkningen i Norge.**

**FIG. 39**

**Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn som andel av befolkningen etter fylke**



## FRAMSKRIVING AV INNVANDRERBEFOLKNINGEN

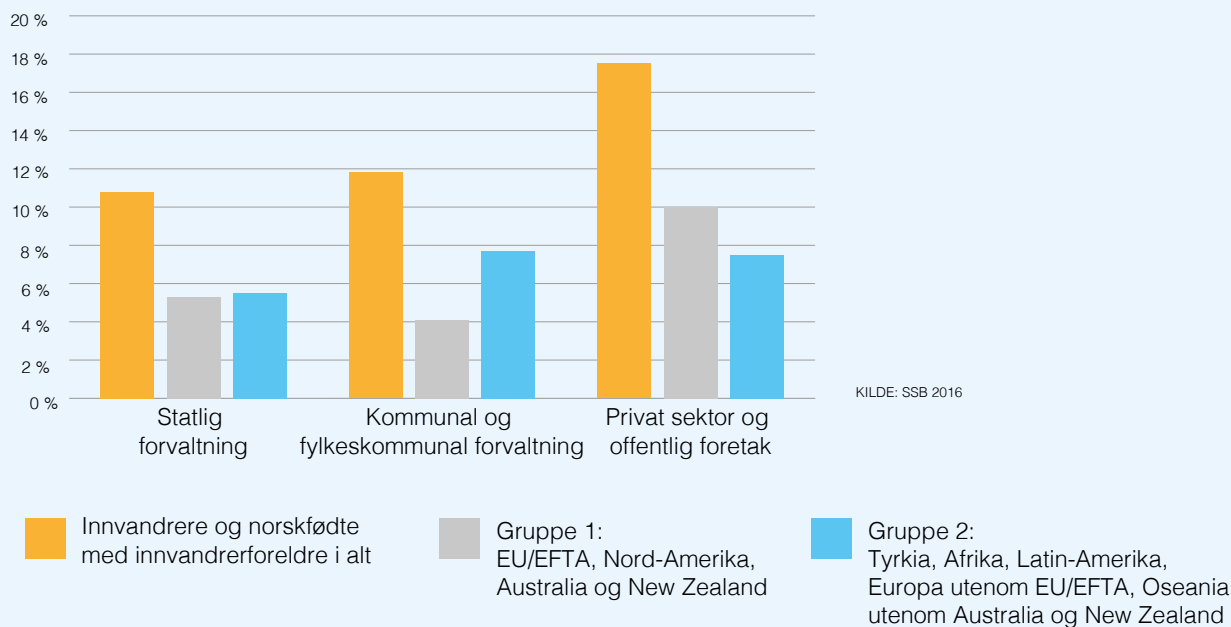
Innvandring betyr mye for kommunenes befolkningsutvikling.<sup>20</sup> De neste tre tiårene ventes innvandrerbefolkningen å bli dobbelt så stor som i dag. SSB har estimert at gruppen vil øke fra dagens 700.000 til 1,4 millioner i midten av 2040-årene, og videre til 1,7 millioner i 2060. Også antallet personer født i Norge med to innvandrerforeldre vil øke betydelig. Dette skyldes at vi forventer en relativt høy nettoinnvandring framover. Framskrivningene av innvandringen er imidlertid svært usikre, og derfor er det også stor usikkerhet knyttet til anslagene (Tønnessen mfl. 2016). Innvandrere er vanligvis relativt unge når de kommer til landet, noe som bidrar til å bremse aldringen i samfunnet. Til tross for at en positiv

nettoinnvandring virker dempende på den framtidige nedgangen i andelen yrkesaktive i forhold til andelen pensjonister, vil vi fremdeles se en nedgang.

## DELTAKELSE I ARBEIDSLIV OG UTDANNING

Ifølge SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk var 60,3 prosent av innvandrerne i alderen 15-74 år i arbeid i 2015. Til sammenligning var sysselsettingsandelen i hele befolkningen 66,1 prosent. Blant innvandrerne er andelen menn i arbeid betraktelig høyere enn den er for kvinner. Avstanden i sysselsetting mellom kjønnene er nesten den dobbelte blant innvandrerne sammenlignet med befolkningen som helhet. Forskjeller finnes det også mellom ulike landgrupper.

**FIG. 40**  
**Andel sysselsatte etter landbakgrunn og sektor**



<sup>20</sup> Merk at asylsøkere ikke teller med i befolkningsstatistikken før de eventuelt får oppholdstillatelse.

69 prosent av innvandrerne fra landgruppe 1 var sysselsatt i 2015, mens andelen blant innvandrerne fra Asia var 56 prosent og fra Afrika 42 prosent.<sup>21</sup>

Av landets fylker hadde Akershus og Sogn og Fjordane de høyeste sysselsettingsandelene blant innvandrere i 2015, med andeler på 64,9 og 64,3 prosent. I motsatt ende av skalaen befinner Telemark og Aust-Agder seg, med sysselsettingsandeler på henholdsvis 52,0 og 53,5 prosent (SSB 2016).

Når det gjelder de ulike sektorenes sysselsetting av personer med innvandrerbakgrunn, har private virksomheter den største andelen med 17,5 prosent. Deretter følger kommunal sektor og statlig forvaltning med henholdsvis 11,8 og 10,8 prosent. Samtidig som kommunesektoren har den høyeste andelen ansatte fra landgruppe 2 med 7,7 prosent, har kommunal forvaltning også den laveste andelen ansatte fra landgruppe 1 med 4,1 prosent.<sup>22</sup> Siden 2011 har kommunesektorens andel av ansatte fra landgruppe 1 og 2 økt med henholdsvis 0,7 og 1,3 prosentpoeng.

### TILTAK FOR Å REKRUTTERE INNVANDRERE

Av kommunene og fylkeskommunene som deltok i årets spørreundersøkelse, svarte 25 prosent av kommunene og 31 prosent av fylkeskommunene at de har iverksatt særskilte tiltak for å rekruttere medarbeidere fra innvandrerbefolkningen. Dette er en svak økning fra året før, men en nedgang sammenlignet med 2012 da 29 og 57 prosent av henholdsvis kommunene og fylkeskommu-

nene hadde satt i verk tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere.

Både kommuner og fylkeskommuner peker på mangelfulle norskkunnskaper som den største utfordringen med å rekruttere innvandrere. Hele 78 prosent av kommunene og 69 prosent av fylkeskommunene svarer dette, noe som er omtrent tilsvarende som i 2015. Videre rapporteres også manglende formelle kvalifikasjoner som et hinder i rekrutteringsarbeidet, og det samme gjelder det å vurdere papirer fra utenlandske utdanningsinstitusjoner.

Av de kommunene som har iverksatt tiltak, så har om lag 3 av 10 kommuner benyttet ansettelsestiltak. Eksempler på ansettelsestiltak kan være å innkalle minst en person med innvandrerbakgrunn til jobbintervju dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen, forsøk med anonymisering av jobbsøknader eller opprettelse av traineeordninger. 3 av 10 kommuner har også iverksatt norskopplæringstiltak for å rekruttere, og ca. 17 prosent har satt i gang kompetansehevede tiltak. Det er lite endring i hvilke typer tiltak som er iverksatt fra 2015 til 2016.

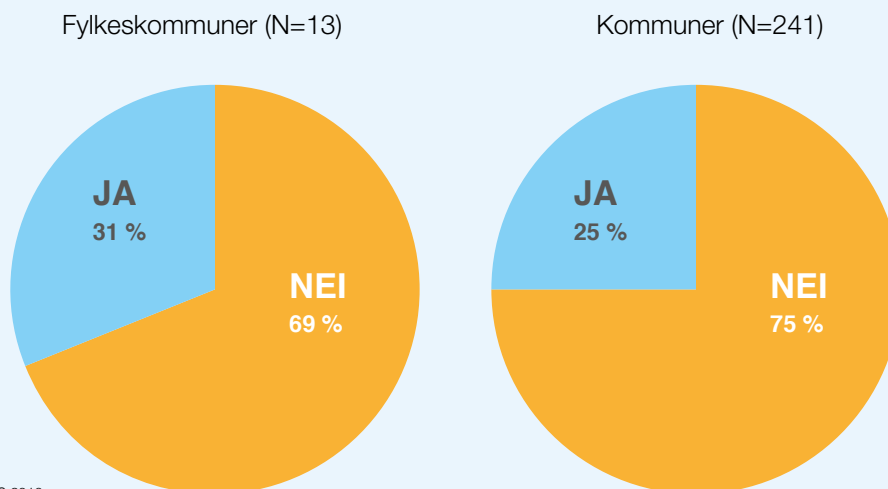
Når det gjelder i hvilken grad kommunene har oppnådd ønskede resultater av iverksatte tiltak, er tilbakemeldingene delte. 43 prosent av kommunene opplever at tiltakene «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» har hatt en effekt. Tilsvarende andel (43 prosent) mener tiltakene «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad» har oppnådd ønskede resultater.

<sup>21</sup> Landgruppe 1: EU/EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

<sup>22</sup> Landgruppe 2: Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.

FIG. 41

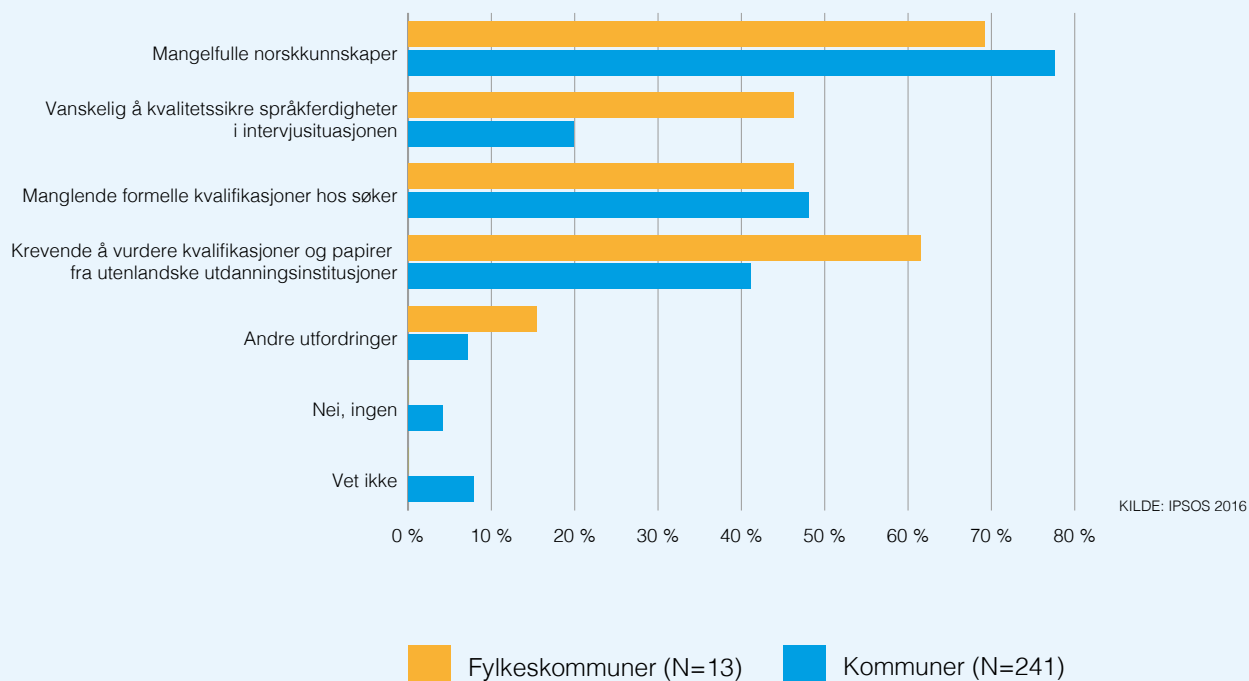
Har kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver iverksatt særskilte tiltak for å rekruttere medarbeidere fra innvandrerbefolkningen?



KILDE: IPSOS 2016

FIG. 42

Opplever kommunen/fylkeskommunen noen utfordringer i arbeidet med å rekruttere innvandrere, i så fall hvilke?



KILDE: IPSOS 2016





---

Kommuner og fylkeskommuner bør ha læreplasser som gir innvandrere som tar fagutdanning i kommunale fag en mulighet til å bli kjent med kommunesektoren som arbeidsgiver.

---

Kommuner og fylkeskommuner bør legge til rette for fagutdanning for personer som mangler grunnutdanning fra eget land.

---

Staten må sørge for sikrere, raskere og enklere godkjenning av utdanning som flyktninger har med seg, og at det legges til rette for et «hurtigspor» inn i arbeid og aktivitet.

---



## DYPTYKK 2016

# Hva kjennetegner kommuner som ansetter flyktninger?

Deltakelse i arbeidslivet er viktig for å integrere flyktninger i det norske samfunnet. Arbeid har en verdi for den enkelte, for kommuneøkonomien og for samfunnet. Flyktningers kompetanse er også en ressurs for kommunene som arbeidsgiver. Inkludering gir i tillegg økt kunnskap og forståelse for ulik bakgrunn. I årets dypdykk formidler vi eksempler fra kommuner som har ansatt flyktninger etter at de har gjennomført introduksjonsprogram.

### OM UNDERSØKELSEN

Hensikten med årets dypdykk er å identifisere viktige faktorer når flyktninger ansettes i kommunene. Seks kommuner har deltatt i en kvalitativ undersøkelse utført av Ipsos. Kommunene er valgt ut fordi de har god erfaring med å ansette flyktninger, er geografisk spredd og er av ulik størrelse målt i antall innbyggere. Undersøkelsen er rettet mot ansettelse av flyktninger som har gjennomført introduksjonsprogrammet.<sup>23</sup>

Kommunene er bevisste på at det «må være en jobb i den andre enden» ved aktiviteter

som tilbys flyktninger, og at det drives målrettet innsats for å dekke kompetansebehovet i kommunene. Rollemodeller, strategier for inkludering, holdningsarbeid, tett oppfølging av flyktingene, språkopplæring, samarbeid med NAV og yrkesrettet arbeidspraksis er faktorer som fremmer ansettelse av flyktinger, ifølge kommunene selv.

### NOEN KONKRETE TILTAK

I én kommune er det et opplegg for å øke kommunens flerkulturelle forståelse samtidig som flyktingene og andre minoriteter blir bedre kjent med kommunen. Kommunen har

<sup>23</sup> Nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente mellom 18 og 55 år har rett til å delta i et heltids introduksjonsprogram.



## **HVA SKAL TIL FOR Å LYKKES MED ANSETTELSE AV FLYKTNINGER?**

Selv om tiltakene varierer med kommunenes størrelse og egenart, har de noen felles råd til andre kommuner:

### **Holdningsarbeid og gjensidig kunnskap om kultur**

«Vi skal være klar over at folk har en medbrakt kompetanse.»

- *virksomhetsleder i en mindre kommune*

### **Mangfold i rådgiverstillinger og lederstillinger motiverer flyktninger**

«Alle stopper opp på laveste nivå. Det er et glasstak. Vi må bære fram noen som lykkes oppover i systemet.»

- *personalleder i en mellomstor kommune*

### **Strategier og politikk for inkludering i kommunen**

«Det er viktig å jobbe med dette i ledelsen, i strategier. Policy.»

- *personalleder i en stor kommune*

### **Tett oppfølging med en bred tiltaksvifte og formalisering av kompetanse**

«Vi vet at det lønner seg med tett oppfølging.»

- *personalleder i en mindre kommune*

### **Personlig initiativ og relasjoner**

«Forpliktelsen blir til i møtet mellom mennesker.»

- *virksomhetsleder i en mellomstor kommune*



derfor etablert et interkulturelt praksissenter på biblioteket. Her arbeider innvandrersorganisasjoner og kommunen sammen om felles arrangementer. Samarbeidet har blant annet gitt flyktningene økt kompetanse om offentlig sektor, mens kommunen har fått økt innsikt i flere nye kulturer.

Én bykommune har en internasjonal skole, der også norskopplæringen for flyktningene er lokalisert. Da skolen flyttet inn i nye lokaler og manglet kantine, så kommunen en fin mulighet til å ta imot personer på arbeidspraksis i kantinen. Kommunen vurderer også om interesserte skal få kunne avlegge fagbrev her.

En annen kommune har oppnådd gode resultater ved å plassere personalleder i rådmannens ledergruppe. Dermed blir det bedre samspill mellom ulike tjenesteområder og mer helhetlig perspektiv på arbeidsmiljø og arbeidstakere, som igjen gir muligheter for mangfold.

### MÅLRETTET INNSATS FOR Å DEKKE KOMPETANSEBEHOV

Flyktningene må kvalifisere seg innen områder der det er behov for kompetanse og arbeidskraft. Én kommune har behov for flere tospråklige ansatte innen helse- og

omsorgstjenester. Denne kommunen er i startgropen av et potensielt samarbeid med fylkeskommunens karrieresenter om muligheter for at assistenter med annen morsmålsbakgrunn enn norsk kan få ta helsefagarbeiderutdanning eller sykepleierutdanning. En annen kommune har satt i gang et program for sykepleiere som har utdanning fra sitt hjemland for å tilby kvalifisering slik at de får norsk autorisasjon.

### SPRÅK OG KVALIFIKASJONER

Kvalifikasjonsprinsippet – at den best kvalifiserte søkeren til en stilling i kommunen skal tilsettes – oppleves av enkelte kommuner som et hinder for å kunne ansette flyktninger. Arbeidsgiverne vurderer også at kommunal sektor utmerker seg med høye krav til ferdigheter og kompetanse.

Mangel på norskkunnskaper hos flyktninger er utfordrende for arbeidsgiverne. Kommunikasjon er viktig i de kommunale tjenestene. Språk er av vesentlig betydning når man skal velge den best kvalifiserte til en ledig stilling, ifølge en virksomhetsleder i en barnehage. Andre påpeker at språket utvikler seg mens man er i arbeid, og at manglende norskkunnskaper ikke alltid bør tillegges like stor vekt.



**Å ha vært i arbeidspraksis er en døråpner.  
Da blir man kjent med hverandre.**

- virksomhetsleder i en mindre kommune



## I 2015 deltok ca. 11.000 voksne flyktninger i introduksjonsordningen.

### STØRRE KOMMUNER SAMARBEIDER BREDT

Arbeidsgiverne framhever samarbeidet med NAV. Dette gjelder særlig om arbeidspraksis for flyktninger etter gjennomført introduksjonsprogram.<sup>24</sup> Én kommune viser til et velfungerende samarbeid der NAV blant annet kan tilby stønad til flyktninger mellom avsluttet introduksjonsprogram og arbeid/utdanning. Det innebærer at man i en overgangsfase samarbeider om en løsning som gjør flyktningen mindre sårbar. Andre kommuner opplever behov for tettere samarbeid med NAV om arbeidsplasser.

Én stor bykommune samarbeider med frivillige organisasjoner og driftsoperatører av asylmottak for raskt å komme inn med tiltak som skoletilbud. Under den høye tilstrømmingen av asylsøkere i 2015 var det et tett samarbeid mellom ledelsen i kommunen og driverne av akuttmottakene. Kommunen arbeider også sammen med NHO for å øke kompetansen til ansatte med minoritetsbakgrunn.<sup>25</sup> Programmet kan gi deltakerne økt kompetanse og et verdifullt nettverk, i tillegg til at deltakerne blir rollemodeller for andre.

### ARBEIDSPRAKSIS I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Nivået på grunnleggende ferdigheter, utdanningsbakgrunn og norskkunnskaper varierer fra person til person. Kommunene legger vekt på språktrening og arbeidspraksis i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Slik legges stein på stein fram mot sysselsetting. Den enkelte deltakers egeninnsats, arbeidsgivere som tilbyr praksisplasser og god oppfølging er viktig for et vellykket praksisopphold. Virksomhetsledere peker på betydningen av arbeidspraksis under introduksjonsprogrammet for å kvalifisere til varig arbeid. Praksisperioden er også nyttig for kommunens ansatte fordi de blir kjent med, og kanskje får ansvar for, personen som er utplassert.

Yrkesretting av arbeidspraksisperioden trekkes fram som en god ordning. Dette innebærer at man utfører arbeidsoppgaver som er knyttet til et bestemt yrke. Personer med flyktningebakgrunn har ofte praksisplass eller arbeidsplass innen fagfelt som renhold, omsorg og barnehage. Det oppleves jevnt over som krevende å finne praksisplasser eller arbeidsplasser innen andre fagområder.

<sup>24</sup> Det statlige arbeidsrettede tiltaket *arbeidspraksis i ordinær virksomhet* ble erstattet av *arbeidstrening* 1. januar 2016.

<sup>25</sup> *Global Future* er NHOs talentprogram for å mobilisere innvandrere med høy utdanning til sentrale stillinger og styreverv i norsk næringsliv.

## FAKTA OM INTEGRERING AV FLYKTNINGER I NORSKE KOMMUNER

Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. De aller fleste norske kommuner sier ja til bosetting av flyktninger.

Siden innføringen av introduksjonsloven i 2004 er alle kommuner som bosetter flyktninger forpliktet til å tilby et fulltids introduksjonsprogram til alle voksne flyktninger. Programmet kan vare inntil 2 år. Målet med programmet er overgang til arbeid eller ordinær utdanning gjennom norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til arbeidslivet.

Kommuner som tar i mot flyktninger mottar integreringstilskudd fra staten som skal dekke utgiftene knyttet til bosetting og integrering.

### Bosetting

- I 2015 bosatte kommunene 11.334 flyktninger.
- I 2016 har kommunene vedtatt bosetting av 16.446 flyktninger. Av disse er 2.893 plasser forbeholdt enslige mindreårige flyktninger.
- De største gruppene har opprinnelse fra Syria, Eritrea og Afghanistan.
- Nesten halvparten av flyktningene bosatt i 2016 er enslige voksne.
- 69 prosent av de bosatte er menn.

### Introduksjonsordningen

- I 2015 deltok ca. 11.000 voksne flyktninger i introduksjonsordningen.
- 45-50 prosent av deltakerne har de siste årene gått direkte over til arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet.
- Ca. 60 prosent av deltakerne er i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program.
- Måloppnåelsen er betydelig høyere for menn enn for kvinner, og det er relativt store variasjoner mellom kommunene.

Kilder: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet

## OVERORDNEDE PLANER ER VIKTIG FOR REKRUTTERING

Én kommune har en prosedyre for likestilling og mangfold. I dette ligger det blant annet at kommunen fører statistikk over ansettelse av forskjellige grupper, inkludert personer med utenlandsk bakgrunn. Kommunen er bevisst på å ta imot mange personer i arbeids- og lærlingep praksis. Kommunen samarbeider også med Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, om språkopplæring for ansatte innen renhold og barnehage. Opplæringen er rettet mot personer som allerede jobber i kommunen.

Én kommune samarbeider på tvers av tjenesteområder som bolig, mestring, psykiatri og rus. Samarbeidet er organisert som et prosjekt med egen styringsgruppe. Kommunen har utviklet et «kart» over veier mot arbeid for flyktninger. Dette gir oversikt over behovene og hvor mange aktører kommunen har å spille på.

Én kommune har utarbeidet en strategi for mottak og inkludering av flyktninger. Målet med strategien er å synliggjøre faglig grunnlag for gode tjenester. Kommunen legger vekt på tett oppfølging av flyktningene. Porteføljen av tiltak er bred, og inkluderer blant annet praksisplass i kombinasjon med eksempelvis foreldreveiledning, psykisk helsekurs, fysisk aktivitet, depresjonsmestring eller belastningsmestring.

# Referanser

Bø, T. P. og Håland, I. (2015): *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Rapporter 2015/54. Statistisk sentralbyrå.

Ennova (2016): *Global Employee and Leadership Index 2016*.

Fafo (2012): *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2014: 14.

Fafo (2016): *Strategisk rekruttering av unge til kommunal sektor*. Fafo-rapport 2016: 04.

Leknes (2016): *Regionale befolkningsframskrivinger 2016-2040: Flytteforutsetninger og resultater*. Økonomiske analyser, 3/2016. Statistisk sentralbyrå.

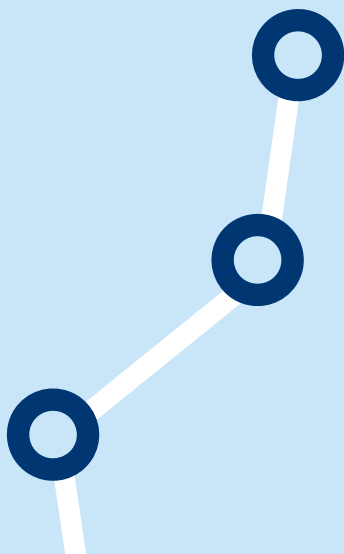
NIFU (2015): *Hva påvirker andelen ufaglærte i barnehager og pleie og omsorg?* NIFU 2015/34.

TBU (2016): *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016*. NOU 2016: 06. Arbeids- og sosialdepartementet.

TBSK (2016): Rapport fra det tekniske statistikk- og beregningsutvalget for kommunesektoren.

Tønnessen, M., Leknes, S. og Syse, A. (2016): *Befolkningsframskrivinger 2016-2100: Hovedresultater*. Økonomiske analyser, 3/2016. Statistisk sentralbyrå.

Utdanningsdirektoratet (2016): *Indikatorrapport 2016. Oppfølging av samfunnskontrakt for flere læreplasser*. Utdanningsdirektoratet.



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

Telefon: 24 13 26 00

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

