



TELEMARKSFORSKING

Rapport 924

Mangel på arbeidskraft i kommunene

Hvordan arbeidskraftbehovet er ventet å utvikle seg fram mot 2050 og hvilke konsekvenser dette får for kommunene

Knut Vareide, Bent Brandtzæg, Hanna Storm og
Ingelin Westernen

Tittel: Mangel på arbeidskraft i kommunene

Rapport nr.: 924

Forfatter(e): Knut Vareide, Bent Brandtzæg, Hanna Storm og Ingelin Western

Dato: 21.01.2025

ISBN: 978-82-336-0821-7

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Kartlegging av mangel på arbeidskraft

Prosjektleder: Knut Vareide

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Rapporten oppsummerer resultatene fra en kvantitativ analyse av arbeidsmarkedet i kommunene og en kvalitativ analyse av fem kommuner. Hensikten er å identifisere hvilke områder av landet som har størst risiko for problemer med mangel på arbeidskraft de neste tiårene og hvilke konsekvenser det kan få for kommunene. Rapporten beskriver konsekvenser innenfor dagens institusjonelle rammer, og vurderer ikke normative løsninger eller politiske veivalg.

Knut Vareide har hatt ansvaret for gjennomføring av den kvantitative analysen i kapittel 3-6. Didrik Vareide har bistått med teknisk utforming av den digitale modellen som er benyttet i dette arbeidet. Hanna Storm, Bent Brandtzæg og Ingelin Westeren har stått for den kvalitative analysen. En stor takk til kommunene Lurøy, Nore og Uvdal, Vardø, Engerdal og Gulen som har stilt opp i den kvalitative analysen.

Bø, 21. januar 2026

Knut Vareide

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	6
1. Innledning	10
2. Modell for beregning av arbeidskraftmangel.....	12
3. Antall sysselsatte.....	14
3.1 Befolkningsframskrivinger.....	14
3.2 Regionale framskrivinger.....	16
3.3 Sysselsettingsandeler	17
3.4 Framskrivning av antall sysselsatte etter sentralitet.....	22
3.5 Framskrivning av sysselsatte i kommunene.....	23
4. Behovet for arbeidskraft	26
4.1 Kommunal sektor.....	26
4.2 Stat og fylke	30
4.3 Næringsliv.....	31
5. Det framtidige arbeidsmarkedet	34
5.1 Sysselsetting i ulike sektorer i Norge.....	34
5.2 Arbeidsmarkedet i ulike sentralitetsklasser.....	39
6. Lokale arbeidsmarkeder: Hvilke kommuner får størst mangel på arbeidskraft i 2050?	44
6.1 Mekanismer i arbeidsmarkedet.....	45
6.2 Kommuner med størst risiko	52
7. Casebeskrivelser av distriktskommuner.....	55
7.1 Metode	55

7.2	Oppbygging av casebeskrivelsene og framtidsbilder	56
7.3	Case Lurøy.....	56
7.4	Case Nore og Uvdal.....	67
7.5	Case Gulen	76
7.6	Case Engerdal	84
7.7	Case Vardø	93
7.8	Oppsummering av situasjon og utfordringsbildene i casekommunene.....	102
7.9	Konsekvenser av mangel på arbeidskraft	105
7.10	Konsekvenser av arbeidskraftmangel for kommunen som arbeidsgiver	109
7.11	Konsekvenser av arbeidskraftmangel for kommunen som samfunnsutvikler	111
8.	Tre fortellinger om distriktskommuner i 2050	113
8.1	Kommunen som ikke klarte å opprettholde tjenestene og valgte sammenslåing i 2040	113
8.2	Kommunen som «hanger og går». Vedvarende rekrutteringspress. Styrket interkommunalt samarbeid.....	115
8.3	Kommunen som lyktes. Aktiv attraktivitetspolitikk, økonomisk handlingsrom og nye regionale skillelinjer.....	116
8.4	Sannsynlige utviklingsbaner for distriktskommuner fram mot 2050.....	118
	Referanser.....	120
	Vedlegg 1: Regionale framskrivinger	121
	Vedlegg 2: Liste over kommuner	129

Sammendrag

Mangel på arbeidskraft er pekt på som en av hovedutfordringene for norsk økonomi i årene framover. Mange kommuner opplever allerede konsekvensene av en demografisk utvikling med et økende antall eldre og færre sysselsatte, og står overfor et stort omstillingsbehov. Det er videre ventet at utfordringene er størst i små og usentrale kommuner.

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Telemarksforskning gjennomført en helhetlig kartlegging av arbeidskraftsbehovet i kommunesektoren. Formålet med oppdraget har vært å gi et samlet og kunnskapsbasert bilde av omfanget av mangel på arbeidskraft i kommunene, hvordan denne utvikler seg over tid, og hvilke konsekvenser dette kan få for kommunenes evne til å ivareta sine roller som tjenesteleverandør, arbeidsgiver og samfunnsutvikler.

Bakteppet: De demografiske endringene i Norge

Befolkningsveksten i Norge er forventet å bli lavere de neste 25 årene enn i de forrige 25 årene. Lave fødselstall og en sterk vekst i antall eldre innbyggere vil gjøre at hele befolkningsveksten vil være i aldersgruppen over 67 år, mens det blir færre innbyggere under 67 år. Dersom yrkesdeltakelsen ikke endrer seg i positiv retning, vil det bli færre sysselsatte i 2050 enn i dag. En høyere sysselsettingsandel blant de eldre virker sannsynlig på bakgrunn av at levealderen øker og at endringer i pensjonssystemet gjør det mer lønnsomt å stå lenger i jobb. Samtidig som veksten i antall sysselsatte vil bli lav, vil offentlig sektor trenge mange flere sysselsatte enn i dag, som følge av at det blir langt flere pleietrengende eldre, større behov for helsetjenester og behov for å ruste opp forsvar og beredskap. Det blir ikke et tilstrekkelig antall sysselsatte til at næringslivet kan vokse i antall ansatte. Hvis næringslivet kommer til å etterspørre flere ansatte, vil det bli et underskudd på arbeidskraft.

Store regionale forskjeller

Analysene i denne rapporten er basert på en digital modell som beregner veksten i antall sysselsatte og veksten i antall arbeidsplasser i de ulike sektorer i alle kommuner. Modellen kan simulere hvordan variasjoner i befolkningsvekst, sysselsettingsandeler og vekst i ulike sektorer påvirker arbeidsmarkedet i ulike områder av landet. Hensikten er å få fram hvilke områder av landet og hvilke kommuner som vil få de største problemer med mangel på arbeidskraft.

Resultatet av modellen er at antall sysselsatte vil utvikle seg ganske forskjellig i ulike områder av landet. De mest sentrale områdene av landet er forventet å få den sterkeste befolkningsveksten og vil også få flere sysselsatte de neste 25 årene. I de minst sentrale områdene i landet er det forventet at folketallet fortsetter å synke fram til 2050. Samtidig har de minst sentrale områdene en stor andel av befolkningen som er over 50 år i dag. Det gjør at antall sysselsatte i de minst sentrale områdene vil synke raskere enn folketallet.

Kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 vil samlet sett få et underskudd på arbeidskraft ved at antall sysselsatte blir lavere enn behovet for arbeidskraft. De minst sentrale områdene har fram til i dag hatt flere sysselsatte enn arbeidsplasser og en netto utpendling til mer sentrale områder. Dette vil snart snu, slik at kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 må ha netto innpendling fra mer sentrale områder for å få arbeidsmarkedet i balanse. I mange distriktskommuner vil det bli behov for en innpendling til en stor andel av arbeidsplassene. En slik stor pendlingsstrøm fra sentrum til distriktene vil være vanskelig å realisere gjennom dagpendling. Siden det er i distriktene mangelen på arbeidskraft vil være klart størst, har mesteparten av innholdet i denne rapporten konsentrert seg om situasjonen og framtidsbildet for distriktskommunene.

Høyere sysselsettingsandel og offentlig effektivisering?

I perspektivmeldingen 2024 ble det vist at en økning av sysselsettingsandelen i befolkningen og effektivisering av offentlig sektor vil føre til en bedre balanse mellom veksten i offentlig og privat sektor i landet. Dette bekreftes av modellresultatene i denne rapporten, men sysselsettingsandelen og effektivisering av offentlig sektor vil ha liten betydning for arbeidskraftmangelen i distriktene. Selv om sysselsettingsandelen øker og veksten i offentlig sektor begrenses, vil det likevel bli mangel på arbeidskraft i de minst sentrale områdene i landet.

Nedbygging av næringsliv i distriktene

En konsekvens av mangel på arbeidskraft i distriktene kan være at næringslivet krymper. I denne rapporten har hensikten vært å belyse problemer knyttet til drift av kommunesektoren, men et minst like stort problem for distriktskommunene er at det ikke blir nok sysselsatte til å opprettholde næringslivet. Et stadig krympende næringsliv vil underminere grunnlaget for bosetting i distriktene på lengre sikt.

Stor usikkerhet i befolkningsframskrivinger for enkeltkommuner

Framskrivinger av folketall for enkeltkommuner er svært usikre. Erfaringsmessig vil det være enkeltkommuner som har store avvik fra framskrivingene som følge av at flyttetallene blir høyere eller lavere enn forventet. Det vil derfor med stor sannsynlighet være en del kommuner hvor utviklingen blir helt annerledes enn framskrevet, selv om den generelle utviklingen i landet blir som forutsatt. Det betyr at det vil være enkelte distriktskommuner som vil kunne løse problemene med arbeidskraftmangel gjennom å få høyere tilflytting enn forventet. For større grupper av kommuner, som for eksempel sentralitetsklasse 5 og 6, vil framskrivingene av arbeidsmarkedet være mer robuste. Bevegelsen i distriktskommunene mot en situasjon med mangel på arbeidskraft har skjedd i flere tiår allerede. Distriktskommunene har tidligere hatt flere sysselsatte enn arbeidsplasser og netto utpendling. Dette sysselsettingsoverskuddet har blitt redusert gradvis og stadig flere distriktskommuner har etter hvert gått fra en situasjon med netto utpendling til netto innpendling.

Høyere tilflytting til distriktene? Økt arbeidsinnvandring?

Økt tilflytting til distriktene vil kunne gjøre at antall sysselsatte opprettholdes i større grad. Det vil skape en større balanse i arbeidsmarkedet. Det kan skje hvis det sentraliserende flyttemønsteret reverseres. Det er vanskelig å se for seg, siden de innenlandske flyttemønstrene har gått stabilt fra periferi til sentrum i mange tiår. Et annet scenario som vil gi bedre balanse i arbeidsmarkedet i distriktene er økt arbeidsinnvandring. I så fall må nettoinnvandringen til Norge bli høyere enn i de nasjonale framskrivingene.

Langpendling?

Mangelen på arbeidskraft i distriktskommunene vil ikke la seg løse gjennom ordinær dagpendling. Allerede i dag er en del stillinger organisert for langpendling, for eksempel såkalte «nordsjøskifb». Slike ordninger har blitt tatt i bruk i yrker som leger, helsepersonell, fiskere og personell knyttet til oppdrettsnæringa. Langpendling kan gjøre at drift av offentlige tjenester og næringsliv kan opprettholdes selv om det er lokal mangel på arbeidskraft. Ulempen er at personellkostnadene øker, samtidig som lokal bosetting undergraves. Dette er således ikke en bærekraftig løsning på lang sikt.

Dagens situasjon for distriktskommunene

Casestudiene som er gjennomført viser at mange distriktskommuner allerede i dag opplever utfordringer med mangel på arbeidskraft. Det gjør seg gjeldende gjennom sårbare fagmiljøer, samtidig som økende tjenestebehov skaper betydelig press på kommunens evne til drift og utvikling. Selv om kommunene har iverksatt mange tiltak og jobber systematisk med utfordringene, står de likevel i en strukturell ubalanse mellom behov og tilgjengelige ressurser. Arbeidskraftmangelen påvirker ikke bare kvaliteten på tjenestene, men også strategisk kapasitet og evne til å fylle sin rolle som tjenesteyter og samfunnsutvikler. Mangelen på arbeidskraft medfører også økte kostnader for kommunene. De bruker betydelige midler på vikarbyrå, rekrutteringsbonuser, høyere lønnsnivå, midlertidige ordninger og kompensasjonstiltak. Dette legger press på kommunenes økonomi, og flere må foreta omprioriteringer som går utover investeringer og utviklingsarbeid. Dette skaper en negativ spiral, der mangel på langsiktig utviklingsarbeid bidrar til svakere tilflytting og dermed enda større arbeidskraftproblemer.

Hva blir konsekvensen for distriktskommunene?

Den kvantitative analysen viser at distriktskommunene samlet sett vil få gradvis større problemer med mangel på arbeidskraft fram mot 2050, med mindre det skjer en uventet endring i flyttemønsteret eller en sterk økning av arbeidsinnvandring. Noen distriktskommuner vil kunne trekke til seg innflytting for å få flere sysselsatte, men de fleste vil rammes av arbeidskraftmangel. Denne arbeidskraftmangelen vil gjøre det vanskelig å opprettholde næringslivet og undergrave bosettingen ytterligere. Samtidig blir det også vanskelig å skaffe arbeidskraft for å opprettholde lovpålagte kommunale tjenester. Siden det blir behov for flere sysselsatte i eldreomsorgen, er det spesielt denne tjenesten som blir utfordrende å opprettholde. Arbeidskraftmangelen vil gjøre det vanskelig å opprettholde lovpålagte tjenester i mange distriktskommuner

samtidig som rekrutteringsproblemene vil fordyre driften av tjenestene. Mange kommuner vil være avhengige av strukturelle tilpasninger, som tjenestesentralisering og interkommunalt samarbeid, for å sikre bærekraftige fagmiljøer og forsvarlige tjenester. En sannsynlig konsekvens vil være at mange distriktskommuner innen 2050 vil opphøre å være egne kommuner og slås sammen med mer sentrale kommuner.

1. Innledning

Mangel på arbeidskraft er pekt på som en av hovedutfordringene for norsk økonomi i årene framover. Dette er et av hovedbudskapene i Perspektivmeldingen (Meld.St. 31, 2023-2024), og er også i tråd med funnene til blant annet Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9) og Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023: 4). Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9) peker på at mangel på kapasitet og kompetanse gjør at mange kommuner ikke oppfyller lovkrav. Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023:4) varslers forsterket knapphet fram mot 2040, særlig på sykepleiere og helsefagarbeidere. KS' rekrutteringsmodell anslår 11,6 prosent vekst i kommunale årsverk på ti år (nær 30 prosent i helse- og omsorg). Det er videre ventet at utfordringene slår ulikt ut i ulike typer kommuner. Både Generalistkommuneutvalget og Helsepersonellkommisjonen peker på at utfordringen er størst i små og usentrale kommuner. Mange kommuner opplever allerede konsekvensene av den demografiske utviklingen, og står overfor et stort omstillingsbehov.

Med dette som bakgrunn har Kommunal- og distriktsdepartementet gitt i Telemarksforskning i oppdrag å gjennomføre en helhetlig kartlegging av arbeidskraftsbehovet i kommunesektoren. Formålet med oppdraget har vært å gi et samlet og kunnskapsbasert bilde av omfanget av mangel på arbeidskraft i kommunene, hvordan denne utvikler seg over tid, og hvilke konsekvenser dette kan få for kommunenes evne til å ivareta sine roller som tjenesteleverandør, arbeidsgiver og samfunnsutvikler. Et sentralt premiss for oppdraget er at analysene skal ta utgangspunkt i kommunene som organisasjoner, ikke kommunene som geografiske arbeidsmarkeder, og at arbeidskraftsbehovet skal ses på tvers av sektorer.

Prosjektet har hatt som mål å belyse tre overordnede forskningsspørsmål:

- 1) Hvor stort er det samlede arbeidskraftsbehovet og den forventede mangelen på arbeidskraft i kommunene, nå og fram mot 2050?
- 2) Hvordan varierer arbeidskraftsbehovet mellom kommuner og kommunetyper, og hvordan kan dette forstås i lys av demografisk utvikling og befolkningsframskrivninger?
- 3) Hvilke konsekvenser kan vedvarende og økende mangel på arbeidskraft få for kommunenes evne til å levere tjenester, være attraktive og robuste arbeidsgivere og ivareta rollen som samfunnsutvikler?

For å besvare disse spørsmålene har vi kombinert kvantitative analyser, hvor vi blant annet har utarbeidet framskrivninger av sysselsatte og arbeidsplasser, og en kvalitativ studie av 5 casekommuner. Til slutt har vi beskrevet alternative framtidsbilder for tre fiktive distriktskommuner.

Den kvantitative delen bygger på analyser av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft basert på registerdata og befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå, supplert med alternative befolkningsscenarier utviklet av Telemarksforskning. Det er utviklet en digital modell som gjør det mulig å analysere framtidig arbeidskraftmangel på kommunenivå under ulike forutsetninger for demografi, sysselsettingsandeler og

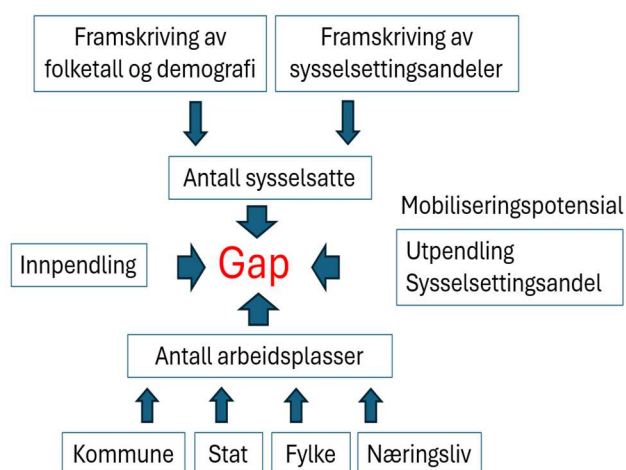
vekst i kommunesektoren. I kapittel 2 presenterer vi modellen som er utarbeidet for å beregne arbeidskraftmangel. I kapittel 3 presenteres resultatene når det gjelder antall sysselsatte i Norge og kommunene. Deretter beskrives modellresultatene for antall arbeidsplasser i kapittel 4. I kapittel 5 kombinerer vi resultatene fra kapittel 3 og 4 og får fram hvilke områder og kommuner som vil ha et gap mellom antall sysselsatte og antall arbeidsplasser. I kapittel 6 beregner vi hvilke potensial kommunene har for å fylle dette gapet gjennom pendling og økning av sysselsettingsandelene.

Den kvalitative delen av prosjektet har bestått av case-studier av fem kommuner fra ulike landsdeler. Gjennom dokumentanalyser, intervjuer og scenariobilder for framtidig behov og tilgang på arbeidskraft undersøker vi dagens utfordringer, samt hvordan arbeidskraftmangel og demografisk utvikling kan slå ut i den kommunale organisasjonen i årene som kommer. Formålet er ikke å foreslå tiltak eller løsninger, men å konkretisere og illustrere hvilke konsekvenser utviklingen kan få for kommunenes oppgaver og ansvar framover, innenfor rammene av dagens generalistkommunesystem. Kapittel 7 inneholder casebeskrivelser av fem kommuner, hvor vi har hatt som mål å gi et nyansert og forståelig bilde av hvordan demografiske endringer og vedvarende arbeidskraftmangel kan påvirke de ulike rollene og funksjonene til kommunene.

I kapittel 8 har vi, med utgangspunkt i de kvantitative framskrivningene av arbeidskraftbehovet og caseundersøkelsen, utarbeidet fortellinger som beskriver tre tenkte distriktskommuner slik de kan se ut i 2050. Fortellingene tar utgangspunkt i sannsynlige utviklingstrekk i tilgang på arbeidskraft, særlig innen helse, omsorg og oppvekst, og viser hvordan kommuner med ulike rammebetingelser og politiske valg kan utvikle seg i svært forskjellige retninger over tid.

2. Modell for beregning av arbeidskraftmangel

For å kvantifisere mangel på arbeidskraft i kommunene skal vi først beregne arbeidstilbudet, det vil si hvor mange sysselsatte som vil være bosatt i hver enkelt kommune fram til 2050. Dette vil være en kombinasjon av antall innbyggere på ulike alderstrinn og andelen sysselsatte på hvert enkelt alderstrinn. Dernest vil vi beregne hvor mange sysselsatte som det vil være behov for i framtiden i de enkelte sektorene, altså samlet sysselsetting etter arbeidssted i hver enkelt kommune fram til 2050. I kommuner hvor det blir færre antall sysselsatte enn antall arbeidsplasser vil det bli et gap mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. Mangel på arbeidskraft i en kommune vil da kunne oppstå dersom det er langt færre sysselsatte i kommunen enn det er arbeidsplasser.

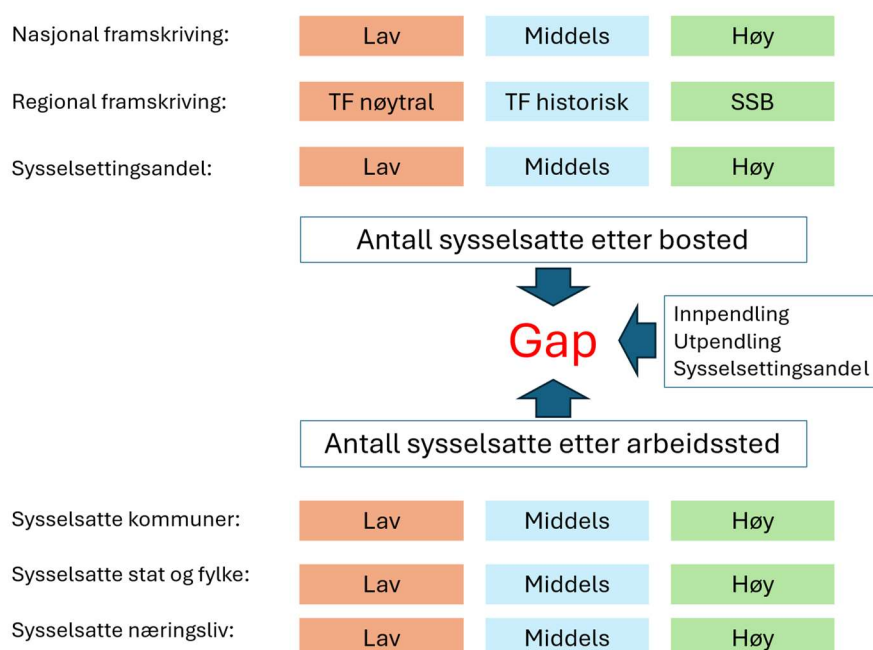


Figur 1: Overordnet modelldesign.

Det er ikke uvanlig at en kommune har langt færre sysselsatte enn arbeidsplasser eller omvendt. Dette ordnes normalt gjennom pendling til og fra kommunen. Noen kommuner vil kunne ha et underskudd på sysselsatte i framtiden uten at det nødvendigvis gir mangel på arbeidskraft, dersom kommunen kan dekke dette underskuddet gjennom innpendling. Derfor vil vi også beregne innpendlingen til alle kommuner fram til 2050. Til slutt vil vi beregne hvilket mobiliseringspotensial hver enkelt kommune har for å øke arbeidstilbudet, det vil si antall sysselsatte. Dette mobiliseringspotensialet vil dels være å redusere antall sysselsatte som pendler ut av kommunen. Kommuner som i utgangspunktet har mange sysselsatte som pendler ut av kommunen vil da ha et stort potensial for å få flere av disse til å arbeide i egen kommune. En annen del av mobiliseringspotensialet er knyttet til den delen av befolkningen i yrkesaktiv alder som ikke er sysselsatt i dag. I kommuner med et stort utenforskap vil det være et potensial for å øke sysselsettingen gjennom å få flere i arbeid. Kommuner som har størst risiko for mangel på arbeidskraft i framtiden vil da være kommuner som vil ha et stort behov for innpendling, som har nabokommuner med nedgang i sysselsatte, som har en liten andel som pendler ut i dag og har en høy andel sysselsatte i utgangspunktet.

For å beregne antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i kommunene i framtiden, er det nødvendig å trekke inn en rekke forutsetninger som hver for seg er usikre. Resultatene som kommer fram i en slik modell vil derfor være sterkt avhengig av hvilke forutsetninger som modellen er basert på.

Derfor har vi laget en digital modell hvor vi kan endre de ulike forutsetningene uavhengig av hverandre. Det gjør at vi kan simulere mange ulike scenarier. I denne rapporten vil vi gjøre rede for hvilke valg vi har gjort, og hva vi anser som mest sannsynlig for hver forutsetning.



Figur 2: Modelldesign

Vi skal først beskrive modellen og resultatene når det gjelder antall sysselsatte i Norge og kommunene i kapittel 3. Deretter beskriver vi modellen og modellresultatene for antall arbeidsplasser (sysselsatte etter arbeidssted) i kapittel 4. I kapittel 5 kombinerer vi resultatene fra kapittel 3 og 4 og får fram hvilke områder og kommuner som vil ha et gap mellom antall sysselsatte og antall arbeidsplasser. I kapittel 6 beregner vi hvilke potensial kommunene har for å fylle dette gapet gjennom pendling og økning av sysselsettingsandelene. Kommuner som vil få et stort gap mellom antall sysselsatte og antall arbeidsplasser og som samtidig har et lite mobiliseringspotensial vil ha størst risiko for å få mangel på arbeidskraft. Når vi presenterer resultatene i denne rapporten vil vi legge størst vekt på det såkalte middels scenariet, som vi anser som den mest sannsynlige utviklingen. I mange tilfeller vil vi også vise hvordan valg av andre varianter vil slå ut for resultatene.

3. Antall sysselsatte

I dette kapitlet skal vi beregne hvor mange sysselsatte som vil være i bosatt i kommunene i årene fra 2025 til 2050. Denne beregningen baserer seg på framskrivninger av antall innbyggere, hvordan innbyggerne vil være fordelt på alder og kjønn og hvordan yrkesdeltakelsen utvikler seg fram til 2050. Vi skal først gjøre rede for befolkningsframskrivingene, dernest skal vi beskrive hva vi legger til grunn for beregning av framtidige sysselsettingsandeler og til slutt vise hva som blir konsekvensen når det gjelder antall sysselsatte i Norge og de enkelte kommunene.

3.1 Befolkningsframskrivninger

Arbeidskrafttilbudet i Norge vil være sterkt avhengig av hvor mange innbyggere det vil være i arbeidsdyktig alder. En prognose over arbeidskrafttilbudet må derfor ta utgangspunkt i befolkningsframskrivninger over antall innbyggere på ulike alderstrinn. Vi vil legge til grunn tre alternativer for nasjonal befolkningsutvikling, som alle er hentet fra SSBs nasjonale befolkningsframskrivninger: hovedalternativet, lav vekst og høy vekst.

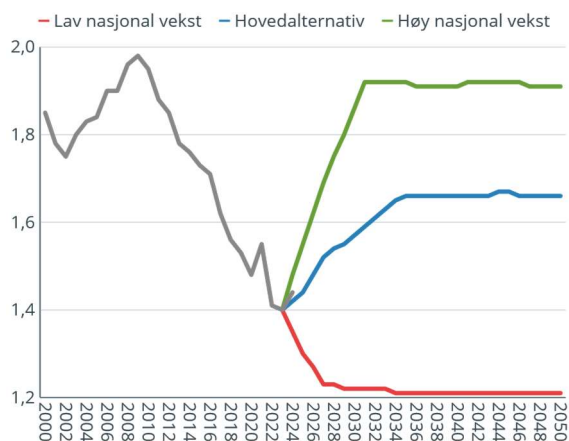
For hver nasjonal befolkningsframskriving har vi tre forskjellige regionale befolkningsframskrivninger som viser den demografiske utviklingen i kommunene, én framskriving fra SSB og to ulike regionale befolkningsframskrivninger fra Telemarksforskning. Vi har altså ni alternative befolkningsframskrivninger for kommunene i modellen.

Vi skal først redegjøre kort for de nasjonale framskrivingene til SSB og deretter kort om de regionale befolkningsframskrivingene til henholdsvis SSB og Telemarksforskning. I vedlegg 1 har vi en mer omfattende beskrivelse om forskjellene mellom Telemarksforskning og SSBs regionale framskrivninger. Deretter skal vi vise forskjellene mellom de ulike regionale befolkningsframskrivingene.

3.1.1 SSBs nasjonale framskrivninger

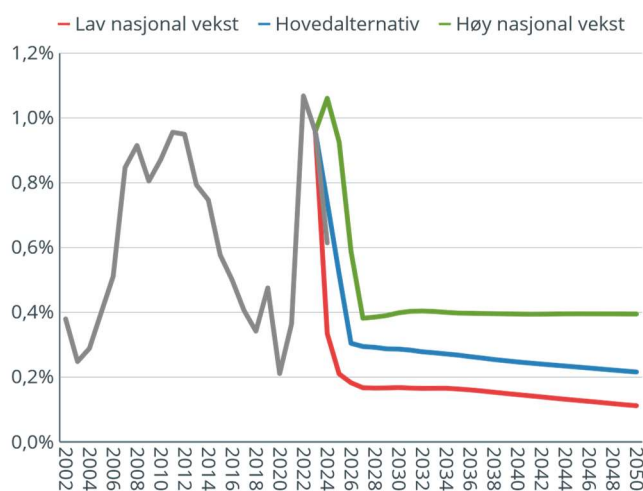
De nasjonale framskrivingene beregner utviklingen av folketallet i Norge og hvordan demografien endres fram til 2100. For å gjøre dette må antall fødte, døde, antall innvandrere og utvandrere til Norge beregnes for hvert enkelt år fram til 2100. Beregningene er basert på forutsetninger om framtidig fruktbarhet, framtidig dødelighet (levealder) og hvor mange som innvandrer til eller utvandrer fra Norge hvert enkelt år. Det er vanskelig å forutse hvordan disse forholdene vil utvikle seg i framtiden. Derfor har SSB laget tre alternativer for både fruktbarhet, dødelighet og innvandring. Hovedalternativet til SSB er den banen som de mener er mest sannsynlig. I tillegg lager de baner med henholdsvis høy og lav vekst.

Fruktbarheten, målt ved antall barn en gjennomsnittskvinne får i løpet av livet, betyr lite på kort sikt, men får økende betydning dess lenger tidsserie vi ser på. Fruktbarhetstallet i Norge sank fra 1,98 i 2009 til 1,40 i 2023. I SSBs hovedalternativ skal fruktbarhetstallet øke jevnt opp til 1,66 i 2035 for deretter å ligge stille. Alternativet med lav nasjonal vekst har en bane der fruktbarhetstallet synker til 1,21 i 2034 for deretter å holde seg på dette nivået. I alternativet med høy nasjonal vekst skal fruktbarhetstallet øke til 1,92 i 2031 og ligge på dette nivået etterpå.



Figur 3: Fruktbarhetstallet i Norge. Historiske verdier fram til 2023, deretter SSBs tre framskrivinger.

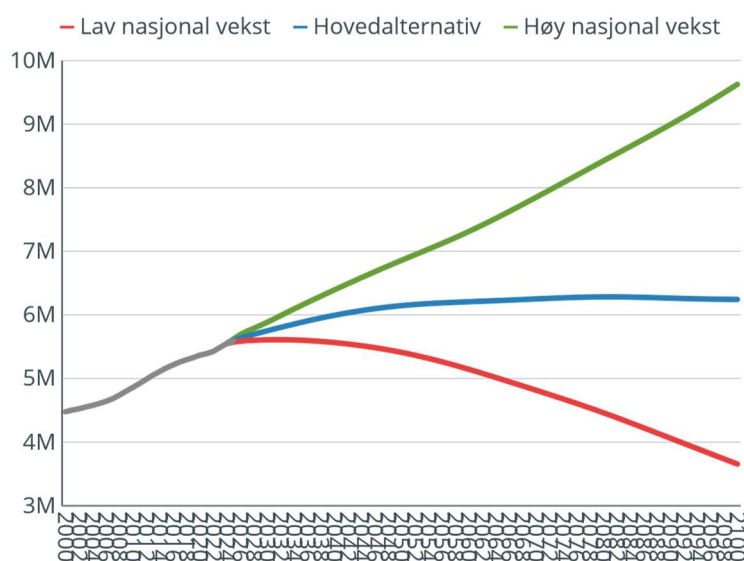
Nettoinnvandringen til Norge har variert sterkt i årene etter 2000. Det var høy nettoinnvandring etter 2007 som følge av EU-utvidelsene som åpnet for arbeidsinnvandring fra tidligere Øst-Europa. Etter 2022 kom en enda høyere topp i nettoinnvandringen som følge av høy innvandring av ukrainske flyktninger. SSB har beregnet at nettoinnvandringen skal synke til lavere nivåer de neste årene. Alternativet med høy nasjonal vekst har en nettoinnvandring tilsvarende omtrent 0,4 prosent av folketallet. I hovedalternativet er nivået på nettoinnvandringen mellom 0,2 og 0,3 prosent. Alternativet med lav nasjonal vekst har en innvandring på mellom 0,1 og 0,2 prosent av folketallet.



Figur 4: Nettoinnvandring til Norge, prosent av folketall. Historiske verdier fram til 2023, deretter SSBs framskrivinger.

Når det gjelder dødelighet (levealder), forutsettes det i alle de tre alternativene at levealderen skal øke, men i litt forskjellig grad. Forskjellene i befolkningsveksten som følge av de ulike alternativene for levealder er mindre enn forskjellen som følge av de tre ulike banene for fruktbarhet og nettoinnvandring, så vi skal ikke gå nærmere inn på dette her.

Forskjellene i befolkningsutviklingen i landet er dramatisk forskjellig i de tre alternativene. I alternativet med høy nasjonal vekst nærmer folketallet seg 10 millioner i 2100. I lavalternativet begynner folketallet i Norge å synke etter 2032 og ender på under 3,7 millioner innbyggere i 2100. Hovedalternativet har en gradvis svakere vekst fram til 2081, med en liten nedgang i folketallet i årene etter. I hovedalternativet er det litt over 6,2 millioner innbyggere i 2100.



Figur 5: Utvikling i folketallet i Norge. Faktiske tall fram til 2024, deretter tre ulike framskrivinger fra SSB.

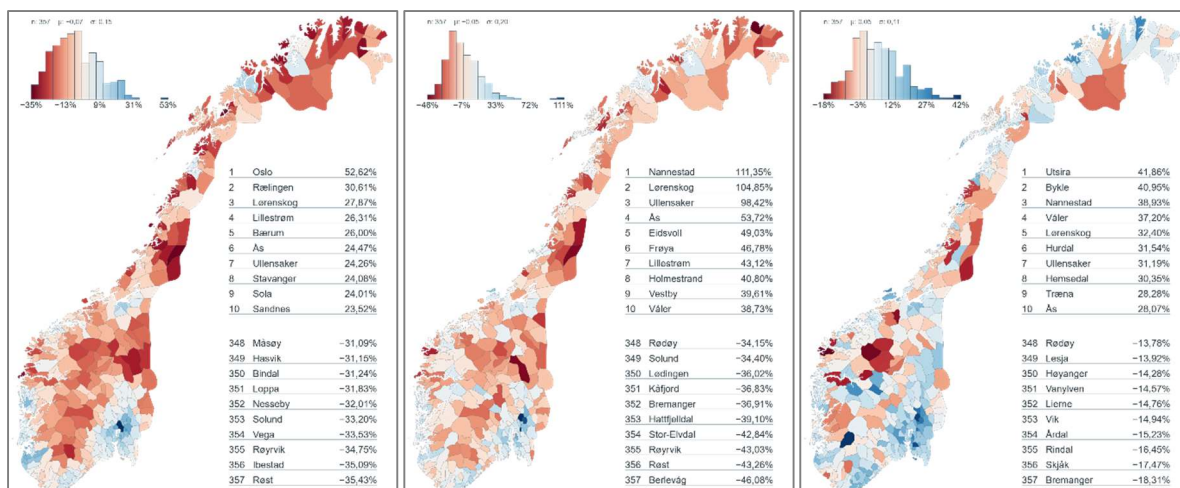
De forutsetningene som ligger til grunn for høy- og lavalternativet er ikke ekstreme eller utenkelige. Likevel blir utslagene dramatisk på lengre sikt. Det viser først og fremst at befolkningsprognoser er usikre. Befolkningsutviklingen i 2024 ble ganske lik den utviklingen som ble framskrevet i hovedalternativet. Derfor er det naturlig å fokusere mest på dette hovedalternativet senere i denne rapporten, men vi skal ha med lav- og høyalternativet også for å illustrere hva utviklingen blir med disse framskrivingene.

De nasjonale framskrivingene som er vist her vil være utgangspunktet for framskrivingene på kommunenivå. Både SSBs framskrivinger av demografien i kommunene og Telemarksforsking's scenarier bruker disse nasjonale framskrivingene som utgangspunkt.

3.2 Regionale framskrivinger

SSB publiserer regionale framskrivinger av folketallet fram til 2050, hvor antall innbyggere på ulike alderstrinn og kjønn er beregnet for alle kommunene. Siste framskriving er fra 2024. Telemarksforskning har også

utarbeidet framskrivinger av folketall og demografi for kommunene siden 2018. I modellen har vi brukt to framskrivinger fra Telemarksforskning og SSBs framskriving. For enkelte kommuner er befolkningsveksten svært forskjellig i disse tre forskjellige regionale framskrivingene. Den største forskjellen er for de minst sentrale kommunene, der SSBs framskriving gir en systematisk høyere befolkningsvekst enn Telemarksforskings framskrivinger. Vi har valgt framskrivingen som er kalt TF historisk som middels alternativ ettersom vi tror den vil vise den mest sannsynlige befolkningsutviklingen, særlig for distriktskommunene.



Figur 6: Framskrivinger av endring i folketall i tre ulike regionale framskrivinger. Til venstre TF nøytral, i midten TF historisk og til høyre SSB. Alle er basert på en nasjonal framskriving som SSBs hovedalternativ.

Vi har lagt inn en mer detaljert beskrivelse av de ulike regionale framskrivingene i vedlegg 1, der vi også har gjort rede for hvorfor vi mener at Telemarksforskings historiske alternativ er mest sannsynlig.

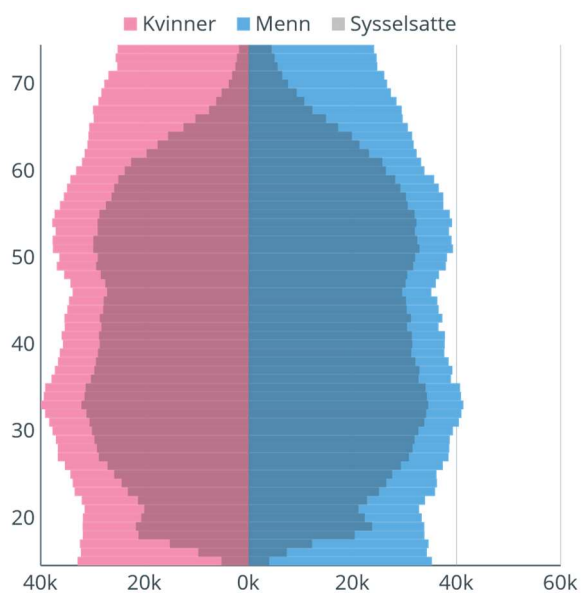
3.3 Sysselsettingsandeler

Når vi har en befolkningsframskriving, gjenstår det å beregne hvor mange sysselsatte det vil bli i kommunen. Da trenger vi et anslag for hvor stor andel som vil være sysselsatt i framtiden på hvert enkelt aldersstrinn og for begge kjønn. Et utgangspunkt er hva disse andelene var i Norge i 2024. Sysselsettingsandelene beregnes for innbyggere mellom 15 og 74 år.

Fram til 20 års alder er sysselsettingsandelen lav. Fra slutten av 20-årene til begynnelsen av 60-årene er sysselsettingsandelene på det høyeste. Fra 62 år synker sysselsettingsandelene ganske raskt. Antall sysselsatte vil da avhenge av sysselsettingsandelene på hvert aldersstrinn og hvor mange innbyggere det er på hvert aldersstrinn. I figur 7 kan vi se antall innbyggere og antall sysselsatte på hvert aldersstrinn for kvinner og menn.

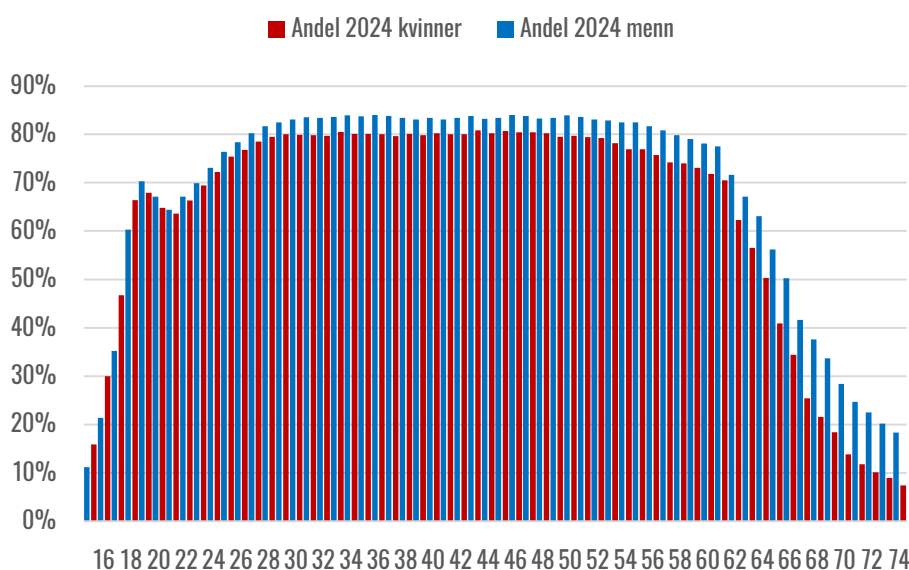
Det er relativt mange innbyggere mellom 50 og 60 år i landet. Dette er innbyggere som har en fallende sysselsettingsandel etter hvert som de blir eldre. Det blir derfor en relativt stor avgang av sysselsatte som går

ut i pensjon de neste 10-20 årene. Samtidig er det en forholdsvis lav andel av innbyggere som er under 25 år. Dette er den aldersgruppen som skal tre inn i arbeidslivet de neste årene.



Figur 7: Antall innbyggere og antall sysselsatte på hvert alderstrinn for kvinner og menn i Norge i 2024.

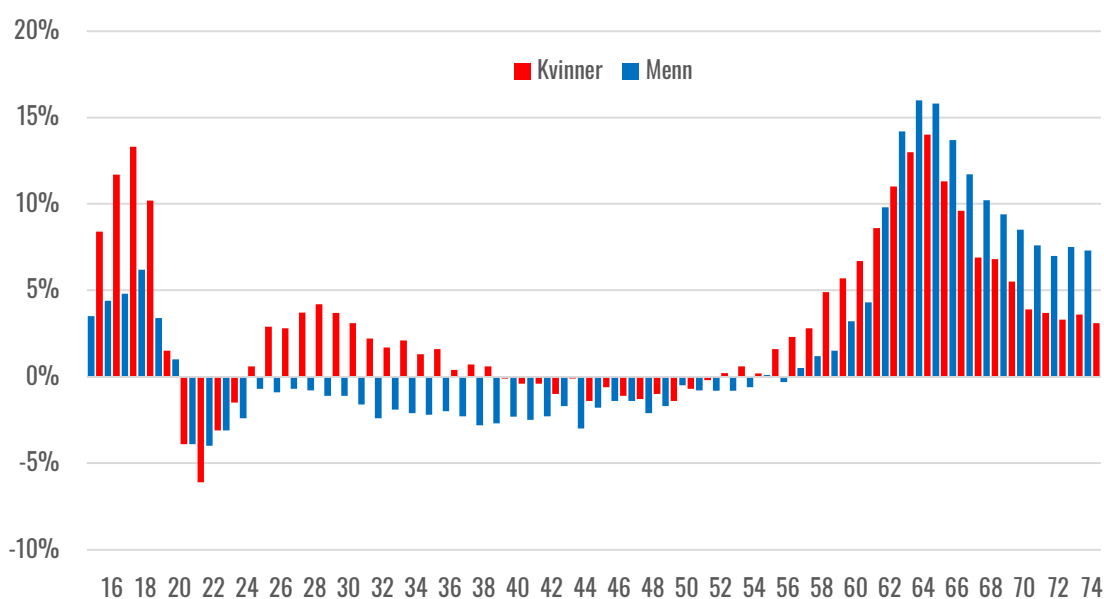
Vi kan bruke de samme tallene som i figur 7 for å illustrere den prosentvise andelen av befolkningen som er sysselsatt i de enkelte alderstrinnene for kvinner og menn. Disse andelenene er vist i figur 8. Da ser vi tydelig hvordan sysselsettingsandelen øker fram til 30-årsalderen og holder seg stabilt fram til folk nærmer seg 60 år. Menn har en høyere sysselsettingsandel enn kvinner for alle alderstrinn etter 23 år. Det er spesielt stor forskjell på sysselsettingsandelene for eldre, der menn har betydelig høyere sysselsettingsandel enn kvinner.



Figur 8: Sysselsettingsandeler for kvinner og menn på forskjellige alderstrinn i Norge i 2024.

Når vi skal beregne antall sysselsatte i framtiden, må vi legge inn forutsetninger om hva de framtidige sysselsettingsandelene vil bli. Vil sysselsettingsandelen øke eller minke? I så fall: for hvilke grupper i befolkningen?

Et utgangspunkt kan være å se på de historiske endringene. I figur 9 har vi lagt inn endringene i sysselsettingsandelene for ettårig alderstrinn og kjønn fra 2005 til 2024. Da kan vi se at sysselsettingsandelene har økt for de som er under 20 år. Fra 20 til 24 år har sysselsettingsandelene falt. En forklaring til det er at en større andel tar høyere utdanning. Kvinner mellom 25 og 38 år har økt sin sysselsettingsandel i denne perioden. Det kan være fordi fruktbarheten har sunket slik andelen som føder har gått ned. I så fall vil denne endringen kunne reverseres dersom fruktbarheten skal øke de neste årene, slik SSB forutsetter i sin nasjonale framskriving hovedalternativet. For menn mellom 25 og 54 år har sysselsettingsandelen sunket mellom 2005 og 2024. Den mest markante endringen er at sysselsettingsandelen til eldre har økt vesentlig. For alle aldersgrupper over 57 år har sysselsettingsandelene gått opp. Kvinner har høyest økning fram til 61 år, mens menn har den sterkeste økningen i sysselsettingsandelen for de som er over 61 år,



Figur 9: Endring i sysselsettingsandeler for kvinner og menn fra 2005 til 2024, prosentpoeng endring.

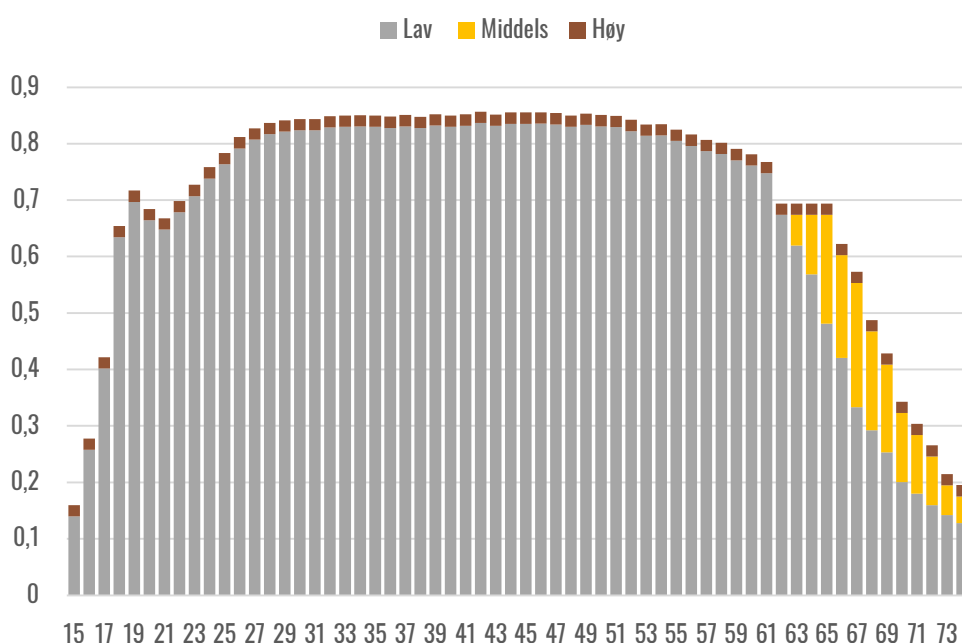
Hvis vi skal bruke de historiske endringene i sysselsettingsandelene for å beregne framtidige sysselsettingsandeler, er det spesielt den sterke økningen i sysselsettingsandelen hos de eldre som er nærliggende å bruke. Det at flere eldre står lenger i arbeid er sannsynligvis et utslag av at levealderen øker og at eldre har bedre helse enn tidligere. I framskrivingen til SSB er levealderen forventet å øke ytterligere de neste tiårene. I tillegg har pensjonssystemet blitt endret slik at folk i framtiden må stå lenger i jobb for full opptjening av pensjon. Samtidig er det gjort enklere og mer lønnsomt å kombinere yrkesdeltakelse med pensjon. Dermed virker det sannsynlig at det også blir en økning i sysselsettingsandelene hos eldre de neste tiårene.

Sysselsettingsandelene til de yngre aldersgruppene har ikke økt. En eventuell økning i sysselsettingsandelene til de som er yngre enn 55 er dermed mer usikker. I perspektivmeldingen er det skissert en rekke tiltak (retningsvalg) som skal føre til en økning i sysselsettingsandelene. Dette er blant annet tiltak for å redusere antall personer i uføretrygd, for å få flere uføre i arbeid, flere eldre i arbeid, høyere yrkesdeltakere blant innvandrere og tidligere gjennomføring av høyere utdanning. Et anslag for potensiale for økt sysselsetting i disse tiltakene er at det vil bli omtrent 250 000 flere sysselsatte med disse retningsvalgene i 2060 enn i referansebanen (som også forutsetter økt yrkesdeltakelse blant eldre). Et optimistisk alternativ er å anta at disse tiltakene vil få effekt, slik at sysselsettingsandelene øker med to prosentpoeng på alle alderstrinn.

I framskrivingene av sysselsetting vil vi ha tre alternativer for framtidig sysselsettingsandeler:

- Lav: Samme sysselsettingsandeler som i 2024.
- Middels: Samme sysselsettingsandeler som i 2024, men en økning i sysselsettingsandelene til de over 62 år, slik at de står i gjennomsnitt tre år lenger i jobb i 2050.
- Høy: Som middels, men med to prosentpoeng høyere sysselsettingsandel på alle alderstrinn i 2050.

I figur 10 har vi illustrert sysselsettingsandelen for alle alderstrinn (gjennomsnitt for kvinner og menn) i 2050 for de tre alternativene.

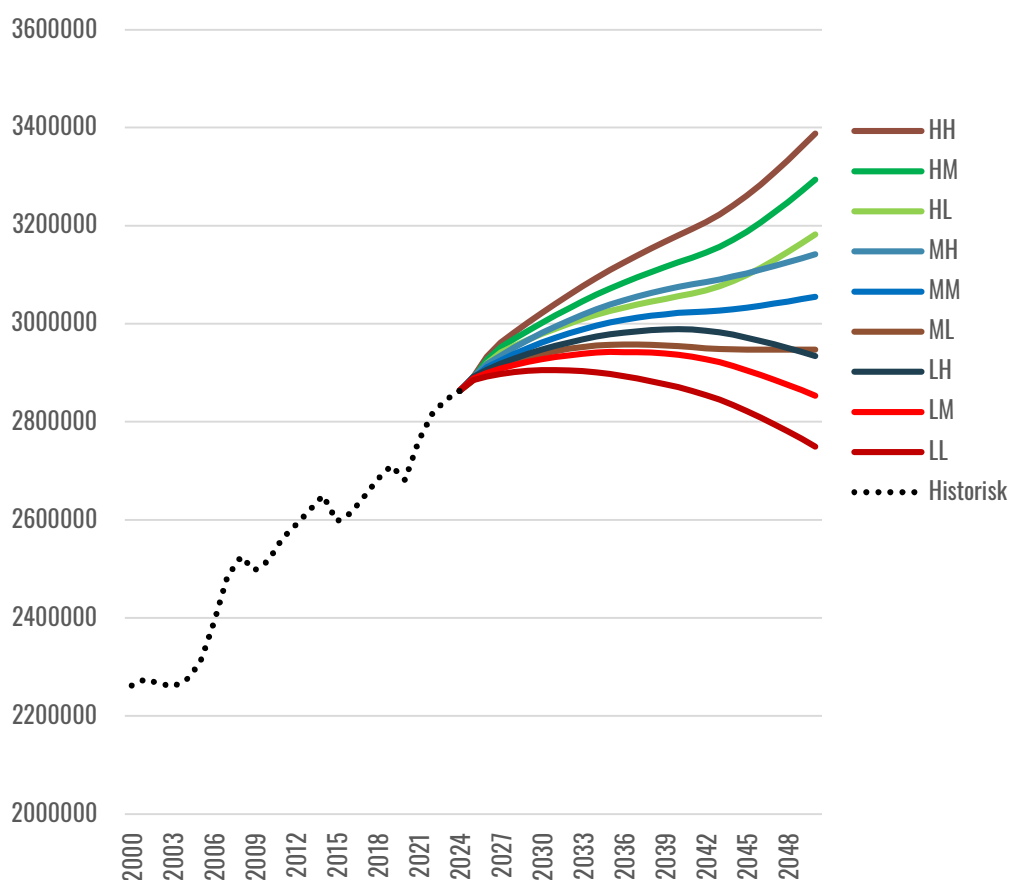


Figur 10: Tre alternativer for sysselsettingsandelene i 2050.

Alternativet lav har da uendret sysselsettingsandel i alle år fram til 2050. For de to andre alternativene blir endringen i sysselsettingsandelene interpolert lineært mellom 2024 og 2050 slik at økningen i sysselsettingsandelene skjer jevnt over denne perioden.

3.3.1 Modellresultater: Framskriving av nasjonal sysselsetting

Ettersom vi nå har tre nasjonale framskrivinger av folketall og demografi for Norge og tre alternative baner for sysselsettingsandelene kan vi kombinere dette til ni ulike baner for antall sysselsatte i landet. Framskrivingen som nå virker mest sannsynlig er MM, altså nasjonal befolkningsframskriving med middels høy vekst og en bane for sysselsettingsandel som har en økning i pensjonsalderen. I dette alternativet øker antall sysselsatte med 6,7 prosent, tilsvarende 191 844 sysselsatte fra 2024 til 2050. Det blir da en viss økning, men veksten blir betydelig lavere enn den var i perioden fra 2000 til 2024, da veksten i antall sysselsatte var 26,6 prosent.

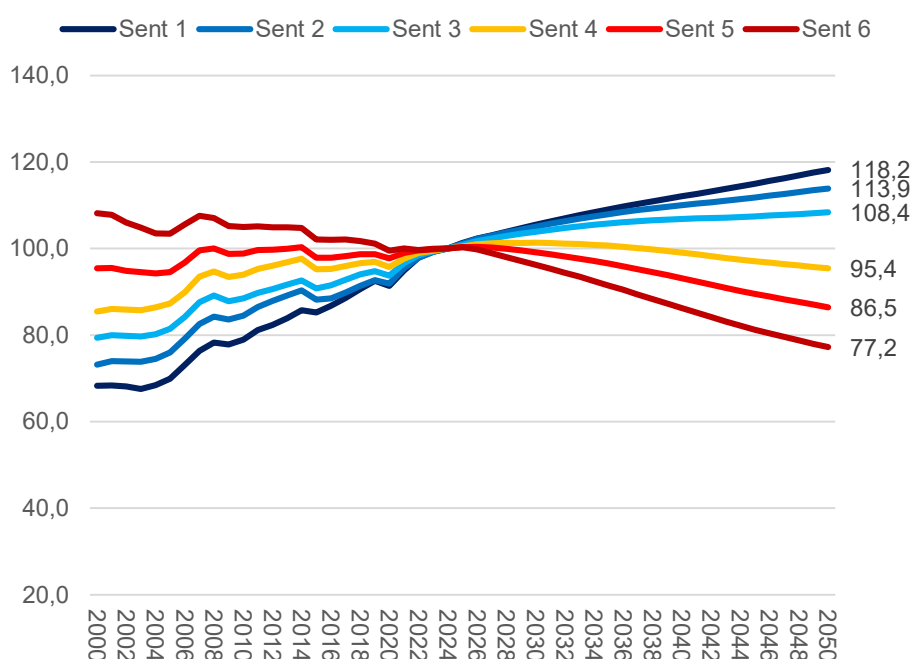


Figur 11: Ni framskrivinger av antall sysselsatte i Norge. Første bokstav viser nasjonal framskriving av folketallet. Andre bokstav henviser til bane for sysselsettingsandel. H=høy M=middels L=lav.

Den laveste banen, LL, har en nedgang på 4,0 prosent i antall sysselsatte fram til 2050, mens den høyeste banen har en vekst på 18,3 prosent. Selv den mest optimistiske banen har altså en lavere vekst i sysselsettingen de neste 25 årene enn det var i de forrige. Et annet poeng vi kan hente fra denne figuren, er at variasjonen i antall sysselsatte er større i de ulike framskrivingsbanene av folketallet enn den er i de forskjellige banene for sysselsettingsandeler.

3.4 Framskriving av antall sysselsatte etter sentralitet

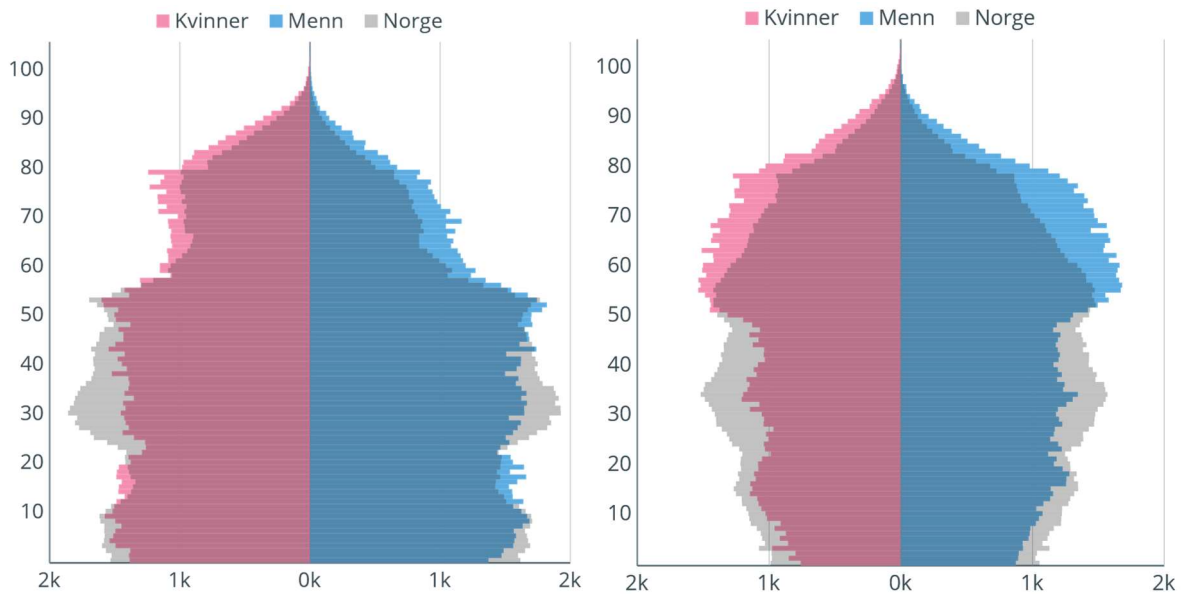
De mest sentrale områdene har hatt en vesentlig høyere vekst i antall sysselsatte fra 2000 til 2024 enn de mindre sentrale områdene. I denne perioden har det vært en liten nedgang i antall sysselsatte i sentralitetsklasse 6. Sentralitetsklasse 1 til 5 har alle hatt vekst i antall sysselsatte i denne perioden. I sentralitetsklasse 5 var det en viss vekst tidlig i perioden, men ingen vekst de siste årene. Framskrivningen av antall sysselsatte fram til 2050 har det samme mønsteret, med sterkest vekst i de mest sentrale områdene. I middelscenariet vil det bli vekst i antall sysselsatte i sentralitetsklasse 1, 2 og 3, mens det blir nedgang i antall sysselsatte i sentralitetsklasse 4, 5 og 6.



Figur 12: Framskriving og tilbakeskriving av antall sysselsatte etter sentralitet, indeksert slik at nivået i 2024=100.

Sentralitetsklasse 6 får en nedgang i antall sysselsatte på 22,8 prosent fra 2024 til 2050. Befolkningsnedgangen er beregnet til 16 prosent i sentralitetsklasse 6 i den samme perioden. Nedgangen i antall sysselsatte er altså sterkere i sentralitetsklasse 6 enn nedgangen i antall innbyggere.

En sterk drivkraft til nedgangen i sysselsettingen i sentralitetsklasse 6 er demografien. Det er en høy andel innbyggere over 50 år i dette området, samtidig som det er en liten andel som er under 20. Hvis ingen flytter inn eller ut av sentralitetsklasse 6 de neste 20 årene, vil det være langt flere som pensjonerer seg enn som trer inn i arbeidslivet. I starten av 2025 var det 60 310 innbyggere mellom 50 og 70 år. Om 20 år kan vi regne med at stort sett alle i denne aldersgruppen er ute av arbeidslivet. Det var 41 041 innbyggere under 20 per 1. januar 2025. Det er ikke nok til å erstatte alle som skal pensjoneres selv om alle blir boende. Unge mellom 20 og 30 har stor utflytting fra sentralitet 5 og 6. Generasjonsunderskuddet blir derfor sannsynligvis forsterket.

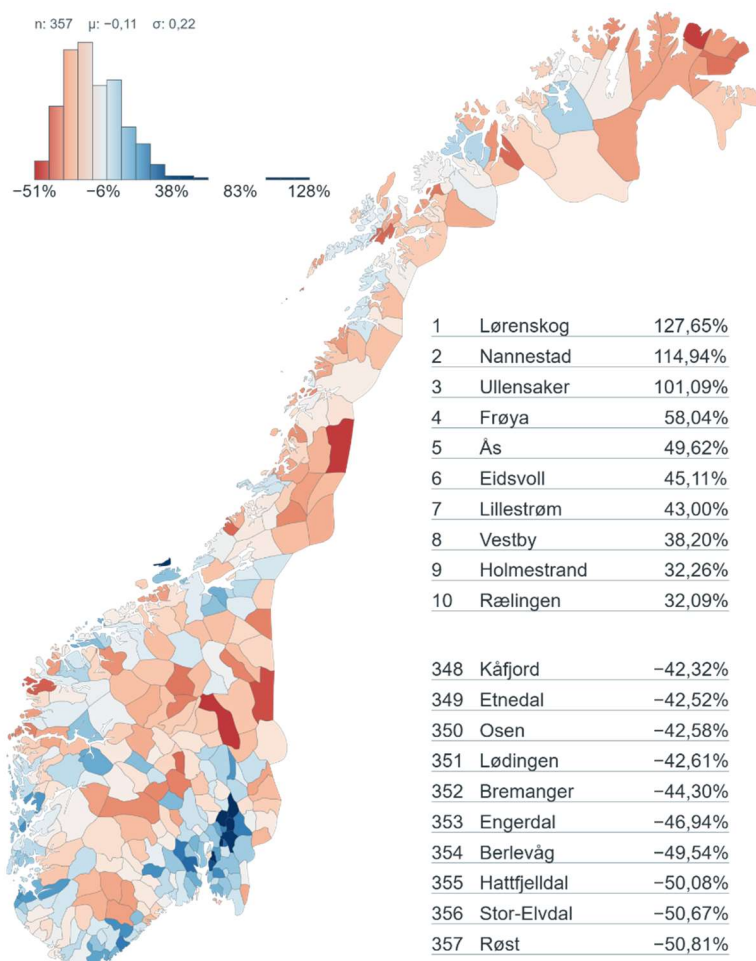


Figur 13: Antall innbyggere etter kjønn og alder i Sentralitetsklasse 6, 2000 til venstre og 2024 til høyre. Skyggen viser hvordan fordelingen på kjønn og alder var i Norge på samme tidspunkt.

Hvis vi sammenlikner demografien i sentralitetsklasse 6 i årene 2000 og 2024, er det en stor forskjell. I 2000 var det en lav andel innbyggere som var over 55 år. Samtidig var andelen under 20 år betydelig høyere enn i 2024. Demografien tilsa altså en sysselsettingsvekst fra 2000 til 2001 som følge av at antall sysselsatte ville øke fra ett år til et annet, selv om ingen flyttet ut eller inn. I 2024 er det motsatt. Effekten av at alle blir ett år eldre er nå at det blir færre sysselsatte.

3.5 Framskrivning av sysselsatte i kommunene

Antall sysselsatte som vil bli bosatt i kommunene vil gjenspeile den demografiske utviklingen og endringene i sysselsettingsandelene. I kartet i figur 14 er endringen i antall sysselsatte fra 2024 til 2050 vist for alle kommunene. Da bruker vi middelalternativet som vi viste i forrige avsnitt og legger Telemarksforskings regionale framskrivinger av folketallet til grunn. Forskjellene i endringen i antall sysselsatte mellom kommunene vil bli mer dramatiske enn forskjellen i befolkningsveksten. Det er fordi kommuner hvor vi forventer nedgang i folketallet stort sett er kommuner med en stor andel eldre. Denne eldre aldersgruppen vil forlate arbeidslivet de neste tiårene.

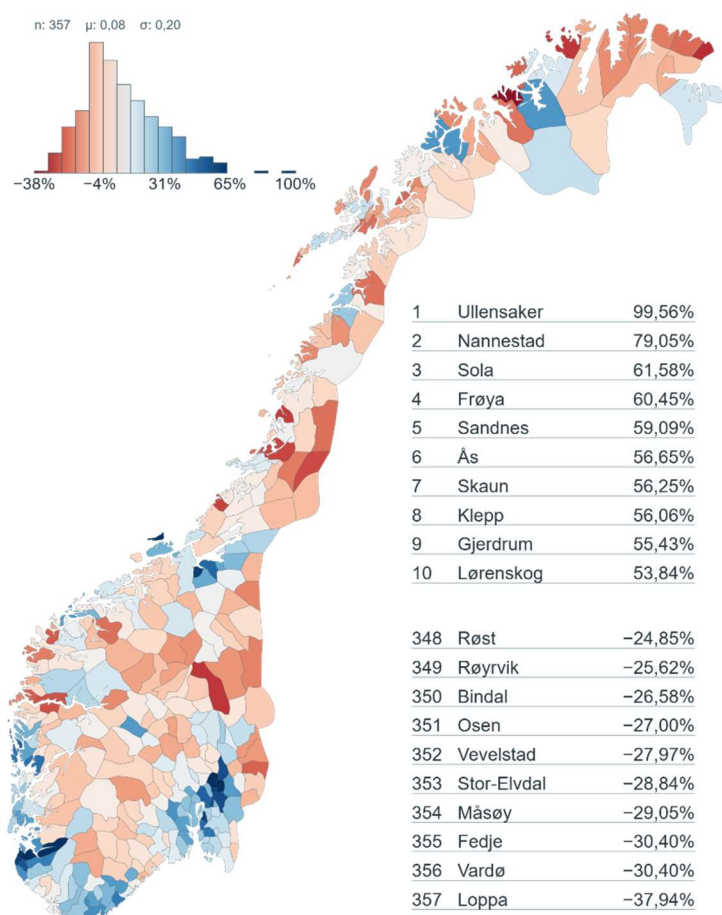


Figur 14: Prosentvis endring i antall sysselsatte etter bosted fra 2024 til 2050.¹

Sentrale kommuner, spesielt de som er nært de største byene, vil få en sterk vekst i antall sysselsatte. Kommune med sterk nedgang er stort sett lokalisering i sentralitetsklasse 5 og 6. Tre kommuner, Røst, Stor-Elvdal og Hattfjelldal, vil få antall sysselsatte halvert fram til 2050. 12 kommuner vil få en nedgang på mellom 40 og 50 prosent i dette scenariet. 46 kommuner får en nedgang på mellom 30 og 40 prosent. Et stort antall distriktskommuner får altså en sterk nedgang i antall sysselsatte.

Nedgangen i antall sysselsatte i framskrivingen fram til 2050 virker dramatisk for mange distriktskommuner, men nedgangen i antall sysselsatte i distriktskommunene har pågått i flere tiår allerede. Mange distriktskommuner har hatt en nedgang i antall sysselsatte på over 20 prosent siden 2000, som vi kan se i figur 15. Framskrivingene fra 2025 til 2050 har imidlertid en sterkere nedgang for mange distriktskommuner enn den nedgangen som har vært siden 2000.

¹ Kartfigurene i denne rapporten har alle samme fargeskala fra blått = vekst til rødt = nedgang. De ti kommunene med sterkest vekst og de ti kommunene med størst nedgang er angitt i figurene. Merk at det ofte er kommuner med få innbyggere som er blant de med størst prosentvis utslag. Prognosene for de små kommunene er også beheftet mer størst usikkerhet.



Figur 15: Prosentvis endring i antall sysselsatte fra 2000 til 2024.

Det er to årsaker til at nedgangen i antall sysselsatte i distriktskommunene blir sterkere de neste 25 årene enn i de forrige 25 årene. For det første er den generelle befolkningsveksten i landet antatt å bli svakere, med lavere innvandring. Mange distriktskommuner har hatt en høy nettoinnvandring de siste 20 årene, men innvandringen til Norge er antatt å bli lavere de neste 25 årene.

Den andre årsaken til at antall sysselsatte vil gå raskere ned i distriktene, er at demografien er endret i løpet av de siste 25 årene. Det er nå en høyere andel middelaldrende og eldre som skal pensjonere seg i løpet av de neste tiårene, samtidig som er det færre unge som skal inn i arbeidslivet.

4. Behovet for arbeidskraft

Det framtidige arbeidskraftbehovet vil være det samlede antall arbeidsplasser i de ulike sektorene. Vi skal beregne arbeidskraftbehovet i hver enkelt sektor for seg og legge sammen til samlet arbeidskraftbehov til slutt. Beregningene av antall arbeidsplasser i kommunene er gjort uavhengig av beregningene av antall selsatte i kommunene. Som vi skal se senere, vil en del kommuner ikke kunne realisere forventet arbeidsplassvekst på grunn av mangel på arbeidskraft.

4.1 Kommunal sektor

Kommunesektorens arbeidskraftbehov er i stor grad knyttet til velferdstjenester til lokalbefolkningen. En stor andel av de ansatte i kommunal sektor er ansatt i barnehager, grunnskoler og i eldreomsorg. Dette er tjenester som i stor grad er rettet mot spesielle aldersgrupper i befolkningen. Barnehagene har barn fra ett til fem år, grunnskolene har barn i aldersgruppen 6-15 år, mens de fleste tjenestene til eldreomsorg er rettet mot de eldste. Kommunen har også tjenester til befolkningen i andre aldersgrupper. Behovet for arbeidskraft i kommunene er altså knyttet til antall innbyggere i kommunen, hvor enkelte aldersgrupper er hyppigere brukere av tjenestene av andre. For å beregne veksten i behovet for antall ansatte, har vi tatt utgangspunkt i de siste tilgjengelige kostnadsnøklerne (TBU, 2025), som vist i tabellen under.

Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2025. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene

	Folketall 1. januar 2025	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2025-kr)	Utgift per innb. (2025- kr)	Kostnads- nøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2025-kr)	Utgift per innb. (2025-kr)
0 år	54 168	0,003	1,7	31 623	0,003	1,5	27 691
1-5 år	278 343	0,147	85,8	308 104	0,154	77,6	278 664
6-12 år	435 753	0,171	99,2	227 660	0,180	90,7	208 132
13-15 år	203 665	0,077	44,6	218 891	0,081	40,7	200 053
16-18 år	204 529	0,112	65,0	317 795	0,110	55,7	272 460
19-22 år	263 556	0,023	13,2	50 176	0,022	11,2	42 606
23-24 år	137 145	0,011	6,5	47 197	0,011	5,5	40 300
25-29 år	369 240	0,021	12,0	32 461	0,019	9,8	26 640
30-49 år	1 510 340	0,130	75,5	50 013	0,124	62,4	41 321
50-66 år	1 199 965	0,067	39,0	32 461	0,063	32,0	26 640
67-79 år ¹	667 099	0,110	64,0	95 907	0,107	53,8	80 593
80-89 år ¹	224 953	0,083	48,2	214 068	0,081	40,7	180 921
90 år og over ¹	45 584	0,046	26,9	589 929	0,045	22,8	500 406
Sum	5 594 340	1,000	581,5	103 936	1,000	504,5	90 175

¹Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

I denne tabellen kan vi finne en utregning av kommunens kostnader per innbygger på de ulike alderstrinnene. Dette er altså gjennomsnittlige kostnader for alle kommunene i landet.

Vil kommunesektoren bli mer effektiv?

Hvis vi forutsetter at antall ansatte i kommunesektoren vokser i samme takt som demografikostnadene, betyr det at effektiviteten i kommunesektoren er konstant. Det vil være tilfelle dersom alle oppgavene løses på samme måte som før. I perspektivmeldingen uttrykkes det en ambisjon om at offentlig sektor skal bli mer effektiv, blant annet gjennom innføring av ny teknologi i velferdssektoren. Hvis kommunene faktisk blir mer effektive, vil det gi seg utslag i at antall ansatte vokser mer langsomt enn demografikostnadene med konstante kostnadsnøkler fra 2024.

Når vi skal komme fram til hva som er den sannsynlige utviklingen i antall ansatte i kommunesektoren fram til 2050, er det nyttig å se på hva som har vært den historiske sammenhengen mellom demografikostnader og antall ansatte i kommunesektoren. Fra 2002 til 2023 økte demografikostnadene til kommunesektoren med 14,5 prosent, når vi anvender den samme kostnadsnøkkel som vi viste til tidligere. Antall ansatte i kommunesektoren økte imidlertid med nesten 33 prosent i samme periode. Det har altså vært en vekst i antall ansatte i kommunesektoren som har vært mer enn dobbelt så sterk som veksten i demografikostnadene. Denne merveksten er nok ikke bare et utslag av lavere effektivitet i kommunesektoren. Merveksten i kommunesektoren er også påvirket av at tjenestene har blitt forbedret, for eksempel ved at en større andel av barn fått plass i barnehager og bemanningen i barnehagene har blitt forsterket. Kommunene har også fått flere oppgaver i denne perioden.

I framskrivingene vil vi legge til grunn tre alternative baner for den nasjonale veksten i kommunesektoren:

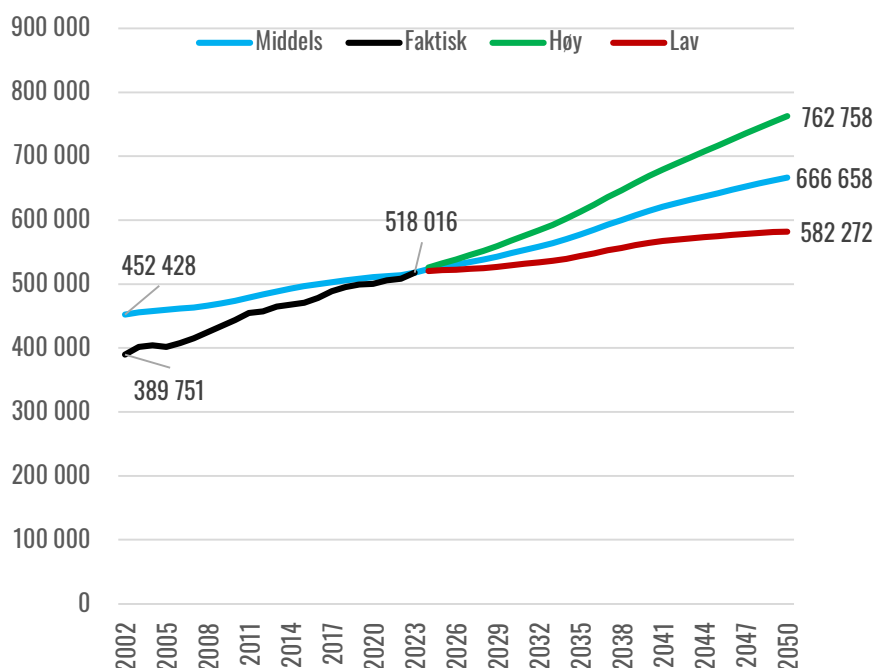
- Lav vekst: En vekst som er 0,5 prosentpoeng lavere enn veksten i demografikostnadene
- Middels vekst: En vekst som er lik veksten i demografikostnadene
- Høy vekst: Vekst som er 0,5 prosentpoeng høyere enn veksten i demografikostnadene

Alternativet for høy vekst vil gi en vekst i antall ansatte i kommunesektoren fra 518 016 ansatte på slutten av 2024 til 762 758 i 2050. Det er en vekst på over 62 prosent. Likevel er dette en lavere vekst i forhold til behovene (demografikostnadene) enn vi har sett de siste 25 årene.

Alternativet for middels vekst har en økning i kommuneansatte som er lik økningen i demografikostnadene. En måte å se dette på, er at kommunesektoren driver på samme måte som før. Denne banen kan også realiseres ved at kommunesektoren blir mer effektiv, men at standarden på tjenesten øker samtidig med motsatt effekt.

Vi legger også inn et alternativ med lav vekst, der kommunene effektiviserer tjenestene tilsvarende 0,5 prosent årlig.

I figur 16 kan vi se de tre ulike banene for framtidig utvikling av antall ansatte i kommunesektoren i Norge.



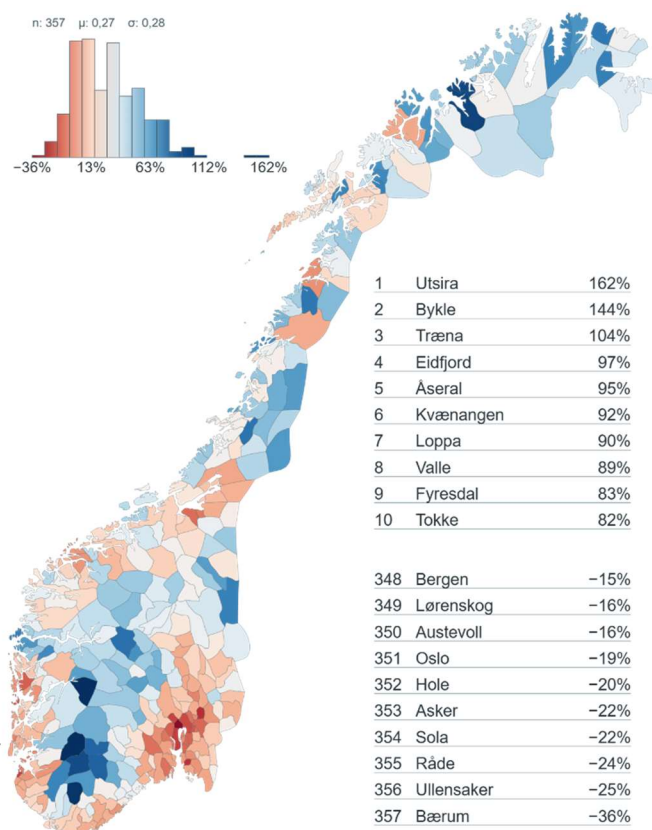
Figur 16: Tre framtidige baner for antall ansatte i kommunesektoren i Norge. Basert på SSBs nasjonale framskriving hovedalternativet.

I figur 16 er det også lagt inn en «tilbakeskriving» av antall ansatte i kommunesektoren basert på kostnadsnøkler fra 2024. Den blå linja i figuren viser økningen i demografikostnadene. Da kan vi se at det var 389 751 ansatte i kommunesektoren i 2002, mens det ville ha vært 452 428 ansatte med denne tilbakeskrivingen. Det illustrerer poenget med at antall ansatte i kommunesektoren har vokst langt raskere enn økningen i demografikostnadene i denne perioden. Den blå linja i figuren viser også at demografikostnadene vil vokse raskere i de neste 25 årene enn i de forrige. Det er fordi antall eldre vokser raskere enn resten av befolkningen.

Kommunesektoren

I beregningene av samlet sysselsetting i kommunesektoren ble demografikostnadene lagt til grunn. Dette er som nevnt kommunenes gjennomsnittlige kostnader til innbyggere på ulike alderstrinn. Dernest la vi inn tre alternativer for utviklingen av kommunenes effektivitet.

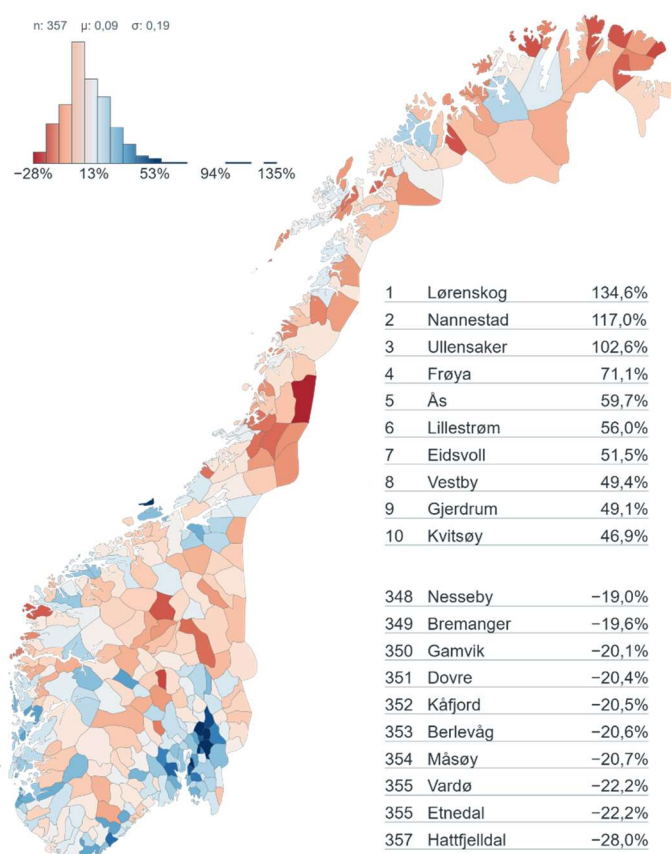
De faktiske kostnadene per innbygger varierer imidlertid ganske mye mellom kommunene. Spredtbygde kommuner med få innbyggere trenger flere ansatte per bruker til å gjennomføre velferdstjenester enn store og tettbygde kommuner. Dette blir det tatt hensyn til i det kommunale inntektssystemet, slik at små distriktskommuner med spredt bosetting får en ekstra finansiering til drift av velferdstjenestene.



Figur 17: Prosentvis avvik i kommunens antall ansatte i forhold til et antall ansatte som tilsvarer gjennomsnittlige demografiskostnader. 2023.

Den minste kommunen i landet, Utsira, har derfor et antall ansatte som er 162 prosent av det antallet som gjennomsnittlige demografiskostnader ville tilsa. Bærum driver mest effektivt etter denne målemetoden, ved at de har 36 prosent lavere antall ansatte enn gjennomsnittlige demografiskostnader tilsier. I framskrivingene vil vi anta at disse forskjellene videreføres fram til 2050. Det betyr at vi regner med at det kommunale inntektssystemet videreføres omtrent som i dag. Det betyr i praksis at Bærum også i 2050 vil ha et antall ansatte som er 36 prosent lavere enn det antall ansatte som tilsvarer gjennomsnittlige demografiskostnader, mens Utsira vil fortsatt ha 162 prosent høyere antall ansatte.

Vi kan da beregne veksten i antall sysselsatte i kommunene fra 2024 til 2050. I middelscenariet, hvor veksten i antall sysselsatte i kommunene følger endringen i demografiskostnadene, blir det høyest vekst i kommuner hvor vi forventer sterkest befolkningsvekst. Kommunene Lørenskog, Nannestad og Ullensaker har den sterkeste veksten i dette middelscenariet. I disse tre kommunene vil det bli en sterk vekst i antall eldre og pleietrengende. Alle disse tre kommunene vil få mer enn tredoblet antall innbyggere over 80 år fra 2024 til 2050. Til sammenlikning vil antall innbyggere over 80 år øke med 80 prosent i kommunene i sentralitetsklasse 6. Mange distriktskommuner vil få en nedgang i antall sysselsatte i kommunene fordi det blir en større nedgang i arbeidskraftbehovet til barnehager og skoler enn det blir vekst i arbeidskraftbehovet i eldreomsorgen. I åtte distriktskommuner vil antall sysselsatte i kommunene gå ned med over 20 prosent fra 2024 til 2050.



Figur 18: Endringer i antall sysselsatte i kommunene fra 2024 til 2050. Middelscenariet.

Selv om antall sysselsatte vil gå ned i mange distriktskommuner og i mange stå omtrent stille de neste 25 årene, må kommunene i stort sett alle tilfeller gjennom en sterk omstilling, der ressurser må flyttes fra barnehager og skoler til eldreomsorg.

4.2 Stat og fylke

For å beregne veksten i sysselsettingen i statlig og fylkeskommunal sektor har vi brukt en enklest mulig modell. Vi har tre baner for utviklingen:

- Lav vekst: 0,3 prosent årlig vekst
- Middels vekst: 0,6 prosent årlig vekst
- Høy vekst: 0,9 prosent årlig vekst

Dette er lavere vekstrater enn hva som har vært historisk vekst. Antall sysselsatte i stat og fylke er vesentlig lavere enn i kommunesektoren. Vi skal se senere at disse vekstratene har en relativt liten betydning for hvor det blir mangel på arbeidskraft. Det gjelder spesielt for distriktskommunene, siden de fleste distriktskommuner har svært få arbeidsplasser i fylkeskommunal og statlig sektor.

4.3 Næringsliv

Sysselsettingsveksten i næringslivet er spesielt vanskelig å forutse, særlig når vi skal beregne sysselsettingen i næringslivet i de enkelte kommunene. I modellen vil vi legge til grunn et liknende resonnement som ble brukt i perspektivmeldingen for de nasjonale tallene. Det innebærer at vi først beregner sysselsettingen i offentlig sektor. Dernest forutsetter vi at de resterende blir sysselsatt i næringslivet. Det vil si at vi forutsetter tilnærmet full sysselsetting i alle årene fram til 2050, slik situasjonen er nå i 2025 med lav arbeidsledighet. Dette vil gi en framskriving av antall sysselsatte i næringslivet på landsbasis. Når det gjelder framskriving av sysselsetting i de enkelte kommunene, har det empirisk sett vært to faktorer som har hatt en signifikant påvirkning på veksten: Næringsstrukturen og befolkningsveksten.

Strukturelle endringer

Vi legger ikke inn effekter av strukturendringer i næringslivet i prognosene over næringslivets sysselsetting de neste 25 årene. Det har historisk sett vært store strukturendringer i næringslivet. Disse strukturendringene har vært en vesentlig forklaring til regionale forskjeller i næringslivsveksten. En slik langsiktig strukturendring har vært overgangen fra primær til sekundærnæringer og videre overgang til tjenestesektoren. Disse strukturendringene har virket sentraliserende, ved at de store byene har hatt en mer gunstig og vekstfremmende sammensetning av næringslivet. Nå i 2025 kan vi ikke være sikre på at disse langsiktige strukturendringene vil fortsette i samme retning. Sysselsettingen i primærnæringer og industri har allerede blitt lav og har kanskje krympet ned til et minimumsnivå. De siste årene har primærnæringer som fiske, havbruk og olje- og gassutvinning hatt sterkere vekst enn gjennomsnittet. Samtidig ser vi at en tidligere vekstnæring som tele og IKT nå har nedgang i antall ansatte, muligens som følge av utviklingen av nye KI-verktøy som har effektivisert programmeringstjenester. Forutsetninger om hvilke bransjer som vil vokse eller synke i framtiden vil derfor være svært usikre.

Lokale befolkningseffekter i næringslivet

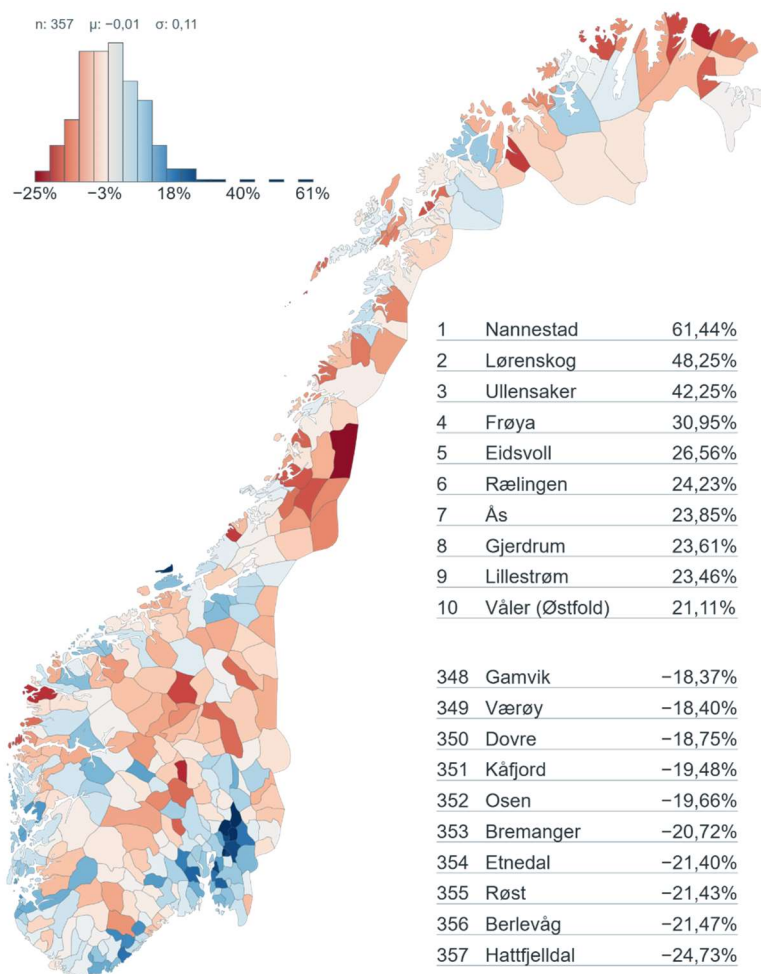
Sysselsettingsveksten i næringslivet i en kommune blir påvirket av befolkningsutviklingen. Kommuner som har vekst i antall innbyggere, vil få en høyere lokal etterspørsel i de bransjene som hovedsakelig har et lokalt marked. Slike bransjer er for eksempel butikkhandel og en del tjenester. Andre bransjer, som for eksempel mesteparten av industrien, har som oftest ikke særlig mye av omsetningen knyttet til det lokale markedet og blir derfor lite påvirket av lokal befolkningsvekst. Hvor mye næringslivet blir påvirket av befolkningsutviklingen vil da være avhengig av næringsstrukturen på hvert sted. For enkelthets skyld vil vi forutsette at befolkningsveksten har samme effekt på sysselsettingsveksten i næringslivet i alle kommuner. Vi har da tre alternativer for den lokale befolkningseffekten:

- 0: Sysselsettingsveksten i næringslivet blir ikke påvirket av befolkningsveksten i kommunen. Befolkningseffekten er da null
- 0,5: Sysselsettingsveksten i næringslivet blir påvirket med halvparten av den relative befolkningsveksten
- 1: Sysselsettingsveksten i næringslivet er proporsjonal med den relative befolkningsveksten

I befolkningsframskrivingene vil det være høyest befolkningsvekst i de mest sentrale områdene. Hvis vi legger inn en befolkningseffekt større enn null vil det være ensbetydende med at antall arbeidsplasser i næringslivet også vil sentraliseres. De tre valgene av befolkningseffekt vil derfor også være grader av sentralisering av næringslivssysselsettingen. En befolkningseffekt på null vil gjøre at den framtidige veksten i næringslivet blir lik i sentrale og usentrale strøk, men en befolkningseffekt lik 1 vil gi en sentralisering av næringslivssysselsettingen som er lik sentraliseringen av befolkningen.

4.3.1 Framtidig samlet arbeidskraftbehov i kommunene

Etter at vi har beregnet arbeidskraftbehov i hver enkelt sektor, kan vi nå summere og beregne samlet arbeidskraftbehov på tvers av sektorer i kommunene. Variasjonene i veksten i antall arbeidsplasser vil følge de samme mønstrene som for befolknings- og sysselsettingsvekst. Sentrale kommuner får høyere arbeidsplassvekst enn usentrale. Det skyldes dels at veksten i kommunesektoren blir langt lavere i distriktene, siden vi har forutsatt at veksten i sysselsettingen i kommunesektoren skal følge demografikostnadene. Dels blir forskjellene også skapt fordi vi antar at befolkningsveksten påvirker antall arbeidsplasser i næringslivet i de enkelte kommunene. Forskjellene i veksten av antall arbeidsplasser blir mindre enn forskjellene i befolknings- og sysselsettingsveksten.



Figur 19: Endringer i samlet arbeidskraftbehov, sum av alle sektorer, fra 2024 til 2050.

Sentrale kommuner, hvor vi har en sterk framskrevet befolkningsvekst, vil få sterkest vekst i antall arbeidsplasser. I Nannestad, Lørenskog og Ullensaker, som har høyest forventet vekst i antall arbeidsplasser, er en stor andel av denne veksten en følge av en sterk vekst i behovet for antall ansatte i kommuneorganisasjonen. Vi så i kapittel 4.1 at disse tre kommunene vil trenge mer enn dobbelt så mange ansatte i kommuneorganisasjonen i 2050 enn det er i dag.

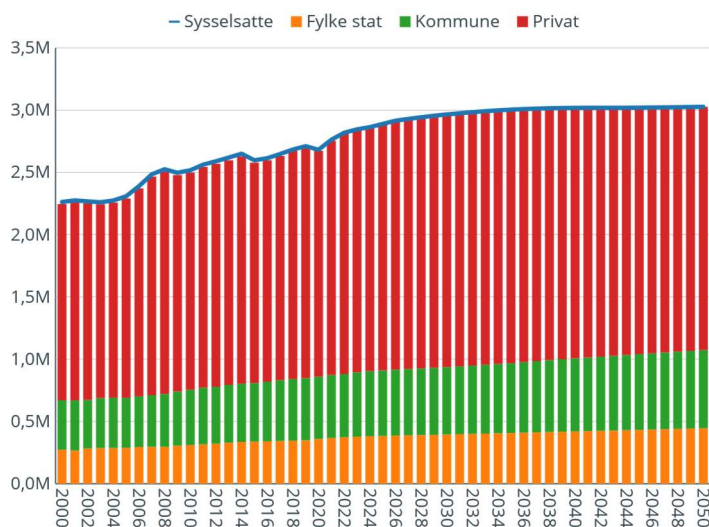
Fem kommuner vil få nedgang på mer enn 20 prosent. Hattfjelldal er den kommunen hvor det blir størst arbeidsplassnedgang i dette scenariet, her blir nedgangen nesten 25 prosent. En stor del av denne nedgangen vil være nedgang i antall arbeidsplasser i kommuneorganisasjonen. Alle de ti kommunene med størst nedgang i arbeidskraftbehovet er små distriktskommuner.

5. Det framtidige arbeidsmarkedet

I dette kapitlet skal vi vise resultater fra modellen der vi kombinerer framskrivingen av antall sysselsatte og framskrivingen av behovet for antall ansatte. Først på nasjonalt nivå, der vi skal vise veksten i sysselsettingen og fordelingen av sysselsettingen på ulike sektorer fram til 2050. Deretter skal vi vise hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg i de ulike sentralitetsklassene og i kommunene.

5.1 Sysselsetting i ulike sektorer i Norge

Først skal vi se på middelscenariet. Det er det scenariet der vi velger middelalternativet for nasjonal befolkningsvekst (SSBs hovedalternativ), middels sysselsettingsandel og middels vekst i offentlig sektor. Middels sysselsettingsandel betyr at sysselsettingsandelene til innbyggere holdes uendret for personer opp til 61 år, og hvor vi antar at sysselsettingsandelene til personer fra 62 år og over vil øke. Middels vekst i offentlig sektor innebærer at sysselsettingen i kommunene øker i takt med demografikostnadene fram til 2050 og at veksten i statlig sektor og i fylkeskommunene kommer til å bli 0,6 prosent per år. I dette middelscenariet blir veksten som i figuren under.



Figur 20: Antall sysselsatte i Norge fordelt på sektorer. Faktiske tall fram til 2024, deretter framskrevne tall i middels-scenariet.

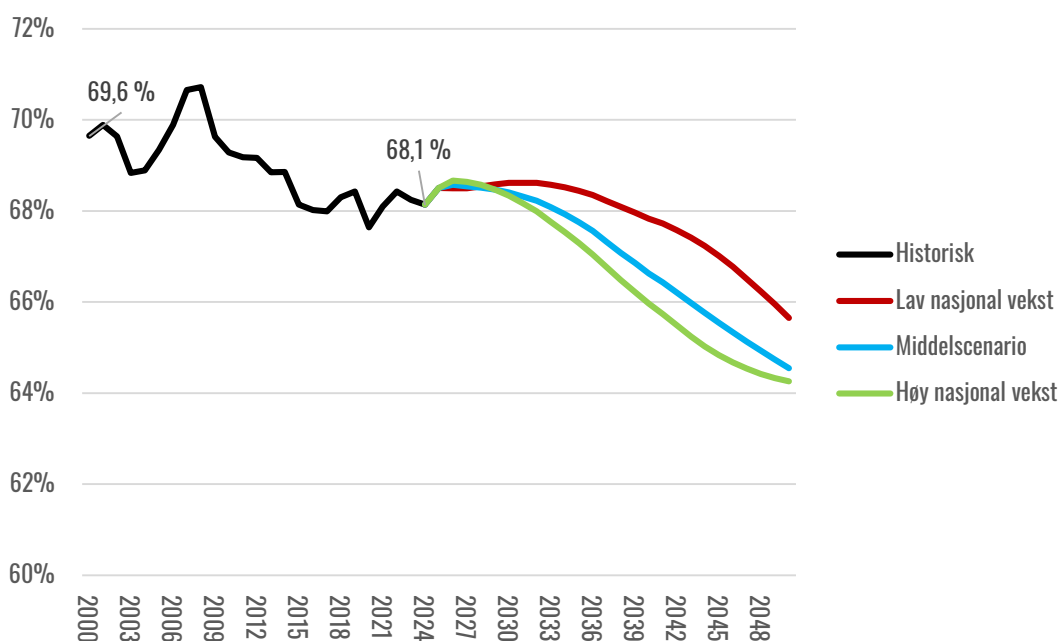
I dette middelscenariet vil antall sysselsatte i kommunal sektor øke med 20,1 prosent; fra 522 000 til 627 000 sysselsatte. Kommunesektorens andel av samlet sysselsetting vil øke fra 18,3 til 20,7 prosent.

Sysselsettingen i stat og fylke vil da øke fra 381 000 til 446 000 sysselsatte. Det er en økning på 17,1 prosent. I privat sektor blir veksten fra 1 951 000 til 1 953 000. I dette scenariet er det en svak vekst i sysselsettingen i privat sektor fram til 2033, deretter er det en svak nedgang. I middelscenariet vil altså offentlig

sektor vokse raskere enn privat sektor, slik at andelen av sysselsettingen i privat sektor vil gå ned. Privat sektors andel av samlet sysselsetting vil synke fra 68,4 prosent i 2024 til 64,5 prosent i 2050. Dette vil gjøre det vanskeligere å finansiere velferdstjenestene i framtiden, noe som ble viet stor plass i perspektivmeldingen 2024.

5.1.1 Betydning av nasjonal vekst for offentlig sektors andel

I modellen kan vi vise framskrivninger der vi bruker SSBs nasjonale framskrivninger med lav nasjonal vekst og høy nasjonal vekst. Spørsmålet er om en høyere nasjonal befolkningsvekst, der det blir høyere innvandring, høyere fruktbarhet og lavere dødelighet, vil gjøre at det blir en bedre balanse i veksten mellom offentlig og privat sysselsetting. Svaret er nei, i hvert fall fram til 2050. Privat sektors andel av sysselsettingen vil faktisk bli lavere dersom befolkningsveksten i landet blir høyere. En av grunnene til det er at det da blir født flere, som i de første 20 årene vil kreve flere ansatte i kommuner og fylkeskommuner (barnehager, grunnskole og videregående skole). Først etter 20 år vil en høyere fødselsrate gi flere sysselsatte. Siden levealderen er høyere med denne framskrivingen, blir det også flere eldre å pleie.



Figur 21: Andel av sysselsettingen i privat sektor.

Andelen privat sysselsetting blir faktisk høyere med lav nasjonal befolkningsvekst fram til 2050. Vi kan se at banene med lav vekst krummer seg nedover, mens banen med høy vekst krummer seg oppover. Hvis vi hadde videreført framskrivingene i et par tiår til, ville scenariet med høy nasjonal vekst gitt en høyere andel sysselsatte i privat sektor.

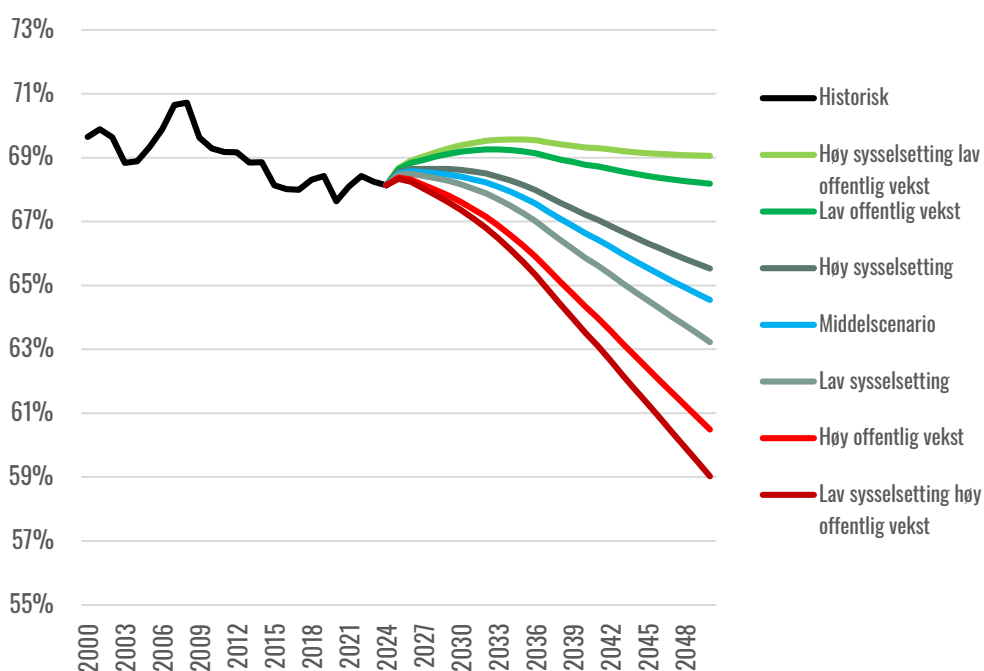
Det poenget vi skal ta med oss fra denne simuleringen av modellen, er at det ikke spiller så stor rolle om vi bruker nasjonale framskrivninger med høy, lav eller middels befolkningsvekst i landet. Høy eller lav

nasjonal vekst spiller heller ikke noen stor rolle for hvilke områder av landet som får størst problemer med arbeidskraftmangel i framtiden. Det gjør at vi i resten av denne rapporten holder oss til en nasjonal befolkningsvekst i SSBs hovedframskrivning.

5.1.2 Betydning av sysselsettingsandeler og offentlig effektivitet

Høyere sysselsettingsandeler vil slå direkte ut på andelene til offentlig og privat sektor i framtiden. En økning i sysselsettingsandelene vil ikke påvirke størrelsen på offentlig sektor, men antall sysselsatte vil øke. Det gjør at det blir det flere sysselsatte tilgjengelig for næringslivet. Dermed vil sysselsettingen i næringslivet øke mens sysselsettingen i offentlig sektor bli uforandret. Da vil privat sektor få en større andel av sysselsettingen. Effektivisering av offentlig sektor vil påvirke sysselsetting i offentlig sektor på en direkte måte, ved at framtidig sysselsetting i offentlig sektor blir lavere. Da blir det flere sysselsatte tilgjengelig for næringslivet. Økte sysselsettingsandeler i kombinasjon med en mer effektiv offentlig sektor vil på den måten skape rom for en økt vekst i næringslivet.

I figur 22 kan vi se hvordan de ulike valgene av sysselsettingsandeler og offentlig vekst påvirker andelen av sysselsettingen i privat sektor.



Figur 22: Andel av sysselsettingen i privat sektor. Historiske tall fram til 2024, deretter ulike scenarier.

I middelscenariet synker privat sektors andel av sysselsettingen fra 68,1 prosent i 2024 til 64,5 prosent i 2050. Med høyere offentlig vekst eller lavere sysselsetting vil andelen bli enda lavere i 2050. Lav sysselsetting kombinert med høy offentlig vekst vil føre til at privat sektor bare står for 59 prosent av sysselsettingen i 2050, mens offentlig sektor legger beslag på 41 prosent. I scenarioet med høy sysselsetting synker

også den private andelen, til 65,5 prosent i 2050. Scenarioet med lav offentlig vekst har en mye høyere sysselsettingsandel i privat sektor i 2050. Med lav offentlig vekst er den private andelen 68,2 prosent i 2050, altså litt høyere enn i 2024. I det mest optimistiske scenarioet, med både høy sysselsetting og lav offentlig vekst, står privat sektor for 69,1 prosent av sysselsettingen i 2050.

Det er også interessant å se hvordan sysselsettingen i privat og offentlig sektor blir i absolutte tall og hva som blir endringene i privat og offentlig sysselsetting fram til 2050. Det er vist i tabellen under.

Tabell 1: Antall sysselsatte i privat og offentlig sektor i 2050 i ulike scenarioer.

	Privat sektor			Offentlig Sektor		
	Sysselsatte 2050	Vekst antall	Vekst prosent	Sysselsatte 2050	Vekst antall	Vekst prosent
Middelsscenario	1 953 527	2538	0,1 %	1 072 876	169 243	15,8 %
Lav sysselsetting	1 844 934	-106 055	-5,7 %	1 072 876	169 243	15,8 %
Høy sysselsetting	2 039 516	88 527	4,3 %	1 072 876	169 243	15,8 %
Lav offentlig vekst	2 063 462	112 473	5,5 %	962 941	59 308	6,2 %
Høy offentlig vekst	1 830 811	-120 178	-6,6 %	1 195 592	291 959	24,4 %
Lav sysselsetting Høy offentlig vekst	1 722 218	-228 771	-13,3 %	1 195 592	291 959	24,4 %
Høy sysselsetting lav offentlig vekst	2 149 451	198 462	9,2 %	962 941	59 308	6,2 %

I middelsscenarioet er det en vekst på 2 538 i privat sektor fram til 2050, altså praktisk talt ingen vekst. Offentlig sektor vokser med 169 243 sysselsatte i samme tidsrom, noe som tilsvarer en vekst på 15,8 prosent.

I scenarioet med høy og lav sysselsetting er veksten i offentlig sysselsetting den samme som i middelsscenarioet. Privat sysselsetting vokser imidlertid mye raskere i scenarioet med høy sysselsetting. Det er et resultat av at sysselsettingen i privat sektor er residualbestemt i modellen, ved at næringslivet «tar» de sysselsatte som blir til overs etter at offentlig sektor har tatt det de trenger. Dermed blir det en vekst på nesten 89 000 sysselsatte, tilsvarende 4,3 prosent, i scenarioet med høy sysselsetting. I scenarioet med lav sysselsetting vil det blir mer enn 100 000 færre sysselsatte tilgjengelig for næringslivet i 2050.

Mulig vekst i næringslivet blir også direkte påvirket av veksten i antall sysselsatte i offentlig sektor. Hvis vi kombinerer lav sysselsetting med høy offentlig vekst, vil næringslivet ha 228 000 færre sysselsatte i 2050 enn i 2024. Det er en nedgang på hele 13,3 prosent. Dette scenarioet har altså helt uendrede sysselsettingsandeler fra 2024 og en vekst i offentlig sektor som er lavere enn det som har vært i de siste 25 årene.

Scenarioet med høyest sysselsettingsandel og lavest offentlig vekst har en vekst på 214 000 sysselsatte i næringslivet. Det tilsvarer en vekst på 9,2 prosent fra 2024 til 2050. Til sammenlikning hadde næringslivet en vekst på nesten 24 prosent fra 2000 til 2024.

5.1.3 Perspektivmeldingen 2024 og modellen

I utformingen av modellen har vi forsøkt å ha forutsetninger som likner de som lå til grunn for det som ble kalt referansebanen i Perspektivmeldingen 2024 (Meld.St. 31, 2023-2024).

Perspektivmeldingen hadde framskrivinger til 2060, men denne rapporten viser resultater av modellframskrivinger til 2050. Årsaken til det er at SSB bare har publisert regionale framskrivinger av folketall og demografi fram til 2050.

Framskrivningene av folketall og demografi i Norge er basert på SSBs nasjonale framskriving, hovedalternativet fra 2024. Perspektivmeldingen tok utgangspunkt i befolkningsframskrivingene til SSB fra 2022, med justeringer for økt innvandring fra Ukraina. Det vil si at befolkningsframskrivingene for Norge er oppdatert i denne rapporten i forhold til perspektivmeldingen.

Sysselsettingsandelene i middelsscenariet er basert på økt pensjonsalder, i likhet med referansebanen i perspektivmeldingen. Det er et lavscenario som har uendrede sysselsettingsandeler, mens høyscenariet har en økning i sysselsettingsandelene på to prosentpoeng for alle aldersgrupper. I perspektivmeldingen var det vist til «retningsvalg» som ville gitt en enda sterkere vekst i sysselsettingsandelene.

Når det gjelder effektivisering av offentlig sektor, vil alle scenariene i vår modell ha en lavere vekst i offentlig sysselsetting enn den historiske veksten. Det vi omtaler som middelsscenariet i denne rapporten vil være sammenliknbart med det som kalles referansebanen i perspektivmeldingen. I referansebanen i perspektivmeldingen var det anslått en vekst i sysselsettingen i offentlig sektor på 200 000 fram til 2060. Det er sammenliknbart med en vekst på 169 000 fram til 2050 som i vårt middelscenario.

5.2 Arbeidsmarkedet i ulike sentralitetsklasser

Det vil bli store forskjeller på arbeidsmarkedssituasjonen mellom sentrale og mindre sentrale strøk. Årsaken er at sentrale strøk med stor sannsynlighet vil få en høyere vekst i antall innbyggere. Distriktene har dessuten en stor andel av eldre i befolkningen, slik at avgangen av sysselsatte blir stor etter hvert som de eldre pensjoneres. Dette gjør at sentrale områder vil få vekst i antall sysselsatte mens distriktene får nedgang. I tabell 2 har vi vis endringene i antall sysselsatte i de seks sentralitetsklassene fra 2000 til 2024 og resultatet fra to regionale framskrivingsmodeller (Telemarksforskning historisk og SSB hovedalternativet).

Tabell 2: Antall sysselsatte i ulike sentralitetsklasser i 2000 og 2024 og den prosentvise endringen. Deretter antall sysselsatte i 2050 med to ulike regionale framskrivinger og endringen i antall sysselsatte med de to forskjellige regionale framskrivingene.

Sentralitet	2000	2024	Endring	2050 TF historisk	2050 SSB hoved.	Endring TF	Endring SSB
1	382 671	560 367	46,4 %	643 275	600 965	14,8 %	7,2 %
2	578 445	789 985	36,6 %	869 558	830 462	10,1 %	5,1 %
3	571 385	695 686	21,8 %	751 288	743 988	8,0 %	6,9 %
4	347 436	406 533	17,0 %	372 432	387 356	-8,4 %	-4,7 %
5	270 362	283 896	5,0 %	234 791	259 315	-17,3 %	-8,7 %
6	111 701	103 214	-7,6 %	76 047	95 724	-26,3 %	-7,3 %

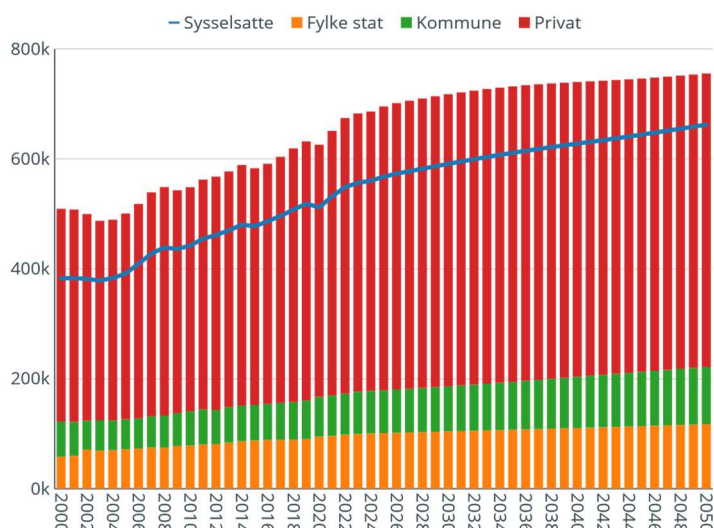
I perioden fra 2000 til 2024 hadde sentralitetsklasse 1 en vekst på 46,4 prosent i antall sysselsatte. Veksten har vært trinnvis lavere for hvert sentralitetsnivå. De minst sentrale kommunene i sentralitetsklasse 6 hadde en nedgang på 7,6 prosent i antall sysselsatte i denne perioden.

Fram til 2050 vil dette mønsteret fortsette. De tre mest sentrale klassene vil få vekst i antall sysselsatte, mens de tre minst sentrale klassene vil få nedgang. Telemarksforskings regionale framskrivning har en langt sterkere sentralisering av sysselsettingen enn SSBs framskrivning. Forskjellene i disse framskrivingen er at Telemarksforskings modell gir et mer sentraliserende flyttemønster enn SSBs modell. Som vi gjør rede for i vedlegg 1 i denne rapporten, synes SSBs framskrivning å være urimelig optimistisk for de minst sentrale kommunene. Slik det ser ut nå, mener vi Telemarksforskings framskrivning er mest sannsynlig.

Ifølge Telemarksforskings framskrivning vil antall sysselsatte i kommunene i sentralitetsklasse 6 synke med 26,3 prosent fra 2024 til 2050. Kommunene i sentralitetsklasse 5 får en nedgang på 17,3 prosent mens sentralitetsklasse 4 får en nedgang på 8,4 prosent. Utviklingen i antall sysselsatte indikerer at det er de minst sentrale områdene i landet som vil få de største problemene med mangel på arbeidskraft.

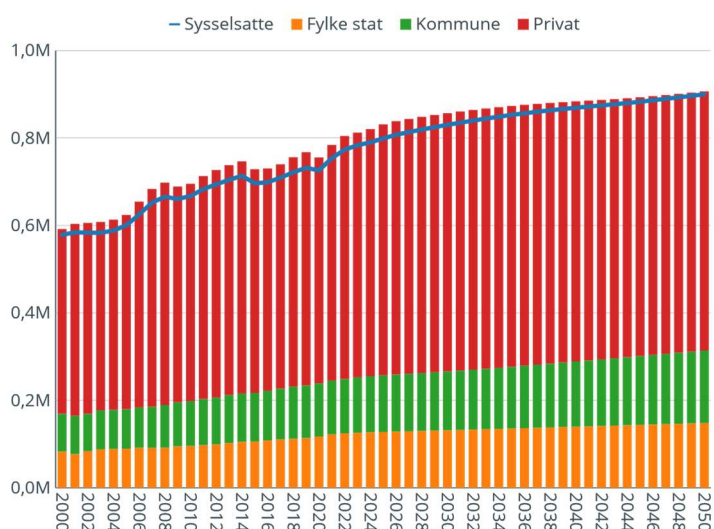
For å illustrere hvordan arbeidsmarkedet vil utvikle seg, skal vi vise utviklingen i både sysselsetting og antall arbeidsplasser i de seks sentralitetsklassene.

Sentralitetsklasse 1 (Oslo og fire nabokommuner) har hatt vekst i antall sysselsatte og arbeidsplasser fra 2000 til 2024. Det forventes fortsatt vekst, men med en lavere takt fram til 2050. Sentralitetsklasse 1 har i utgangspunktet langt flere arbeidsplasser enn sysselsatte i 2024. Dette løses gjennom at mange pendler inn til sentralitetsklasse 1. Denne situasjonen ser ut til å fortsette i vårt middelscenario. Det vil være fortsatt innpendling til sentralitetsklasse 1 i 2050, men i litt mindre grad.



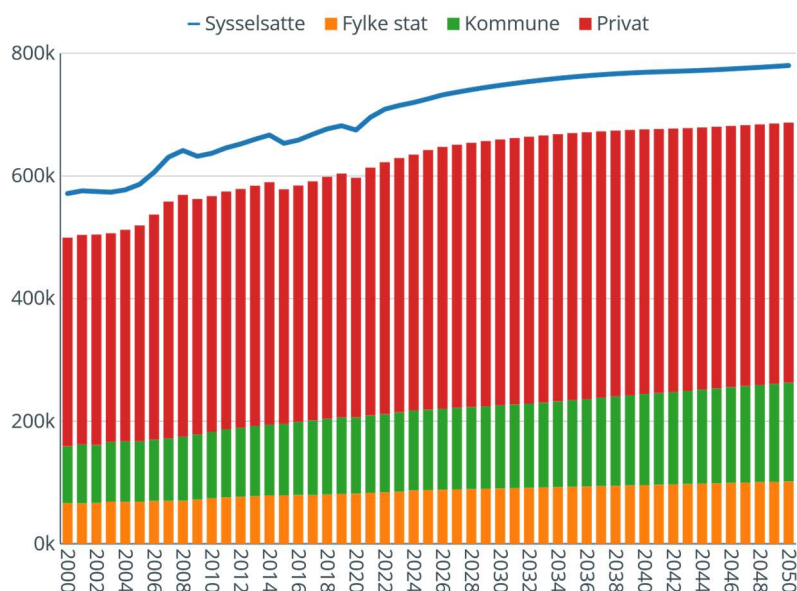
Figur 23: Antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i ulike sektorer i sentralitetsklasse 1. Middelscenariet.

Sentralitetsklasse 2 består av 21 kommuner, blant annet Bergen, Stavanger og Trondheim. Sentralitetsklasse 2 har også netto innpendling, men mindre netto innpendling enn sentralitetsklasse 1. Fram til 2050 vil både antall sysselsatte og antall arbeidsplasser øke. Veksten i antall arbeidsplasser vil øke litt mer enn antall sysselsatte slik at det blir omtrent like mange sysselsatte som antall arbeidsplasser i 2050.



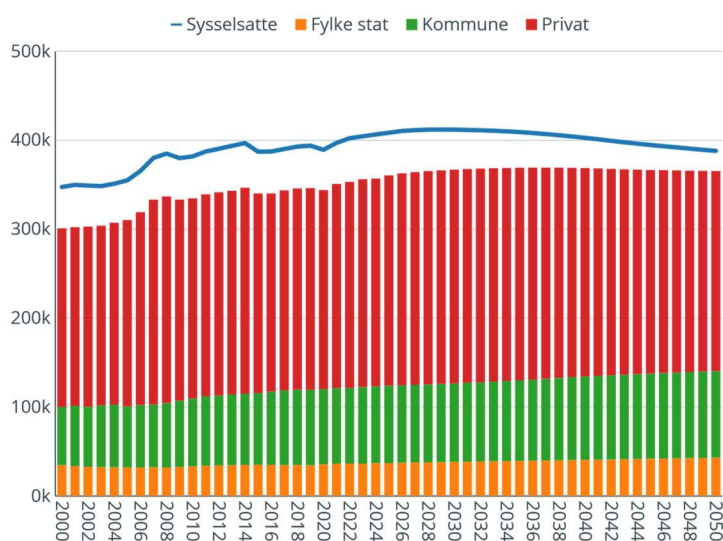
Figur 24: Antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i ulike sektorer i sentralitetsklasse 2. Middelscenariet.

Sentralitetsklasse 3 består av 54 kommuner, blant annet bykommuner som Sandefjord, Kristiansand, Bodø og tilleggende kommuner til de største byene. Sentralitetsklasse 3 har flere sysselsatte enn arbeidsplasser og har i sum en netto utpendling. Mye av denne utpendlingen går til mer sentrale byer i sentralitetsklasse 1 og 2. Middelscenariet har en omtrent like stor vekst i sysselsatte som arbeidsplasser fram til 2050.



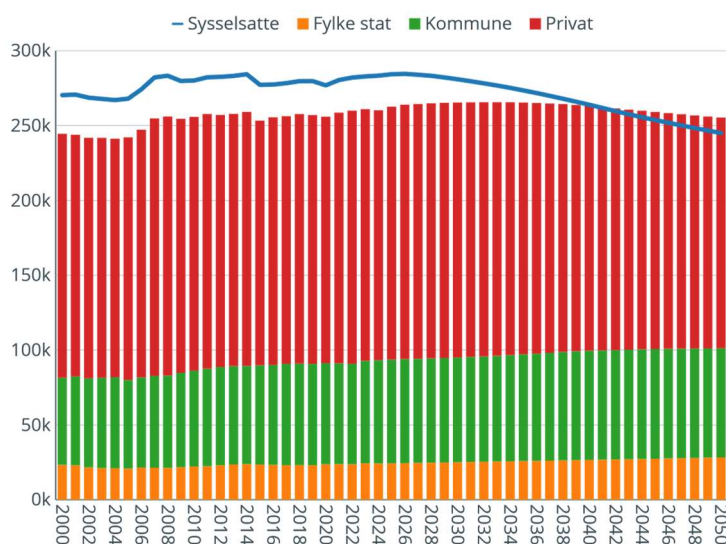
Figur 25: Antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i ulike sektorer i sentralitetsklasse 3. Middelscenariet.

Sentralitetsklasse 4 består av 65 kommuner som kan karakteriseres som småbyer og regionsentra med tilleggende kommuner. Typiske kommuner er Steinkjer, Notodden og Voss. Antall sysselsatte vil øke fram til 2037. Deretter vil antall sysselsatte synke langsamt fram til 2050. Sentralitetsklasse 4 har i utgangspunktet flere sysselsatte enn arbeidsplasser. Antall arbeidsplasser vil holde seg ganske konstant slik at netto utpendling vil bli lavere mot 2050. Antall arbeidsplasser i næringslivet vil gå langsamt ned, mens offentlige arbeidsplasser øker.



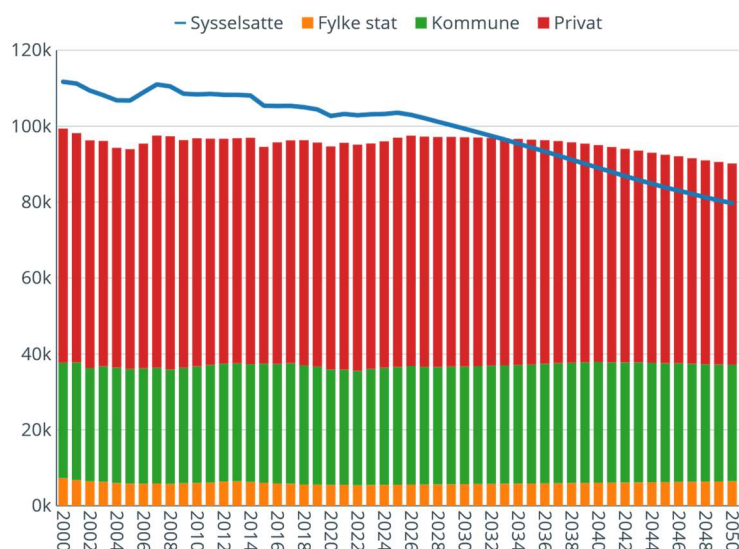
Figur 26: Antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i ulike sektorer i sentralitetsklasse 4. Middelscenariet.

Sentralitetsklasse 5 består av 104 kommuner. Typiske kommuner er Trysil, Grong og Suda. Sentralitetsklasse 5 har i utgangspunktet flere sysselsatte enn arbeidsplasser og har dermed netto utpendling i 2024. Antall sysselsatte i sentralitetsklasse 5 vil synke i hele perioden fram til 2050. Offentlig sektor vil ha en vekst i antall sysselsatte, mens antall sysselsatte i næringslivet vil få en nedgang. Fra og med 2041 vil antall arbeidsplasser overstige antall sysselsatte slik at området må ha netto innpendling.



Figur 27: Antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i ulike sektorer i sentralitetsklasse 5. Middelscenariet.

Sentralitetsklasse 6 er de 108 minst sentrale kommunene. Typiske kommuner er Dønna, Hitra og Engerdal.



Figur 28: Antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i ulike sektorer i sentralitetsklasse 6. Middelscenariet.

I sentralitetsklasse 6 har antall sysselsatte sunket fra 2000 til 2024. I middelscenariet vil antall sysselsatte synke med over 26 prosent fram til 2050. Sentralitetsklasse 6 har hatt netto utpendling siden 2000, men

andelen som pendler ut har blitt lavere som følge av at det ikke har vært nedgang i antall arbeidsplasser. Fra og med 2033 må sentralitetsklasse 6 ha netto innpendling. Antall sysselsatte i kommunesektoren i sentralitetsklasse 6 vil faktisk gå ned i dette scenariet. I sentralitetsklasse 6 er det først og fremst nedgangen i antall sysselsatte som gjør at det blir en ubalanse i arbeidsmarkedet. Sysselsettingsandelen i sentralitetsklasse 6 er litt over landsgjennomsnittet, hvis vi korregerer for alder og kjønn i befolkningen. Det er derfor ikke en stor arbeidskraftreserve som kan mobiliseres.

Det er altså kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 som ser ut til å få problemer med mangel på arbeidskraft. Selv om vi forutsetter at næringslivet i dette området skal få lavere antall arbeidsplasser, vil kommunene i dette området samlet sett trenge en netto innpendling for at arbeidsmarkedet skal være i balanse. Mange av disse distriktskommunene er omkranset av andre distriktskommuner som har samme behov for innpendling. Det kan derfor bli vanskelig å dekke behovet for arbeidskraft med dagpendling.

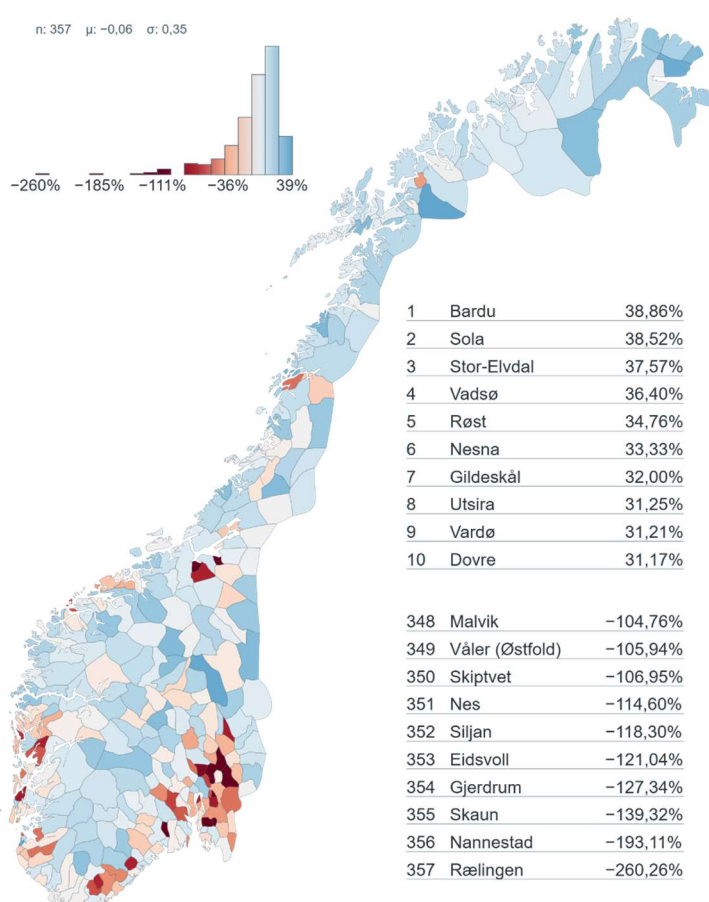
Et annet poeng er at det ikke blir vekst i kommunesektoren i sentralitetsklasse 6 i dette middels scenariet. Som nevnt tidligere har middels scenariet en forutsetning om at kommunene skal ha en vekst i sysselsettingen i kommunesektorene som gjenspeiler demografikostnadene med faste fordelingsnøkler fra 2025. Det betyr at driften av kommunene skal skje med samme effektivitet som tidligere, alternativt at eventuell effektivisering oppveies av standardheving av tjenestene. Med disse forutsetningene blir det altså ingen vekst i kommunesektoren i distriktene. Selv om det blir en sterk vekst i antall eldre, blir det likevel ikke noen vekst i sysselsettingen i kommunesektoren i distriktene, fordi behovet for tjenester til barn og unge vil gå ned. Det krever av kommunene greier å omstille den kommunale virksomheten og flytte ressurser fra barnehager og skoler til eldreomsorg.

Det er en liten vekst i statlig og fylkeskommunal sysselsetting i distriktene, men det betyr lite siden disse sektorene er små i sentralitetsklasse 6.

Det betyr at det ikke er vekst i offentlig sysselsetting som vil skape arbeidskraftmangel i distriktene. Som nevnt vil det faktisk bli en liten nedgang i antall sysselsatte i kommunesektoren. Det er nedgangen i antall sysselsatte som vil skape problemer med mangel på arbeidskraft, dersom distriktskommunene skal opprettholde næringslivet sitt på noenlunde samme nivå som i dag. Denne mangelen vil kunne gjøre at kommunene ikke får rekruttert arbeidskraften de trenger, eller at næringslivet må krympe. Begge deler vil være problematisk. Det er grenser for hvor lite næringsliv det kan være i et levedyktig lokalsamfunn. I de fleste kommuner vil det måtte være et minimum av næringsliv til butikkhandel og private tjenester. Men hvis næringslivet blir redusert til bare å betjene lokalbefolkningens behov vil det neppe være grunnlag for framtidig bosetting i lokalsamfunnet.

6. Lokale arbeidsmarkeder: Hvilke kommuner får størst mangel på arbeidskraft i 2050?

En første indikator for underskudd på arbeidskraft er at antall arbeidsplasser forventes å bli større enn antall sysselsatte i kommunen, slik at kommunen må ha netto innpendling for at behovet for arbeidskraft skal dekket. Vi kan da vise hvordan behovet for netto innpendling vil se ut i kommunene i 2050, når vi bruker middelscenariet.



Figur 29: Nettoinnpendling i 2050, prosent av arbeidsplasser i kommunen. Middelscenariet.

Mange distriktkommuner vil ha et behov for en betydelig innpendling i 2050, for å dekke behovet for arbeidskraft. Kommunene som vil ha størst behov for innpendling i 2050 vil da være Bardu, Sola og Stor-Elvdal. Sola kommune har en svært høy nettoinnpendling også i 2024. Selv om det vil være et stort behov for innpendling i 2050, er dette behovet ikke større enn det er nå. Samtidig ligger Sola tett plassert mellom folkerike kommuner som Stavanger og Sandnes. Dermed vil sannsynligvis ikke Sola få spesielt store problemer med mangel på arbeidskraft, selv om det trengs en betydelig netto innpendling i 2050. Kommuner

som Bardu og Stor-Elvdal vil ikke ha de samme forutsetningene for å trekke til seg innpendlere som Sola. For å kunne si noe om hvilke kommuner som vil få de største problemene med mangel på arbeidskraft, må vi også ta hensyn til kommunens integrasjon i det regionale arbeidsmarkedet. Kommuner som er lite integrert, altså de som har lite pendling ut og inn av kommunen på grunn av lange reiseavstander, vil få mye større problemer med å få netto innpendling. Det vil også ha betydning hvordan arbeidsmarkedet i nabokommunene blir. Hvis nabokommunene har nedgang i antall sysselsatte og et økt behov for innpendling vil det være spesielt vanskelig å få mer innpendling.

6.1 Mekanismer i arbeidsmarkedet

Framskrivningene av arbeidsmarkedet avdekker en potensiell mangel på arbeidskraft i mange kommuner, ved at antall sysselsatte i 2050 blir lavere enn antall arbeidsplasser.

Denne arbeidskraftmangelen vil sette i gang ulike mekanismer i arbeidsmarkedet:

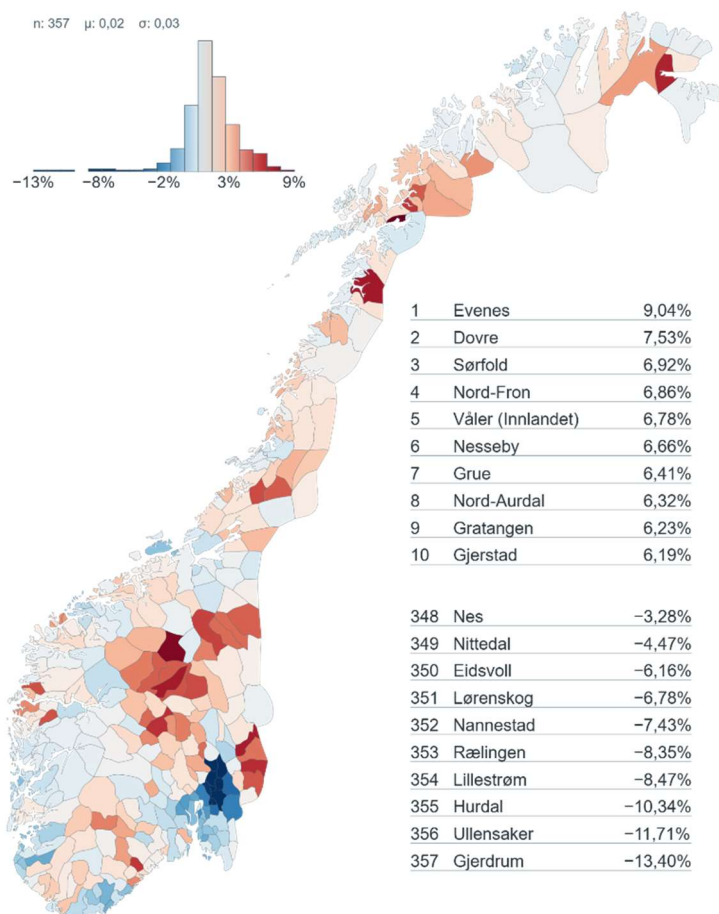
- Økt innpendling fra omlandet (dagpendling)
- Redusert utpendling til andre kommuner i omlandet (dagpendling)
- Økt sysselsettingsandel i egen befolkning

I dette kapitlet skal vi først beregne hva som er sannsynlig endring i innpendlingen til kommunene, ut fra hvordan arbeidsmarkedet vil utvikle seg i de kommunene hvor innpendlingen skjer fra. Dernest skal vi beregne et såkalt mobiliseringspotensial. Dette er potensialet som kommunene har gjennom å øke sysselsettingsandelen i egen befolkning og til å få de som pendler ut til å søke arbeid i egen kommune. Disse tre faktorene vil til sammen vise om den framtidige innpendlingen som vist i figur 29 kan bli realisert i det regionale arbeidsmarkedet.

6.1.1 Endring i innpendling

Innpendling til kommunene vil bli påvirket av hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg i nabokommunene. Kommuner som i dag har innpendling fra kommuner hvor antall sysselsatte forventes å synke, vil sannsynligvis få mindre innpendling. Samtidig vil det ha betydning om innpendlingskommunene også får arbeidskraftmangel og trenger arbeidskraften i egen kommune. Kommuner i de minst sentrale områdene er som oftest omkranset av kommuner hvor vi forventer både nedgang i antall sysselsatte og et økende behov for innpendling. Det vil også ha stor betydning om kommunen har en stor andel innpendling i utgangspunktet. I kommuner som har en stor andel innpendling vil effekten av redusert sysselsetting i nabokommunene ha større effekt enn i kommuner som i utgangspunktet har lite innpendling.

Kommuner som får størst reduksjon i innpendlingen er Evenes, Sørfold og Dovre. Dette er kommuner som i dag har en stor andel innpendlere fra kommuner med sterk nedgang i sysselsettingen. De fleste kommunene som har innpendling fra kommuner med fallende sysselsetting er i de minst sentrale kommunene. Denne «nabo-effekten» vil forsterke mangelen på arbeidskraft i distriktskommunene.

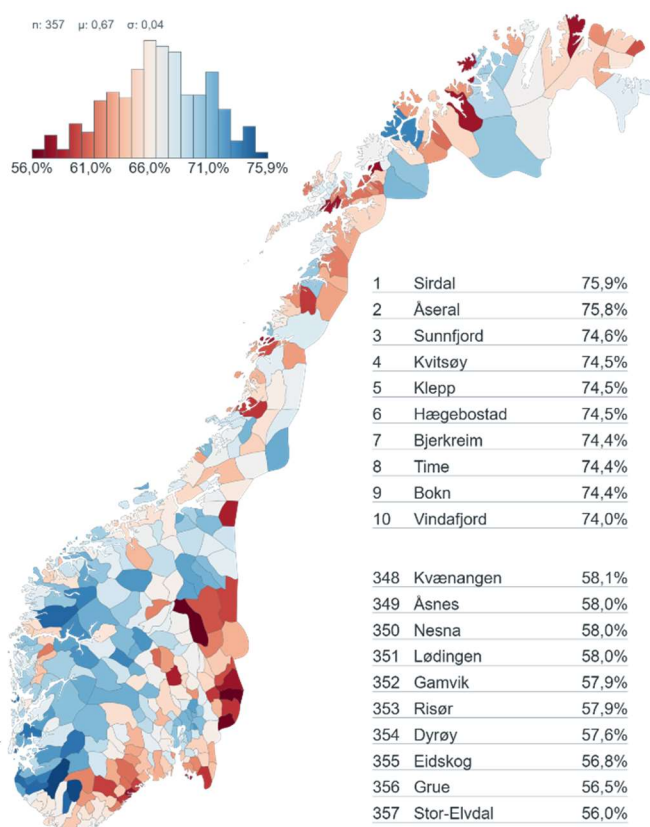


Figur 30: Forventet nedgang i innpendling, prosent av antall arbeidsplasser i kommunen.

Kommuner i sentrale strøk, spesielt Oslo og Akershus, vil ha nabokommuner med vekst i antall sysselsatte. Det gjør at disse kommunene lett vil kunne øke innpendlingen til sin kommune.

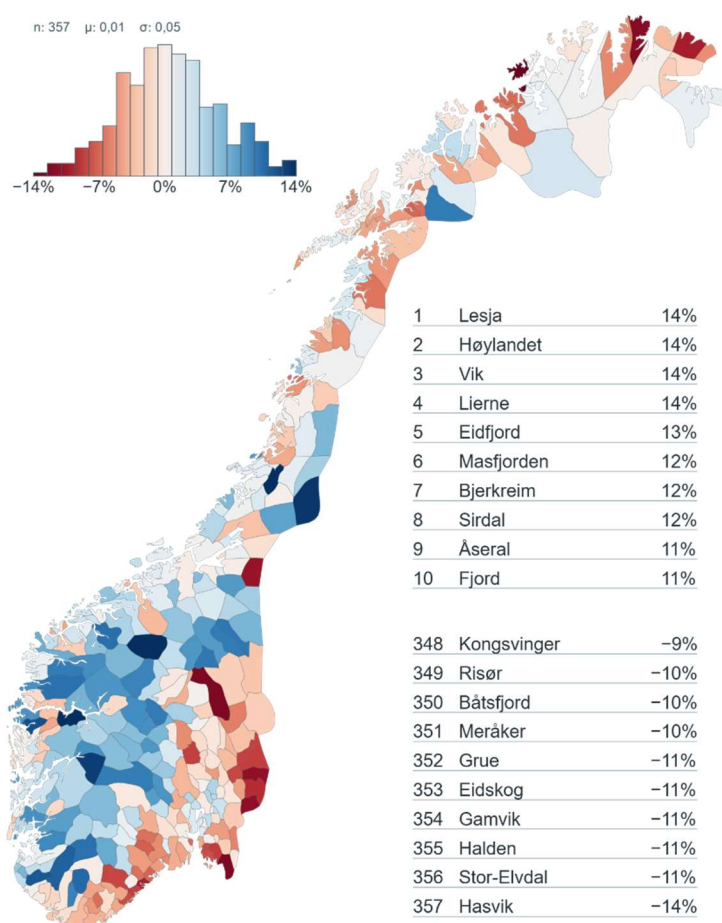
6.1.2 Lokale sysselsettingsandeler

Det er store variasjoner i sysselsettingsandelen mellom kommunene i Norge. Hvis vi tar utgangspunkt i 2024, hadde Sirdal kommune den høyeste sysselsettingsandelen. I Sirdal var 75,9 prosent av alle innbyggerne mellom 15 og 74 år sysselsatt dette året. Stor-Elvdal hadde den laveste sysselsettingsandelen, med 56,0 prosent.



Figur 31: Sysselsettingsandel i befolkningen 15-74 år i 2024.

Forskjeller mellom sysselsettingsandelen mellom kommunene kan skyldes befolkningens fordeling på alder og kjønn. Kommuner med en høy andel innbyggere som er menn mellom 30 og 60 år vil således få en høyere sysselsetting enn landsgjennomsnittet. Kommuner med en stor andel innbyggere over 60 år vil få en lav sysselsettingsandel. Vi kan rense vekk slike utslag av den demografiske sammensetningen. Dette kan gjøres gjennom å først å beregne antall sysselsatte i hver kommune gitt at kommunen har nøyaktig samme sysselsettingsandel på hvert alderstrinn for kvinner og menn. Deretter kan vi se hvor stort prosentvis avvik det er mellom beregnet antall sysselsatte og faktisk antall sysselsatte. En slik beregning av demografijustert sysselsettingsandel er vist i figur 34.



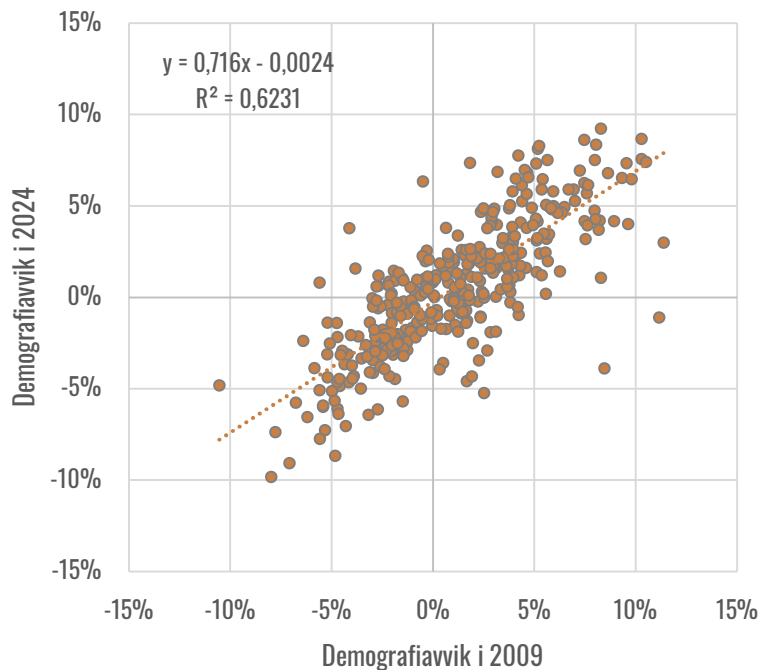
Figur 32: Demografiavvik i sysselsetting 2024.

Variasjonene i den demografijusterte sysselsettingsandelen gir som ventet et litt annet bilde av variasjonene i sysselsettingsandelen. Nå er det Lesja kommune som har den høyeste sysselsettingsandelen. I Lesja er antall sysselsatte 14 prosent høyere enn det antall sysselsatte det ville vært med gjennomsnittlig sysselsettingsandel på hvert alderstrinn. På den andre enden av skalaen finner vi Hasvik, som har 14 prosent færre sysselsatte enn forventet.

Vil variasjonene fortsette, eller vil de utjevnes? Hvis vi regner med at forskjellene i sysselsettingsandeler mellom kommunene vi vare i overskuelig framtid, kan vi forutsette at disse forskjellen fortsetter i framskrivingsperioden. Det betyr at en kommune som Lesja vil ha en høyere sysselsettingsandel i alle årene fram til 2050. Hvis vi tror forskjellene utjevnes over tid, må vi legge inn en mekanisme i modellen hvor sysselsettingsandelene i kommunene gradvis beveger seg mot gjennomsnittlige verdier.

For å få en pekepinn på hva som er sannsynlig, kan vi sammenlikne den demografijusterte sysselsettingsandelen i kommunene på to ulike tidspunkt. På den måten kan vi se om det er en historisk tendens til utjevning. I figur 35 har vi vist den demografisjusterte sysselsettingsandelen i 2009 og i 2024 for alle

kommunene. Helningen på regresjonslinja viser at det er en tendens til at kommuner beveger seg mot gjennomsnittet. En kommune som hadde 10 prosent høyere demografijustert sysselsettingsandel enn landsgjennomsnittet i 2009 er forventet å ha 7,16 prosent høyere demografijustert sysselsettingsandel i 2024.



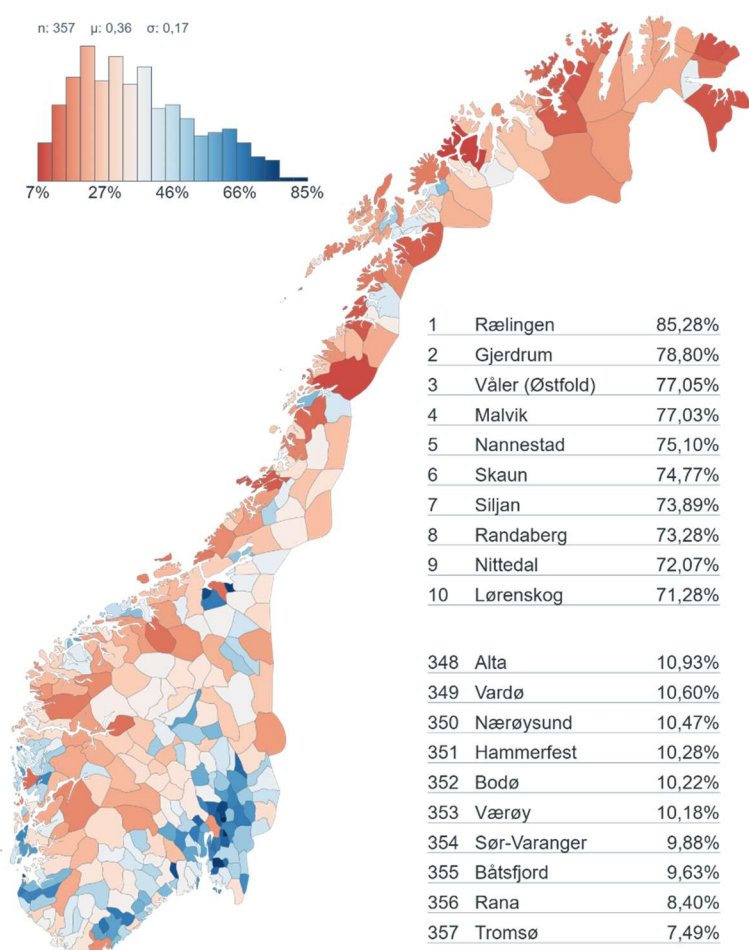
Figur 33: Demografiavvik i kommunene i 2009 og 2024.

Et argument for å legge inn en slik utjevning, er at vi i to av tre scenarier forutsetter en økning i sysselsettingsandelene. Det er naturlig å anta at kommuner som har en lav sysselsettingsandel i utgangspunktet da vil få den største effekten av økte sysselsettingsandeler. Logikken er at kommuner hvor sysselsettingsandelen allerede er svært lav vil ha et relativt stort utenforskap som kan inkluderes i arbeidsstyrken.

Kommuner som i utgangspunktet har en lav sysselsettingsandel vil da faktisk ha en fordel når det gjelder framtidig tilgang på arbeidskraft. Siden mønsteret er at sysselsettingen nærmer seg gjennomsnittet, vil slike kommuner normalt få en høyere sysselsettingsandel. Kommuner som i utgangspunktet har en høy sysselsettingsandel vil ikke ha dette mobiliseringspotensialet, men vil tvert imot forvente at sysselsettingsandelen går ned og nærmer seg landsgjennomsnittet.

6.1.3 Utpendling

Kommuner som har en høy andel som pendler ut av kommunen vil ha en fordel når det gjelder å dekke inn framtidig mangel på arbeidskraft gjennom å få flere innbyggere til å arbeide i egen kommune. Kommuner i sentrale strøk har generelt mye pendling både inn til og ut av kommunen. Det gjelder spesielt for kommunene rundt de fire største byene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. Distriktskommunene har som oftest en lav andel pendlere. Byene i Nord-Norge har en lav andel utpendlere, spesielt Tromsø, Rana, Bodø og Alta.

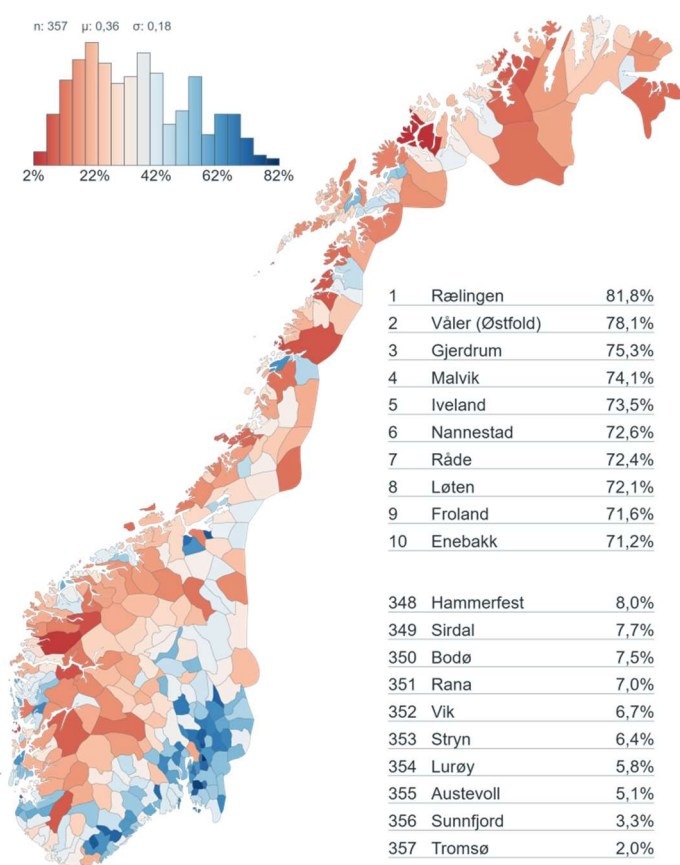


Figur 34: Andel av sysselsatte innbyggere som pendler ut av kommunen.

Kommunen kan enkeltvis redusere mangel på arbeidskraft gjennom å få flere til å arbeide i egen kommune, men det vil samtidig gjøre at det blir større mangel på arbeidskraft i nabokommunene. Kampen om pendlerne er et nullsumspill.

6.1.4 Mobiliseringspotensial i kommunene

En del kommuner vil ha et stort potensial for å øke antall sysselsatte med arbeidssted i kommunen. Det gjelder spesielt kommuner som har en høy andel som pendler ut av kommunen. Dette er ofte typiske «bostedskommuner» som ligger inntil de største byene og hvor en svært stor andel pendler ut av kommunen. Kommuner i mindre sentrale strøk har som oftest ganske liten andel som pendler ut i utgangspunktet og vil derfor ikke ha samme mulighet for å få egne innbyggere til å arbeide i egen kommune. Noen kommuner har både en liten andel som pendler ut samtidig som sysselsettingsandelen i utgangspunktet er høy.

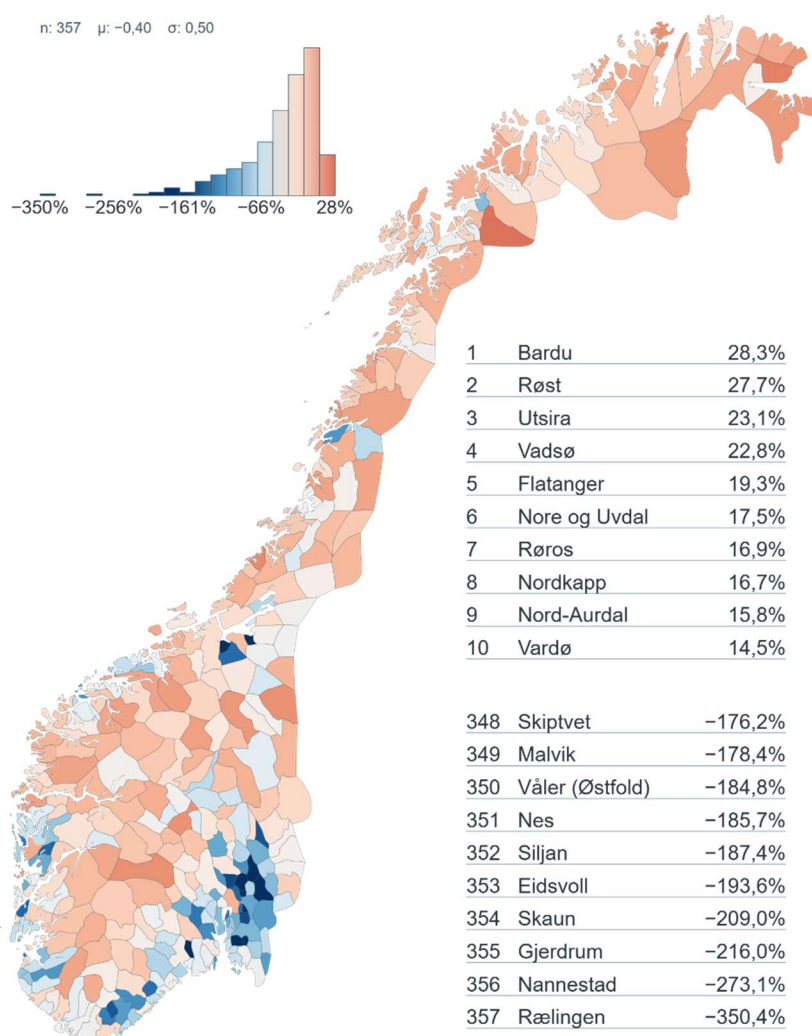


Figur 35: Potensial for å mobilisere flere sysselsatte gjennom å øke sysselsettingsandelen og redusere utpendling.

Flere av kommunene med aller minst mobiliseringspotensial er blant byene i Nord-Norge: Tromsø, Rana, Bodø og Hammerfest. I kommunene med et lite mobiliseringspotensial vil ikke et eventuelt underskudd på arbeidskraft i 2050 kunne løses innenfor det regionale arbeidsmarkedet.

6.2 Kommuner med størst risiko

Kommuner med størst risiko for å få mangel på arbeidskraft vil være de som har et stort behov for netto-innpendling i 2050, hvor vi forventer færre som pendler inn og som samtidig har et lavt mobiliseringspotensial. Stort sett alle kommuner som vil få de største problemene med mangel på arbeidskraft er kommuner med lav sentralitet. En god indikator for arbeidskraftmangel er derfor beregnet netto innpendling i 2050 pluss endring i forventet innpendling fratrasket mobiliseringspotensialet.



Figur 36: Indikator for mangel på arbeidskraft – nettoppendling i 2050 fratrasket mobiliseringspotensialet. Middelscenariet.

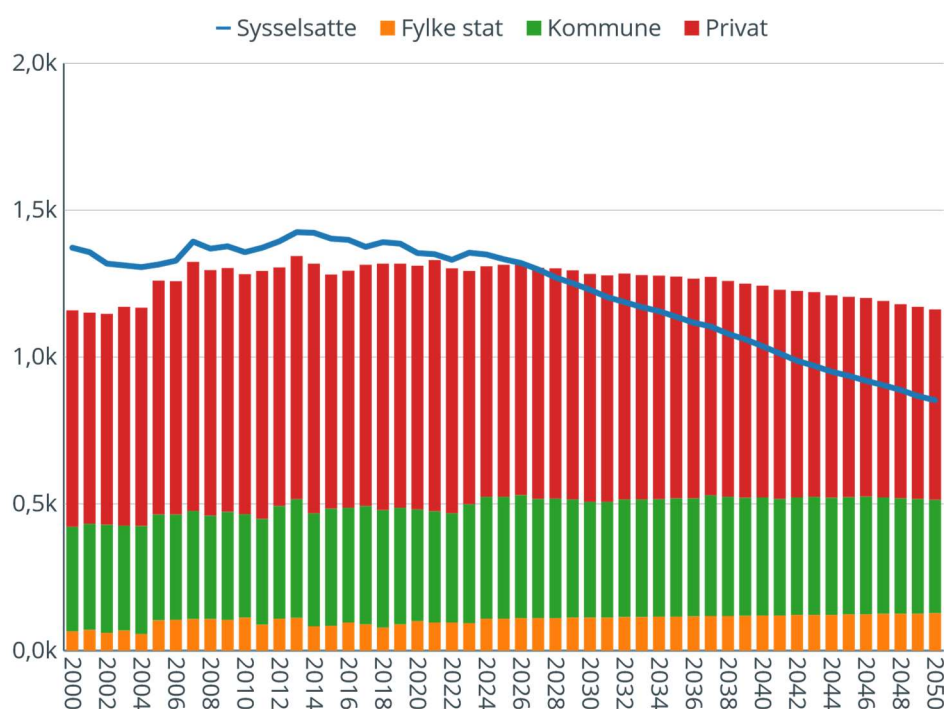
Kommunene som kommer ut med høyest risiko for mangel på arbeidskraft er Bardu, Røst og Utsira. Bardu kommune har hatt en sterk vekst i antall arbeidsplasser i Forsvaret de siste årene, som gjør at kommunen kommer ut med et stort behov for innpendling. Av kommunene som er på topp ti er det også

mellomstore kommuner som Vadsø, Røros og Nord-Aurdal. Det er kommuner som har over 5 000 innbyggere i dag. Større kommuner som ser ut til å få mangel på arbeidskraft er Rana, Molde og Tromsø.

66 kommuner har en indikator som er positiv, noe som innebærer at det lokale arbeidsmarkedet ikke kommer i balanse selv om kommunen får alle som nå pendler ut av kommunen til å arbeide i egen kommune. I vedlegg 2 viser vi en komplett liste over kommunene og deres verdi for denne indikatoren.

Vi skal vise utviklingen i Nore og Uvdal som et eksempel, siden det er en av kommunene som vi har undersøkt spesielt.

Nore og Uvdal står overfor en situasjon som er typisk for mange distriktskommuner. Antall sysselsatte er forventet å synke fram til 2050. Det skyldes dels at antall innbyggere vil gå ned og dels at en stor del av arbeidstakerne er over 60 år i dag. Antall arbeidsplasser er også forventet å gå ned, men nedgangen i antall arbeidsplasser er mindre enn nedgangen i antall sysselsatte. I slutten av 2024 var antall sysselsatte bosatt i Nore og Uvdal 3,1 prosent høyere enn antall arbeidsplasser. I løpet av de neste årene vil antall sysselsatte bli lavere enn antall arbeidsplasser, slik at det vil bli nødvendig med netto innpendling til kommunen. Prognosen i middelscenariet har en netto innpendling til kommunen på 26,6 prosent i 2050.



Figur 37: Antall sysselsatte og antall arbeidsplasser i Nore og Uvdal.

Siden Nore og Uvdal har en lav arbeidsmarkedsintegrasjon i dag, med lite pendling både ut og inn av kommunen, er det lite sannsynlig at underskuddet på sysselsatte i kommunen vil bli dekket inn gjennom dagpendling fra nabokommunene, særlig siden også nabokommunene er i en liknende situasjon. Antall som pendler inn til kommunen er beregnet å minke fram til 2050. Samtidig har Nore og Uvdal en svært

høy sysselsettingsandel i dag. Antall sysselsatte i kommunen er ti prosentpoeng høyere enn det ville vært med gjennomsnittlige sysselsettingsandeler på alle alderstrinn.

For at det lokale arbeidsmarkedet skal komme i balanse, må enten sysselsettingen i kommunen bli høyere enn framskrivingen viser, eller så må arbeidsplassveksten bli lavere. Framskrivningen viser at det blir en ubalanse i arbeidsmarkedet i Nore og Uvdal, med stor mangel på arbeidskraft, men ikke hvordan denne ubalansen vil slå ut. Det er flere forskjellige mekanismer som vil kunne få arbeidsmarkedet til å balansere.

Antall arbeidsplasser i kommunen kan bli lavere enn framskrivingen viser. Antall arbeidsplasser i kommunen er forventet å gå ned i middelscenariet. Mangel på arbeidskraft vil kunne gjøre at næringslivet ikke får tak i arbeidskraft slik at antall arbeidsplasser synker mer enn framskrivingen viser. For at arbeidsmarkedet i Nore og Uvdal skal komme i balanse, må antall arbeidsplasser i næringslivet halveres fram til 2050. Nore og Uvdal har en del arbeidsplasser i industri og reiseliv i dag, som vil måtte legge ned dersom en reduksjon i antall arbeidsplasser i næringslivet skal skape balanse i arbeidsmarkedet. I denne situasjonen vil den lokale konkurransen om arbeidskraften bli sterk og både næringslivet og kommunen vil få problemer med å rekruttere ansatte. De som kan tilby best lønn og arbeidsvilkår vil ha størst sannsynlighet for å rekruttere de ansatte de trenger. I kommuner med et produktivt og lønnsomt næringsliv, vil det bli spesielt vanskelig å rekruttere ansatte til drift og administrasjon av kommunale tjenester. I andre kommuner, hvor næringslivet er lite produktivt, vil det antakelig bli næringslivet som må krympe.

Sysselsettingen kan bli høyere dersom innflyttingen og befolkningsveksten blir sterkere enn framskrivingen viser. Det kan skje ved at kommunen lykkes med å øke bostedsattraktiviteten og trekke til seg flere innbyggere, eller gjennom å hente inn arbeidsinnvandrere. Framskrivinger av flytting er usikre, og en del kommuner vil få en innflytting som er høyere enn framskrivingene viser. Dette vil kunne gi en bedre balanse i en del distriktskommuner, men siden den innenlandske flyttingen er et nullsumspill, vil økt tilflytting til en kommune gi en lavere tilflytting i en annen.

Både næringsliv og kommune må kanskje bruke ulike former for langpendling, «nordsjøskif» og vikartjenester for å dekke behovet for arbeidskraft. Dette vil gi høyere personalkostnader. Kommuner som dekker inn behovet for arbeidskraft gjennom langpendling vil få høyere kostnader og problemer med budsjettbalansen. I næringslivet vil langpendling bare være mulig for virksomheter med høy produktivitet og lønnsevne. Utstrakt bruk av langpendling vil også undergrave bosettingen i distriktskommunene.

7. Casebeskrivelser av distriktskommuner

For å analysere konsekvenser av arbeidskraftmangel for kommunene har vi gjort en kvalitativ og illustrativ caseundersøkelse i fem casekommuner. Kommunene som ble valgt er Lurøy, Engerdal, Gulen, Vardø og Nore og Uvdal. Dette er kommuner som har hatt en trend i arbeidsmarkedet der behovet for arbeidskraft har økt raskere enn antall sysselsatte siden 2000, samtidig som prognosene tilsier at denne trenden vil fortsette fram til 2050. Lurøy og Gulen har allerede et arbeidskraftbehov som overstiger antall sysselsatte som er bosatt i kommunen, slik at de har netto innpendling til kommunen. Engerdal, Vardø og Nore og Uvdal har fremdeles netto utpendling, men vil ifølge middelscenariet om få år ha behov for netto innpendling. Det er ikke særtilfeller, det er mange kommuner i distriktene som har hatt tilsvarende utvikling og tilsvarende prognoser.

Formålet med casestudiene er å gi et nyansert og forståelig bilde av hvordan demografiske endringer og vedvarende arbeidskraftmangel kan påvirke de ulike rollene og funksjonene til kommunene. Vi har sett på kommunen som:

- tjenesteleverandør
- arbeidsgiver
- samfunnsutvikler

Vi har tilstrebet å innta et tverrsektorielt perspektiv, der konsekvenser av arbeidskraftmangel har blitt vurdert i kommunen som helhet.

7.1 Metode

De fem casekommunene representerer variasjon i geografi og organisasjonsstruktur. To av dem har gått fra ha netto utpendling til netto innpendling, noe som kan sees som en «tidlig indikator» på framtidig arbeidskraftmangel. Tre av casekommunene har netto utpendling. Vi har valgt å fokusere på distriktskommuner, da det er i disse kommune demografiendringene og rekrutteringsutfordringer rammer hardest. Alle de fem casekommunene er i sentralitetsklasse 6.

Innenfor prosjektets rammer, og med utgangspunkt i tilgjengelige data, har vi prioritert følgende tjenestområder og funksjoner: helse og omsorg, med særlig vekt på hjemmetjenester og institusjonstjenester; barnehage og grunnskole; samt tekniske tjenester og beredskap. I tillegg har vi vurdert tverrfaglige støttefunksjoner som HR, IKT, økonomi, plan og utvikling.

Metodene vi har brukt er statistiske analyser, dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer.

Vi har hentet ut statistikk som beskriver hver casekommune på indikatorene befolkningsutvikling, demografi, arbeidsplasser, sysselsetting, pendling og arbeidsmarkedsintegrasjon. Denne statistikken er hentet fra Telemarksforsking regionale analyser, med data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Brønnøysundregisteret. Vi har også tatt inn SSBs og Telemarksforsking ulike befolkningsframskrivninger fram mot 2050 i hver av casekommunene.

I hver casekommune har vi beregnet framtidig behov for årsverk innenfor pleie og omsorg og grunnskole og barnehage. Grunnlaget er tall på tjenestemottakere og årsverk, og er hentet fra KOSTRA. Beregningene tar utgangspunkt i at man i framtida skal ha samme dekningsgrader og standard på tjenestene som i 2024.

Vi har etterspurt relevante dokumenter fra kommunene. Eksempler på dokumenter vi har fått er rekrutteringsstrategier, sektorgjennomganger, lønnspolitisk plan, årsmeldinger fra kommunedirektøren, arbeidsgiverstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. For å sikre nødvendig kontekst til intervjuene gikk vi gjennom dokumentene i forkant.

Vi utviklet en felles intervjuguide, strukturert etter kommunens rolle som tjenesteyter, arbeidsgiver og samfunnsutvikler. Intervjuguiden ble sendt ut i forkant av intervjuene for å effektivisere intervjuene og sikre målrettede svar. I hver kommune gjennomførte vi to-tre digitale enkeltintervjuer på Teams; med kommunedirektør, HR-leder og NAV leder. I tillegg gjennomførte vi ett digitalt gruppeintervju på Teams med sektorlederne innen helse og omsorg, oppvekst og skole, tekniske tjenester og plan/utvikling.

7.2 Oppbygging av casebeskrivelsene og framtidsbilder

For hver casekommune presenterer vi de statistiske indikatorene, befolkningsframskrivingene og framskrivingene av sysselsettingsbehov. Deretter gir vi en systematisk beskrivelse av rekrutteringssituasjonen i dag og hvordan kommunen arbeider for å sikre arbeidskraftsbehovet, da dette arbeidet henger tett sammen med konsekvensene av arbeidskraftmangelen for de ulike rollene. Til slutt vurderer vi hvilke konsekvenser arbeidskraftmangelen har for kommunene i dag og potensielt sett også i framtiden i rollene som tjenesteleverandør, arbeidsgiver og samfunnsutvikler.

7.3 Case Lurøy

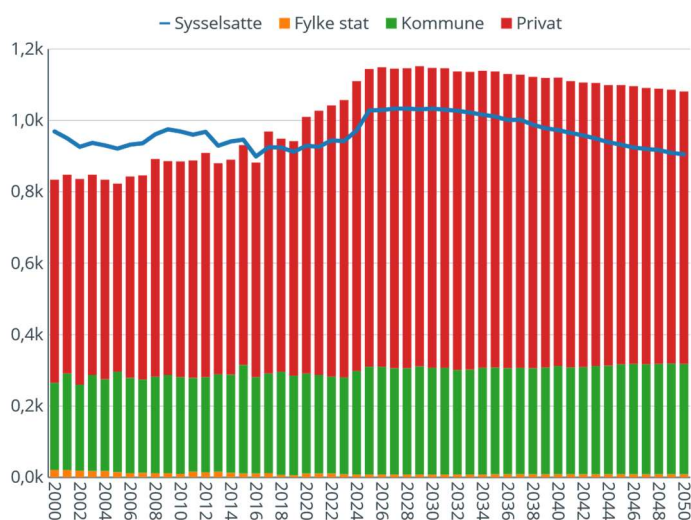
Lurøy er en kommune på Helgelandskysten med litt under 2 000 innbyggere. Innbyggerne er spredt mellom fastlandet og flere bebodde øyer. Lovund er den ytterste øya, som er kjent for å være hovedkvarter for oppdrettsbedriften Nova Sea AS.

7.3.1 Arbeidsmarkedet i Lurøy

Lurøy har hatt en sterk vekst i antall arbeidsplasser, særlig etter 2016. Denne veksten har kommet i privat sektor, som har økt fra 569 sysselsatte i 2000 til 812 sysselsatte på slutten av 2024. Mye av veksten i næringslivet har kommet i oppdrettsnæringa og tilknyttet virksomhet. Antall offentlig ansatte var 298 på slutten av 2024, hovedsakelig i kommunen. Antall ansatte i kommunen økte fra 244 i 2000 til 290 i 2024.

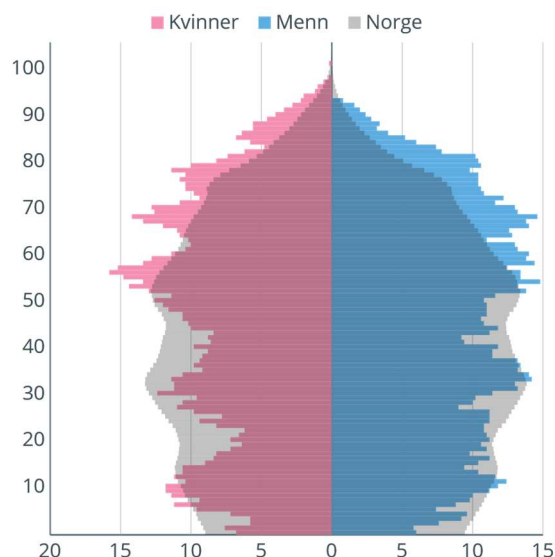
Det var 969 sysselsatte som var bosatt i kommunen i 2000. Antall sysselsatte sank til 899 i 2016. Fra 2016 til 2024 økte antall sysselsatte i kommunen til 972. Veksten i antall sysselsatte kom av at sysselsettingsandelen blant innbyggerne har hatt en sterk økning fra 2016 til 2024. Samtidig fikk Lurøy en høy innflytting av nye innbyggere i 2023 og 2024. Mange av disse kom fra utlandet, og Ukraina spesielt.

Den sterke arbeidsplassveksten i Lurøy har gjort at det nå er netto innpendling til kommunen. I 2000 var det 135 flere som pendlet ut av kommunen enn inn. I 2024 var det 138 flere som pendlet inn til Lurøy enn ut. Lurøy er altså en av distriktskommunene som har gått fra å ha overskudd av sysselsatte til å ha et underskudd av sysselsatte i 2024, noe som gjorde at kommunen ble valgt som case i denne rapporten.



Figur 38: Framskriving av sysselsetting og arbeidsplasser i ulike sektorer i Lurøy. Middelscenariet.

Hvis vi bruker middelscenariet, vil antall sysselsatte i kommunen synke fram mot 2050. En av årsakene til det er at det er en stor andel av innbyggerne som er over 50 år i 2024. Det gjør at det blir en relativt stor avgang ettersom disse blir pensjonister de neste 25 årene.

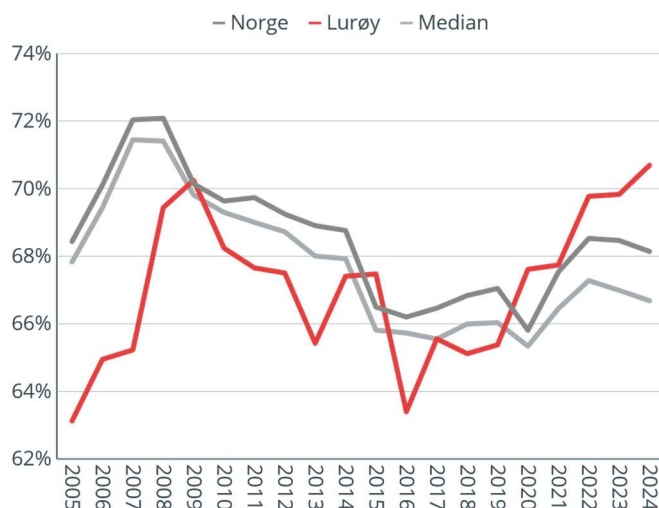


Figur 39: Antall innbyggere etter kjønn og alder i Lurøy. Skyggen viser hvordan fordelingen på kjønn og alder er i Norge.

Antall sysselsatte i kommunesektoren har en økning fra 290 i 2024 til 309 i 2050 i dette scenariet. Selv om næringslivet vil ha fallende antall arbeidsplasser i dette scenariet, vil det bli nødvendig med stadig større netto innpendling til kommunen. Dersom næringslivet fortsetter å vokse i samme takt, vil underskuddet på arbeidskraft bli vesentlig større. Et annet moment er at næringslivet i Lurøy har hatt høy lønnsomhet med høy verdiskaping per årsverk.

Kommunene som har størst pendling til Lurøy i dag (Rødøy, Alstahaug og Rana) vil alle være i en situasjon med nedgang i antall sysselsatte og et økende behov for netto innpendling i dette scenariet i 2050. Det betyr at det vil bli vanskeligere å få netto innpendling fra disse kommunene fram mot 2050. Forventet endring innpendling til Lurøy er derfor negativ, tilsvarende 1,7 prosent av antall arbeidsplasser i kommunen.

Tidligere var det en lav sysselsettingsandel i Lurøy. De siste årene har sysselsettingsandelene økt ganske mye, slik at det nå er langt høyere sysselsettingsandel i Lurøy enn landsgjennomsnittet.



Figur 40: Prosentvis andel av sysselsatte av befolkningen mellom 15 og 74 år i Lurøy og Norge samt medianverdien for kommunene.

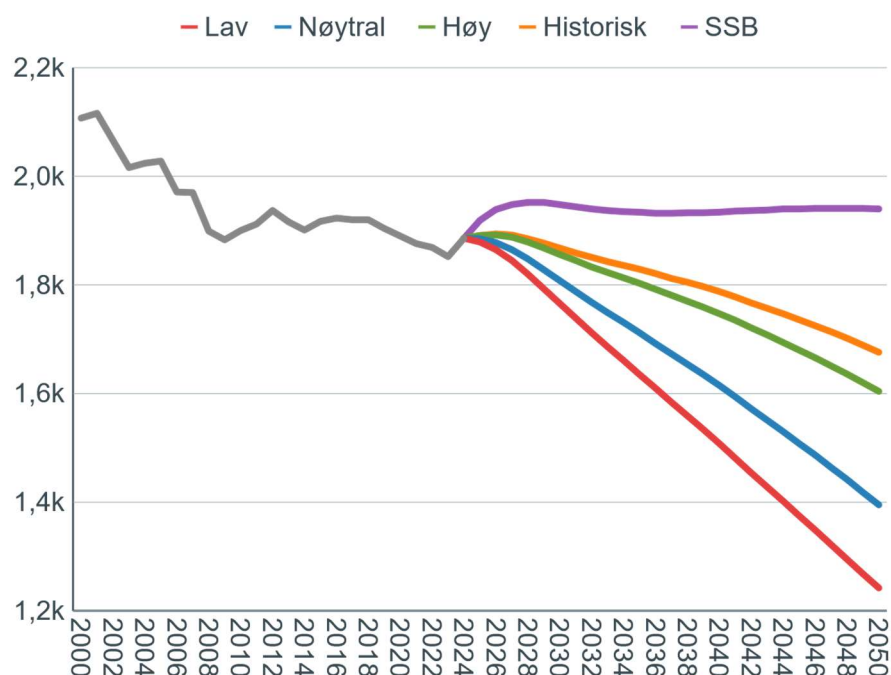
Hvis vi beregner den demografjusterte sysselsettingsandelen til Lurøy, er det nå et antall sysselsatte i kommunen som er åtte prosentpoeng høyere enn det ville vært med gjennomsnittlig sysselsettingsandel på alle alderstrinn. Det betyr at det er et lite mobiliseringspotensial igjen i form av å få flere innbyggere i arbeid.

I 2024 var det 134 personer som pendlet ut fra Lurøy, noe som tilsvarte 13,6 prosent av de sysselsatte som var bosatt i kommunen. Det var 195 personer som pendlet ut fra Lurøy i 2000, altså har antall som pendler ut av kommunen allerede blitt redusert med en tredel. Lurøy har dermed et ganske lite potensial for å øke sysselsettingen i kommunen.

7.3.2 Befolkningsutviklingen i Lurøy

Lurøy har hatt en liten nedgang i folketallet siden 2000, da det var 2 107 innbyggere i kommunen. Det laveste innbyggertallet var i fjerde kvartal 2022, da det var 1 842 innbyggere. Etter det har det vært innflytting og vekst i folketallet opp til 1 954 i starten av 3. kvartal 2025.

Figuren under viser fire scenariene Telemarksforskning har for folketallsutviklingen i Lurøy fram til 2050, når vi legger til grunn at den nasjonale veksten blir som i hovedalternativet til SSB fra 2024. SSBs siste framskriving som ble publisert juni 2024 er også lagt inn.

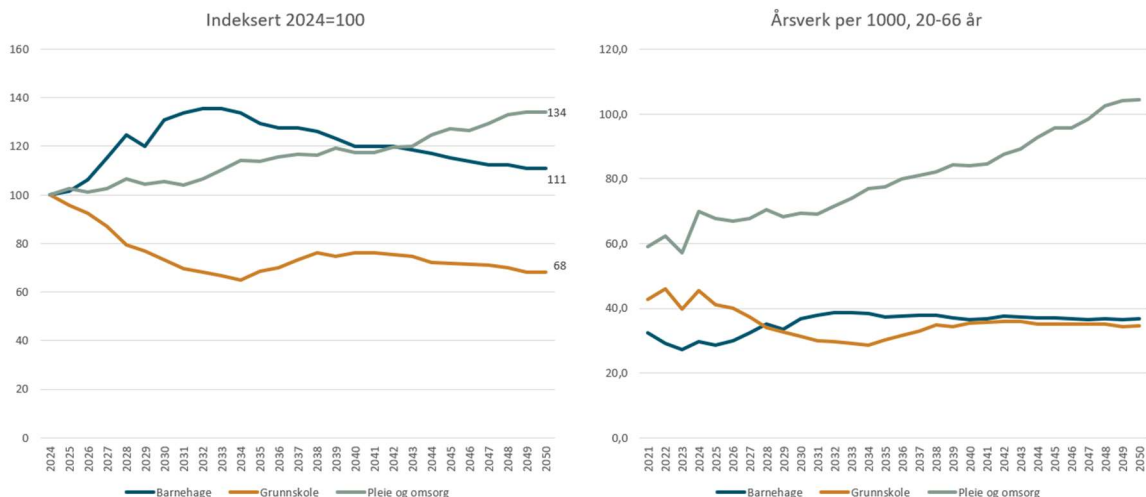


Figur 41: Antall innbyggere i Lurøy. Historiske tall fram til 2024, deretter ulike befolkningsframskrivninger.

SSB har i sin framskriving (hovedalternativet) at folketallet i Lurøy skal øke fra 1 886 i 2024 til 1 940 i 2050. Ifølge våre scenarier er det for optimistisk. Selv om Lurøy beholder sin historiske høye attraktivitet, vil folketallet synke til 1 846 i 2050. Med nøytral attraktivitet vil folketallet synke til 1 395 i 2050. Det er en stor forskjell mellom scenariet med historisk attraktivitet og scenariet med nøytral attraktivitet. Det er fordi Lurøy har hatt mye større nettoinnflytting enn forventet det siste tiåret. Scenarioet med historisk attraktivitet forutsetter at Lurøy fortsette å ha en svært høy bostedsattraktivitet fram til 2050.

7.3.3 Framskrivning av arbeidskraftsbehov i kommunale sektorer

Dersom vi ser på behovet for arbeidskraft innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg for Lurøy kommune fram mot 2050, ser vi at behovet for årsverk vil øke med 34 prosent innen pleie og omsorg i perioden 2024 til 2050. Dette innebærer et behov for 25 flere årsverk. Årsverk per 1000 innbyggere i alderen 20-66 år vil øke fra i underkant av 60 innen pleie og omsorg i dag til over 100 i 2050.



Figur 42: Årsverksbehov fram mot 2050 innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Prosentvis endringer til venstre (indeksert slik at 2024 = 100) og årsverk på 1000 innbyggere 20-66 år til høyre.

Innen barnehage vil behovet for årsverk øke de nærmeste årene, mens behovet for årsverk innen grunnskole vil synke, med henholdsvis +11 og -32 prosent. Antall årsverk for barnehage vil i tråd med dette øke de neste årene, for deretter å synke. Mønsteret er motsatt for skolene. I antall betyr det 3 flere årsverk i barnehage og 11 færre årsverk i grunnskole. Mot slutten av perioden vil årsverksbehovet ligge i underkant av 40, som er nokså likt som i dag.

Framskrivningen viser at utfordringene med å skaffe nok arbeidskraft innen helse og omsorg vil øke betydelig. Selv om behovet for arbeidskraft i skole og barnehage vil være mer noe mindre enn i dag, vil det sannsynligvis være krevende å rekruttere kvalifisert arbeidskraft som følge av den generelle økningen i konkurransen om arbeidskraften.

Ser man arbeidskraftbehovet i de tre sektorene samlet sett, så vil det være behov for 13 flere årsverk i kommunen i 2050.

7.3.4 Rekrutteringssituasjonen i Lurøy i dag

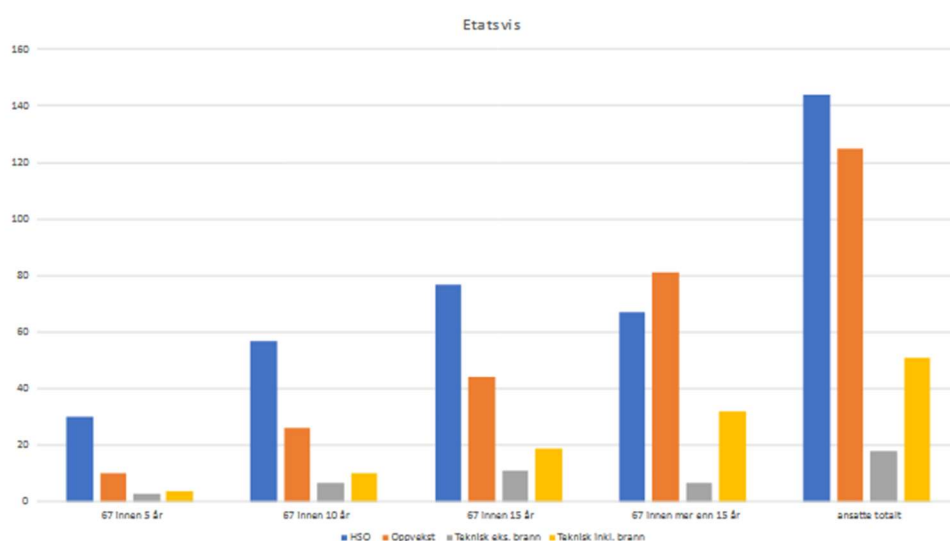
Lurøy kommune står overfor betydelige utfordringer med rekruttering av arbeidskraft. Kommunen har til enhver tid ledige stillinger. Situasjonen varierer mellom sektorene, men i likhet med mange av de andre kommunene oppleves det mest prekært innen helse- og omsorgstjenestene. Selv om man på enkelte områder har opplevd positiv utvikling, som full bemanning av lærere for første gang på mange år, er det en gjennomgående bekymring knyttet til framtidig tilgang på kompetent arbeidskraft.

Konkurransen om arbeidskraften er merkbar både mellom kommunens egne sektorer og i møte med det lokale næringslivet, som har opplevd sterk vekst de sisten årene. Lurøy har begrensede midler til å konkurrere på lønn mot det private næringslivet. Lurøy har god økonomi sammenlignet med mange andre

kommuner, og har i enkelte tilfeller forsøkt å tilby gode lønnsbetingelser for å tiltrekke seg etterspurt arbeidskraft. Men erfaringene er at dette ofte er en kortsiktig løsning. Kommunen opplever at mange nye arbeidstakere kun blir værende i kommunen i korte perioder før de søker seg videre til andre steder. Dette gjelder både nyutdannede og erfarne ansatte som ser kommunen som et springbrett i karrieren.

Lurøy kommune satt i 2022 i gang en prosess med å utarbeide en plan for rekruttering og kompetanse (Lurøy kommune, 2024). I denne står det beskrevet at Lurøy kommune står i tøff konkurranse om arbeidskraft, særlig innen helse, oppvekst, teknisk og ledelse. Den desentraliserte strukturen med flere små enheter øker dessuten sårbarheten og behovet for flere ansatte per krets. I tillegg til yrkesgrupper som sykepleiere, leger og ingeniører, så har man i Lurøy også erfart store utfordringer i rekruttering av lærere og ledere i alle tjenestoområder.

Flere eldre gir økt tjenestebehov, samtidig som mange ansatte nærmer seg pensjon. Ifølge rekruttering- og kompetanseplanen så kan 12 prosent av de ansatte gå av innen 5 år og 43 prosent innen 15 år. Figuren under viser i hvilke etater det er størst pensjonistturnover, og her går det fram at det er helse og omsorg (HSO) og oppvekst som vil rammes mest.



Figur 43: Faksimile fra Lurøy sin plan for rekruttering og kompetanse. Figuren viser innen hvilke etater det er størst pensjonistturnover.

I HSO vil en stor gruppe sykepleiere/helsefagarbeidere gå av innen 15 år. Samtidig er det mange av de som ikke står i jobb per i dag, og det er allerede et høyt vikarbruk. Kostnader fra bemanningsbyrå viser en økning de siste årene, noe som understreker utfordringene i rekrutteringen av både fast ansatte og vikarer.

I rekruttering- og kompetanseplanen (Lurøy kommune, 2024) står det videre at oppvekstetaten og HSO har mange assistenter i tjenestene, men også en stor andel av disse nærmer seg pensjonistalder. Derfor vil heller ikke et kompetanseløft av egne ansatte være tilstrekkelig til å dekke framskrevne behov.

Teknisk etat har også utfordringer, med en snittalder på over 50 år. Generelt er det utfordrende å rekruttere fagarbeidere i et stramt arbeidsmarked og i konkurranse med det private arbeidsmarkedet.

Lurøy kommune har til enhver tid ubesatte stillinger. Ved utlysninger er det i perioder få relevante søkere og kommunen må stadig ty til nye måter å rekruttere på, eksempel bruk av rekrutteringsbyrå.

I tillegg til å se på hva Lurøy kommune trenger for å gjøre seg attraktiv i en rekrutteringsfase er det ifølge rekruttering- og kompetanseplanen svært viktig å se på tiltak for å kunne beholde de som allerede er i arbeid. Per nå klarer ikke tjenestene å rekruttere i takt med de som velger å slutte.

Gjennom intervjuene går det også fram at helse- og omsorgssektoren er en av de mest pressede områdene i kommunen, særlig når det gjelder sykepleiere, helsefagarbeidere og ansatte til miljøterapi-tjenestene. Det er konstant vakante stillinger, og rekrutteringsarbeidet preges av perioder med svært få kvalifiserte søkere. Mange søkere kommer fra utlandet og oppfyller på papiret språkravene, men har i praksis ofte utfordringer med norsk språk og dette skaper problemer i tjenesteleveransen. Den desentraliserte strukturen i Lurøy, med fem omsorgssentre og store geografiske avstander mellom kretsene, forsterker rekrutteringsutfordringene.

I oppvekstsektoren har Lurøy kommune hatt en stabil grunnstamme av lærere som har arbeidet i kommunen i mange år. Dette har gitt sektoren en solid base, men som vi så i statistikken fra rekruttering- og kompetanseplanen så er nærmer mange av disse lærerne seg pensjonsalder. Rekruttering av nye lærere har vært utfordrende, særlig for spesialpedagogiske fag og grunnskolelærere for de yngste trinnene. Likevel har kommunen opplevd en positiv endring, og i år er alle lærerstillinger besatt av kvalifisert personell. Utfordringen ligger nå i å beholde de unge lærerne som nylig er ansatt, og sikre at de trives og ønsker å bli værende i kommunen. Når det gjelder rekruttering av assistenter og barnehagefagarbeidere, så har dette blitt stadig vanskeligere, noe som delvis skyldes at mange unge flytter ut av kommunen for å ta videregående utdanning og sjelden vender tilbake. Andre bransjer med høyere lønn lokker også mange unge.

Teknisk sektor opplever store utfordringer med å rekruttere vedlikeholdspersonell og ingeniører. Tidligere har kommunen hatt ansatte med bred praktisk erfaring som kunne løse en rekke oppgaver, men denne typen kompetanse er i dag vanskelig å finne. Mange unge arbeidstakere velger i stedet å jobbe i oppdrettsnæringen, som tilbyr bedre lønns- og arbeidsvilkår. Dette skaper en konstant utfordring for kommunen.

7.3.5 Kommunens arbeid for å sikre arbeidskraftsbehovet

Lurøy kommune har iverksatt en rekke tiltak og strategier for å sikre at arbeidskraftbehovet blir dekket, både på kort og lang sikt. I dag jobbes det med en kombinasjon av målrettet rekruttering, kompetanseutvikling, styrking av arbeidsmiljøet og innovasjon.

Rekruttering er en høyt prioritert oppgave, og kommunen bruker ulike metoder for å tiltrekke seg arbeidstakere. De har satset på å bygge et godt omdømme som arbeidsgiver, blant annet ved hjelp av digitale plattformer, sosiale medier og samarbeid med rekrutteringsbyråer som hjelper med å utforme målrettede annonser. Kommunen samarbeider blant annet med firmaet Relocate for å tilrettelegge for tilflytting og presentere Lurøy som en attraktiv arbeids- og bostedskommune. Kommunen er også proaktiv i sin tilnærming til potensielle søkere, blant annet ved å følge opp kandidater personlig, arrangere Teams-møter for å diskutere muligheter og invitere dem til å besøke kommunen for å bli kjent med lokalsamfunnet og arbeidshverdagen. Samtidig har kommunen etablert et samarbeid med utdanningsinstitusjoner for å nå studenter, blant annet ved å tilby stipend for masteroppgaver som tar for seg relevante temaer for Lurøy. Dette gir studentene en mulighet til å bli kjent med kommunen som en potensiell arbeidsgiver. I tillegg retter kommunen rekrutteringskampanjer som framhever fordelene ved å bo i Lurøy, som tilgang til natur, trygghet og gode oppvekstvilkår.

Kompetanseutvikling og opplæring er også en sentral del av kommunens strategi for å sikre en stabil arbeidsstyrke. Lurøy har utarbeidet en strategisk rekrutterings- og kompetanseplan som gir en overordnet retning for arbeidet, med tiltak for både rekruttering og videreutvikling av eksisterende ansatte. En lærlingstrategi er også på plass, som har som mål å rekruttere unge arbeidstakere og gi dem en god start i arbeidslivet. For nye ansatte er det innført strukturert onboarding, der det utarbeides klare planer før oppstart for å sikre at den nyansatte opplever en god og trygg start. I tillegg tilbys mentorordninger i enkelte sektorer, som helse, for å gi nyansatte støtte og veiledning. Kommunen har også innført tiltak som en lojalitetsbonus for ansatte som har vært i stillingen over lengre tid, for å anerkjenne innsatsen til de som har jobbet lenge i kommunen. For eksempel får sykepleiere som har vært ansatt i kommunen i 20 år et ekstra lønnspåslag som en gest for å vise at kommunen setter pris på deres bidrag.

For å beholde ansatte og sikre et godt arbeidsmiljø legger kommunen stor vekt på individuelle tilpasninger, fleksibilitet og trivsel. Det tilrettelegges for hjemmekontor der det er mulig, noe som særlig er viktig for pendlere, som utgjør en stadig større del av arbeidsstyrken. Kommunen har også investert mye i lederutvikling for å styrke mellomledere, slik at de er bedre rustet til å håndtere både daglige utfordringer og endringsprosesser.

For å håndtere de geografiske utfordringene ved å jobbe i en spredt kommune, har Lurøy etablert såkalte "nødhybler" som ansatte kan bruke dersom de ikke kommer seg hjem på grunn av værforhold eller andre

utfordringer. Dette bidrar til å redusere stress og usikkerhet for ansatte som må reise rundt til ulike deler av i kommunen for å utføre sitt arbeid.

Innovasjon og digitalisering er også sentrale satsingsområder for Lurøy kommune. Innen helse- og omsorgssektoren jobbes det aktivt med å implementere velferdsteknologi, som digital hjemmeoppfølging, for å redusere belastningen på ansatte og forbedre tjenestene for brukerne. Kommunen deltar også i regionale samarbeid som Digitale Helgeland, som utvikler og deler digitale løsninger på tvers av kommuner. Dette inkluderer løsninger som elektroniske pasientjournaler og automatiserte systemer for saksbehandling. I tillegg utforsker kommunen mulighetene for å bruke robotteknologi og kunstig intelligens til å effektivisere oppgaveløsningen, særlig innen administrasjon og tekniske tjenester.

For å skape et attraktivt lokalsamfunn har kommunen igangsatt prosjekter som Lurøy Liv Laga, som fokuserer på å styrke bolyst og blilyst. Dette inkluderer støtte til lokale lag og foreninger som arrangerer sosiale og kulturelle aktiviteter, noe som bidrar til å skape et inkluderende og levende lokalsamfunn. Kommunen jobber også med å utvikle boligtilbudet, slik at det finnes attraktive boliger for nye innbyggere, noe som er en viktig del av strategien for å tiltrekke og beholde arbeidskraft.

7.3.6 Samlet vurdering

Lurøy kommune står overfor et sammensatt utfordringsbilde preget av demografiske utviklingstrekk, geografiske forhold og strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Som en kystkommune med spredt bosetting, fordelt over flere øysamfunn og med store interne avstander har kommunen et begrenset og sårbart arbeidsmarked. En aldrende befolkning påvirker både tilgangen på arbeidskraft og etterspørselen etter kommunale tjenester, og legger føringer for kommunens samlede handlingsrom.

Som tjenesteleverandør opplever Lurøy et økende press, særlig innen helse- og omsorgstjenestene. Rekruttering og stabil bemanning er krevende, og små fagmiljøer gjør tjenestene sårbare for sykefravær, turnover og pensjonsavganger. I praksis innebærer dette at kommunen er avhengig av bruk av vikarer, midlertidige løsninger og omdisponering av ansatte, noe som kan svekke både kontinuitet og kvalitet i tjenestetilbudet, og samtidig legge press på arbeidsmiljøet. Geografisk spredning med bosetting både på fastland og øyer kompliserer i tillegg organisering av tjenestene og bidra til økte kostnader og utfordringer knyttet til effektiv drift. Dette forsterker presset på allerede knappe personellressurser.

I rollen som arbeidsgiver møter kommunen strukturelle utfordringer knyttet til rekruttering, kompetanse og attraktivitet. Samtidig som Lurøy konkurrerer med større kommuner og regionale sentra om arbeidskraft, så opplever de også sterk konkurranse fra det private næringslivet som har mulighet til å tilby høye lønninger. Rekrutteringsutfordringene fører til økt arbeidsbelastning for eksisterende ansatte og gjør det vanskelig å jobbe systematisk med kompetanseutvikling og langsiktig personalplanlegging. Usikkerhet

rundt bemanning binder opp ledelsesressurser og skaper behov for kontinuerlig krisehåndtering snarere enn planmessig utvikling.

Lurøy har hatt sterk vekst i privat næringsliv, spesielt innen oppdrettsnæringen og tilknyttet virksomhet. Selv om disse næringene bidrar til lokale arbeidsplasser og mange ulike typer jobbmuligheter, er kommunen fortsatt preget av et smalt arbeidsmarked. Begrensede jobbmuligheter for medflyttere kan gjøre rekruttering til kommunale stillinger vanskeligere og bidra til at potensielle arbeidstakere velger andre bosteder. Avstander og begrensede pendlingsmuligheter forsterker disse utfordringene.

Kommunens utfordringer påvirker direkte muligheten for å jobbe med samfunnsutvikling. Når betydelige ressurser må brukes på å sikre bemanning og opprettholde lovpålagte tjenester, reduseres handlingsrommet for strategisk utviklingsarbeid og langsiktige investeringer. Samtidig kan usikkerhet knyttet til arbeidskraft og befolkningsutvikling svekke kommunens attraktivitet som bosted og begrense grunnlaget for videre utvikling.

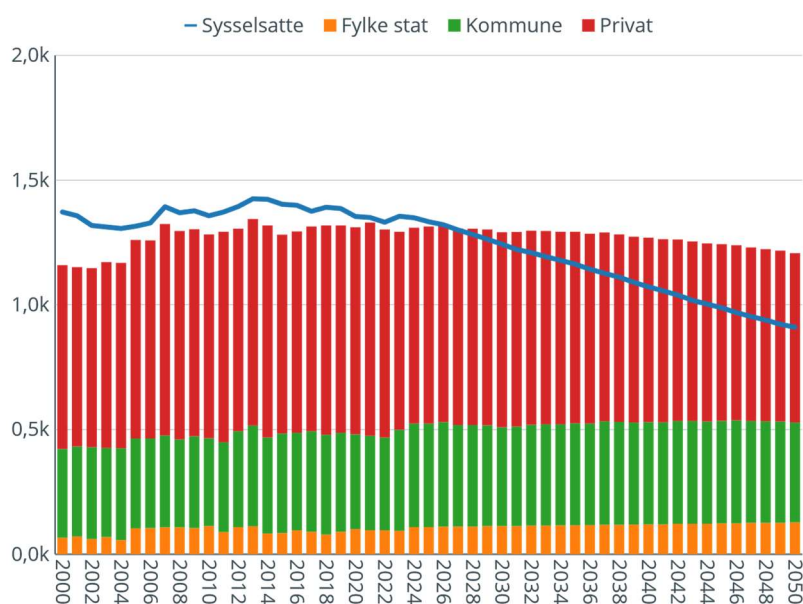
7.4 Case Nore og Uvdal

Nore og Uvdal er en kommune i Buskerud fylke med 2 463 innbyggere. Kommunen har stor utstrekning, er den største kommunen i Buskerud og har flere spredte bygder. Nore og Uvdal har betydelige inntekter som kraftkommune.

7.4.1 Arbeidsmarkedet

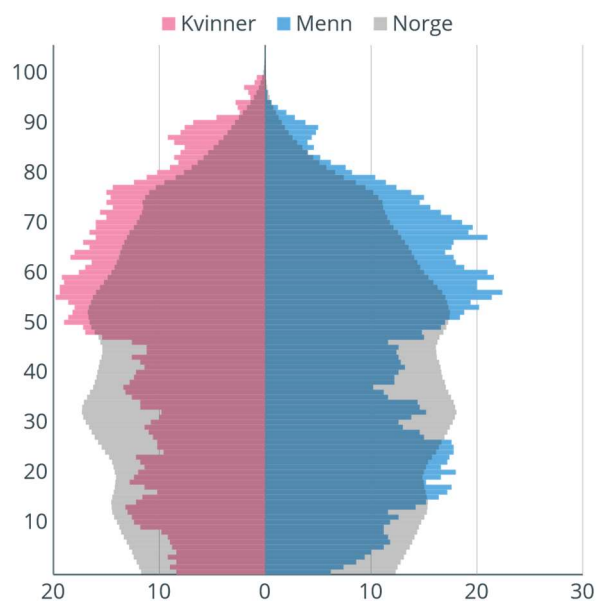
Antall sysselsatte i Nore og Uvdal har gått ned fra 1 372 sysselsatte med bosted i kommunen i 2000 til 1 349 i 2024. Antall arbeidsplasser har økt litt siden 2000. I 2024 var det fremdeles litt flere sysselsatte bosatt i kommunen enn arbeidsplasser. I 2000 var det 213 flere personer som pendlet ut av kommunen enn inn. I 2024 var det fremdeles en netto utpendling, men bare med 40 personer. Antall arbeidsplasser i kommunen har økt siden 2000, både i næringslivet og i offentlig sektor.

Hvis vi bruker middelscenariet, vil antall sysselsatte i kommunen synke ganske mye fram mot 2050. Antall sysselsatte bosatt i kommunen vil bli redusert til 775 i 2050. Selv om også næringslivet vil ha fallende antall arbeidsplasser, vil det bli nødvendig med stadig større netto innpendling til kommunen.



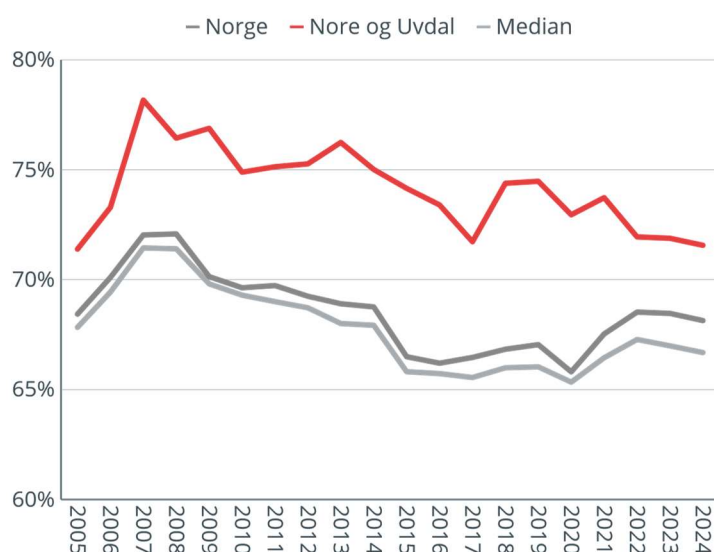
Figur 44: Framskriving av sysselsetting og arbeidsplasser i ulike sektorer i Nore og Uvdal. Middelscenariet.

En av årsakene til at antall sysselsatte synker er at det er forventet en nedgang i folketallet. En annen årsak er demografien. En stor andel av innbyggerne i Nore og Uvdal er over 50 år. I løpet av de neste 25 årene vil det bli en stor avgang av antall innbyggere som er i arbeid da det er mange som når pensjonsalderen.



Figur 45: Antall innbyggere på ulike alderstrinn for kvinner og menn i 2025 Skyggen viser hvordan fordelingen på landsbasis er.

I 2024 var 71,6 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år sysselsatt. Sysselsettingsandelen var da 3,5 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet. Hvis vi korrigerer for demografien, er sysselsettingen 6,5 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet.



Figur 46: Prosentvis andel av sysselsatte av befolkningen mellom 15 og 74 år i Nore og Uvdal og Norge samt medianverdien for kommunene.

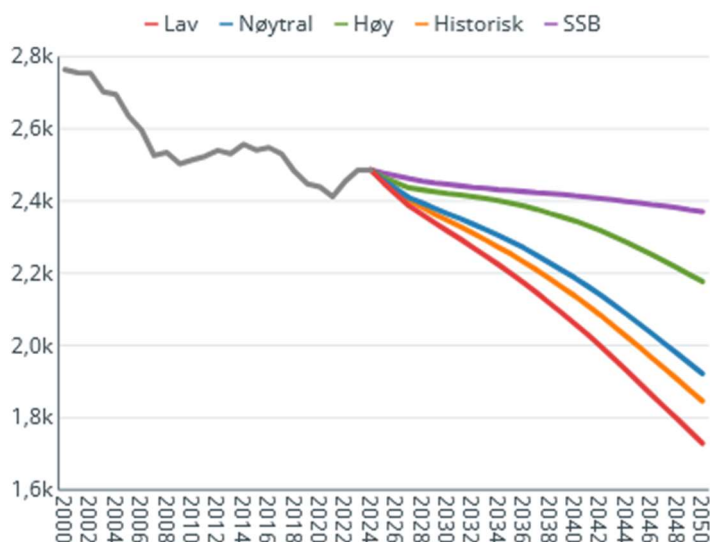
Nore og Uvdal har forholdsvis lav arbeidsmarkedsintegrasjon. Det pendles inn til 18 prosent av arbeidsplassene i Nore og Uvdal mens 21 prosent av de som har jobb pendler ut av kommunen. Det er flest innpendlere til Nore og Uvdal fra Rollag, Kongsberg og Flesberg. Antallet som pendler inn fra disse kommunene har økt. Det er mest utpendling til Rollag, Oslo, Kongsberg, Nesbyen og Hol. Antallet som pendler til Oslo har økt, mens utpendlingen til mange andre kommuner har blitt lavere.

Andelen av de sysselsatte som pendler ut utgjør 18 prosent av antall sysselsatte etter bosted. Siden sysselsettingsandelen allerede er høy og det er en liten andel som pendler ut, er det et begrenset potensial for å mobilisere flere innbyggere til å arbeide i egen kommune.

7.4.2 Befolkningsutvikling

Antall innbyggere har sunket fra 2 764 innbyggere i 2000 til 2 486 innbyggere i starten av 2025. Det har blitt flere innbyggere i kommunen i de siste fire årene, hovedsakelig som følge av bosetting av ukrainske flyktninger. Demografien tilsier at det blir et økende fødselsunderskudd de neste årene.

SSB har i sin framskriving (hovedalternativet) at folketallet i Nore og Uvdal skal synke fra 2 486 i 2024 til 2 370 i 2050. Ifølge Telemarkforskings scenarier vil det bli en vesentlig større nedgang i folketallet.



Figur 47: Antall innbyggere i Nore og Uvdal i Telemarkforskings ulike scenarier samt SSBs framskriving.

SSBs framskriving forutsetter at det blir en netto innflytting hvert år fram til 2050. Fødselsunderskuddet vil imidlertid bli litt større slik at antall innbyggere går svakt ned fram til 2050. Selv om denne framskrivingen blir realisert, vil antall sysselsatte synke og nedgangen i antall sysselsatte blir sterkere enn nedgangen i folketallet. Flyttetallene til Nore og Uvdal har vært noe lavere enn forventet i Telemarkforskings modell. Det gjør at det er et potensial for å øke bostedsattraktiviteten i forhold til scenariet med historisk attraktivitet. Det vil gjøre at flyttetallene kan bli bedre enn i scenariet med historisk attraktivitet. Scenarioet med høy attraktivitet har imidlertid også en nedgang i folketallet som er sterkere enn SSBs framskriving.

Det betyr at kommunen med stor sannsynlighet vil få økende problemer med mangel på arbeidskraft. Næringslivet i kommunen er konsentrert til bransjer som industri og reiseliv. Produktiviteten i næringslivet er relativt lav, med unntak av kraftproduksjonen. Nore og Uvdal har relativt mye kraftproduksjon med høy

verdiskaping, denne bransjen sysselsetter omtrent 50 personer med arbeidssted i kommunen. Nore og Uvdal kommune har god økonomi, sammenliknet med andre kommuner. Det gjør at kommunen har en fordel i konkurransen om arbeidskraften. Men hvis underskuddet på arbeidskraft blir løst gjennom en nedgang i sysselsettingen i næringslivet, vil det antakelig gjøre at kommunen blir mindre attraktiv å bo i.

7.4.3 Framskriving av arbeidskraftsbehov i kommunale sektorer

Dersom vi ser på behovet for arbeidskraft innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg for Nore og Uvdal kommune fram mot 2050, ser vi at det vil øke betydelig innen pleie og omsorg, mens det vil gå ned innen oppvekst. Innen pleie og omsorg vil det være behov for 33 flere årsverk, mens behovet for å årsverk innen barnehage og skole vil synke med henholdsvis 9 og 13 årsverk. Totalt vil det altså være behov for 11 flere årsverk inne disse sektorene i 2050. Dersom vi ser på prosenter ser vi at behovet for årsverk vil øke med 29 prosent innen pleie og omsorg i perioden 2024 til 2050 (jf. Figur 48). Innen barnehage og skole vil behovet for årsverk synke med henholdsvis 33 og 39 prosent. Årsverk per innbygger i alderen 20-66 år vil øke fra i underkant av 80 innen pleie og omsorg i dag til opp mot 170 i 2050. Tilsvarende antall årsverk for barnehage og skole vil ligge stabilt på rundt 20 per innbygger i alderen 20-66 år. Framskrivningen viser at utfordringene med å skaffe nok arbeidskraft innen helse og omsorg vil øke betydelig. Selv om behovet for arbeidskraft vil gå ned i skole og barnehage, vil det her også sannsynligvis være krevende å rekruttere kvalifisert arbeidskraft som følge av en lavere andel i yrkesaktiv alder, økt forsørgerbyrde og generell økning i konkurransen om arbeidskraft.



Figur 48: Årsverksbehov fram mot 2050 innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Prosentvis endringer til venstre (indeksert slik at 2024 = 100) og årsverk på 1000 innbyggere 20-66 år til høyre.

7.4.4 Rekrutteringssituasjonen i Nore og Uvdal i dag

Nore og Uvdal kommune opplever i dag betydelige rekrutteringsutfordringer innen flere tjenesteområder. Utfordringene er særlig tydelige innen helse- og omsorgssektoren, oppvekst og tekniske tjenester, der det over tid har vært vanskelig å rekruttere sykepleiere, lærere og annet spesialutdannet personell. Intervjuene gir et samlet bilde av at rekrutteringssituasjonen oppleves som krevende og vedvarende, og at tilgangen på kvalifiserte søkere er begrenset.

Rekrutteringsutfordringene må ses i sammenheng med kommunens geografiske beliggenhet og strukturelle trekk ved det lokale arbeidsmarkedet. Selv om Nore og Uvdal har en høy sysselsettingsandel på 71,6 prosent, noe som er over landsgjennomsnittet, er arbeidsmarkedet preget av et tydelig kvinneunderskudd, særlig i aldersgruppen 20–40 år. Dette påvirker rekrutteringsgrunnlaget negativt, spesielt i sektorer der etterspørselen etter kvinnelig arbeidskraft tradisjonelt er høy.

Innen helse- og omsorgstjenestene rapporteres det om sykepleierstillinger, blant annet i hjemmetjenesten, som har stått ubesatt over lengre perioder. Mangelen på kvalifisert personell innebærer at kommunen i enkelte tilfeller har måttet løse oppgaver ved å benytte ansatte uten full formell kompetanse. Tilsvarende utfordringer beskrives i oppvekstsektoren, der mangel på lærere, pedagogisk personale og helsesykepleiere skaper sårbarhet i tjenestene.

Arbeidskraftmangelen har hatt betydning for arbeidssituasjonen til de ansatte. Perioder med underbemanning har bidratt til økt arbeidsbelastning, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Samtidig viser intervjuene at kommunen de senere årene har iverksatt målrettede tiltak for å redusere sykefraværet, blant annet gjennom økt grunnbemanning og mer systematisk oppfølging av arbeidsmiljø. Sektorledere peker på at stabilisering av arbeidsstokken har bidratt til å avlaste ansatte og gi større forutsigbarhet i tjenestene.

Det rapporteres om at enkelte ansatte, blant annet lærere og sykepleiere, velger å søke seg over i andre stillinger eller sektorer. Dette understreker sårbarheten i bemanningssituasjonen og opplevelsen av at konkurransen om arbeidskraft er krevende også lokalt.

Framtidsutsiktene for rekruttering vurderes som krevende. Demografiske endringer, med en aldrende befolkning og færre unge i yrkesaktiv alder, forventes å forsterke presset på kommunens tjenester. I tillegg har kommunen en relativt stor andel ansatte som vil nå pensjonsalder i løpet av de neste ti årene. Dette innebærer et betydelig behov for både nyrekruttering og systematisk kompetansefornyelse.

Konkurransen om arbeidskraft antas å tilta ytterligere, både regionalt og nasjonalt, og særlig innen sektorer der kommunen allerede opplever rekrutteringsvansker. Rekruttering til helse- og omsorgstjenestene vurderes som spesielt utfordrende i lys av økende tjenestebehov og knapphet på kvalifisert personell. Samtidig pekes det på at endringer i arbeidskraftsbehov innen oppvekst ikke automatisk vil frigjøre personell som kan overføres til pleie- og omsorgssektoren, ettersom kompetansekravene er ulike.

Som distriktskommune vurderer Nore og Uvdal at rekrutteringsutfordringene vil være mer vedvarende enn i mer sentrale områder. Kommunens attraktivitet påvirkes blant annet av avstand til større arbeidsmarkeder, et begrenset lokalt jobbtilbud for par og familier og fortsatt ubalanse i kjønns- og alderssammensetningen i befolkningen. Samtidig peker intervjuene på at rekruttering fra utlandet, særlig innen helse- og omsorgssektoren, kan bli en stadig viktigere strategi framover.

7.4.5 Kommunens arbeid for å sikre arbeidskraftsbehovet

Nore og Uvdal kommune arbeider systematisk med å håndtere rekrutteringsutfordringene gjennom en kombinasjon av arbeidsgiverpolitiske, tjenesteutviklende og samfunnsutviklende tiltak. Arbeidet er forankret i kommunens helhetlige arbeidsgiverstrategi for perioden 2023–2027 (Nore og Uvdal kommune, 2023), som bygger på verdiene stolte, rause, modige og nyskapende, og visjonen «Sammen skaper vi framtida». Strategien legger vekt på rekruttering av kompetente medarbeidere, systematisk opplæring og kompetanseutvikling, samt et arbeidsmiljø preget av trivsel, medvirkning og utviklingsmuligheter. Kommunen har også et bevisst fokus på likestilling og mangfold, blant annet gjennom ambisjoner om å rekruttere flere kvinnelige ledere, og å framstå som en moderne og attraktiv arbeidsgiver.

Som del av arbeidsgiverstrategien har kommunen innført økonomiske insentiver for å tiltrekke og beholde kvalifisert arbeidskraft. Dette inkluderer rekrutteringstilskudd og beholdertillegg på opptil 35 000 kroner, særlig rettet mot stillinger innen helse- og omsorgssektoren. Lønnstilleggene har gitt kommunen et visst konkurransefortrinn, spesielt i stillinger med relativt lav grunnlønn, og har bidratt til å rekruttere kvalifiserte kandidater til sektorer som tidligere har hatt store utfordringer. Samtidig uttrykker flere ledere at lønn alene ikke vurderes som en bærekraftig løsning på lang sikt. Det pekes på en risiko for lønnsgalopp i konkurranse med nabokommuner og privat sektor, noe som kan få negative økonomiske konsekvenser både for kommunen og regionen.

I tråd med arbeidsgiverstrategien legger kommunen derfor også stor vekt på tiltak som styrker arbeidsplassenes attraktivitet utover økonomiske virkemidler. Dette omfatter satsing på arbeidsmiljø, fleksible arbeidsordninger, bedre tilrettelegging og muligheter for videreutdanning og faglig utvikling. Målet er å stabilisere arbeidsstokken, redusere turnover og bygge langsiktig tilknytning mellom ansatte og arbeidsplass.

Boligpolitikk er et sentralt virkemiddel i rekrutteringsarbeidet og ses i sammenheng med kommunens rolle som samfunnsutvikler. Kommunen har etablert rekrutteringsboliger, tilbyr prøveboliger for nyansatte og gir boligtilskudd på opptil én million kroner ved kjøp eller bygging av bolig. Det vurderes også bruksendring av fritidsboliger til helårsboliger for å øke tilgangen på boliger. Disse tiltakene vurderes som viktige for å kunne rekruttere arbeidstakere som ønsker å etablere seg permanent i kommunen, særlig barnefamilier.

For å sikre langsiktig tilgang på arbeidskraft legger kommunen stor vekt på utdanning og kompetanseutvikling. Dette inkluderer både å opprettholde lokale utdanningstilbud, som helsefagarbeider- og barne- og ungdomsarbeiderutdanning, og å støtte videreutdanning for eksisterende ansatte. Kommunen arbeider også aktivt med integrering av flyktninger i arbeidslivet i samarbeid med NAV Numedal, blant annet gjennom språkopplæring på arbeidsplassen, arbeidsmarkedstiltak og lønnstilskudd. Flyktningenes kompetanse ses som en viktig ressurs, selv om språkutfordringer, formelle kvalifikasjonskrav og praktiske forhold som kollektivtransport gjør integreringsarbeidet krevende.

Innovasjon og bruk av teknologi inngår som en del av kommunens langsiktige strategi for å redusere sårbarheten knyttet til mangel på arbeidskraft. Det vurderes bruk av digitale løsninger og kunstig intelligens for å løse oppgaver på nye og mer effektive måter og for å frigjøre kapasitet til kjerneoppgaver. Gjennom samarbeidet i Kongsbergregionen benytter kommunen felles digitale systemer som bidrar til økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse.

Interkommunalt samarbeid er en sentral del av kommunens rekrutteringsstrategi. Gjennom samarbeid i Kongsbergregionen deles ressurser og kompetanse innen blant annet helse, barnevern og byggesaksbehandling. NAV Numedal fungerer som et viktig bindeledd mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere og bidrar med arbeidstrening, kompetanseheving og økonomisk støtte. Kommunen samarbeider også med lokalt næringsliv for å skape attraktive arbeidsplasser og sikre jobbmuligheter for både arbeidstakere og deres partnere, noe som vurderes som viktig for å tiltrekke hele familier.

Som del av en bred og tverrsektoriell tilnærming til rekruttering og tilflytting har kommunen etablert et treårig bygdeutviklingsprosjekt. En dedikert bygdeutvikler arbeider med å styrke lokalsamfunnet og legge til rette for trivsel og tilhørighet gjennom utvikling av sosiale møteplasser og aktiviteter. Kommunen har blant annet tatt imot ukrainske flyktninger og arbeider for at disse skal kunne bli boende gjennom språkopplæring og arbeidstiltak. Kartlegginger gjennomført av kommunen viser økt lokal stolthet, særlig blant ungdom, noe som delvis tilskrives bygdeutviklingsprosjektet. Prosjektet vurderes å ha hatt positive effekter og er planlagt videreført.

Til tross for en bred og helhetlig innsats står kommunen fortsatt overfor betydelige utfordringer knyttet til demografisk utvikling, høy avgang til pensjon og begrenset tilgang på unge arbeidstakere. Dette understreker behovet for kontinuerlig og langsiktig strategisk arbeid, der arbeidsgiverpolitikk, kompetanseutvikling, innovasjon og samfunnsutvikling ses i sammenheng for å sikre et attraktivt og bærekraftig lokalsamfunn med tilstrekkelig tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

7.4.6 Samlet vurdering

Demografiske endringer og mangel på arbeidskraft representerer noen av de største utfordringene Nore og Uvdal kommune står overfor i dag og i framtiden. Med en aldrende befolkning, færre unge i yrkesaktiv alder og et arbeidsmarked preget av sterk konkurranse, er det tydelig at kommunen må tilpasse seg en ny virkelighet der ressursene må forvaltes smartere og mer effektivt. Samtidig skaper disse utfordringene et behov for innovasjon, samarbeid og strategisk planlegging for å sikre at kommunen kan opprettholde sitt samfunnsoppdrag som tjenesteleverandør, arbeidsgiver og samfunnsutvikler.

Som tjenesteleverandør opplever kommunen allerede konsekvenser av arbeidskraftmangelen, særlig i form av økt press på kapasitet og kvalitet i nøkkelsektorer som helse, omsorg og oppvekst. I framtiden vil dette presset øke, spesielt innen pleie- og omsorgstjenester, hvor behovet for arbeidskraft forventes å stige betydelig. Samtidig vil færre barn og unge føre til redusert behov for ansatte i skole og barnehage, mens rekruttering av kvalifiserte lærere og pedagogisk personell fortsatt vil være krevende. Dette kan gå utover kvaliteten på tjenestene og redusere kommunens evne til å møte innbyggernes forventninger. For å sikre bærekraftige tjenester må kommunen i større grad prioritere ressursene sine, tilpasse tjenestene og ta i bruk ny teknologi for å effektivisere arbeidet.

Som arbeidsgiver står kommunen overfor store utfordringer med å tiltrekke og beholde kvalifiserte ansatte. Selv om kommunen har innført økonomiske insentiver som rekrutteringstilskudd, boligtilskudd og beholdertillegg, er det klart at lønn alene ikke er nok for å løse de strukturelle utfordringene. En aldrende arbeidsstyrke og kvinneunderskudd i aldersgruppen 20–40 år forsterker presset på rekruttering, samtidig som økt arbeidsbelastning og risiko for utbrenthet blant eksisterende ansatte kan skape en ond sirkel av turnover og svekket arbeidsmiljø. For å møte framtidens behov må kommunen satse på videreutdanning, tilrettelegging, fleksibilitet og tiltak som styrker arbeidsmiljøet. Innovasjon og samarbeid, både lokalt og interkommunalt, vil også være avgjørende for å avlaste arbeidsstyrken og sikre bærekraftige driftsformer.

Som samfunnsutvikler har kommunen en avgjørende rolle i å tiltrekke og beholde innbyggere og skape et attraktivt lokalsamfunn. Bygdeutviklingsprosjekter, rekrutteringsboliger, boligtilskudd og integrering av flyktninger har vist seg å være effektive tiltak for å motvirke fraflytting og styrke lokalsamfunnet. Likevel viser befolkningsframskrivingene at folketallet vil fortsette å synke, selv i de mest optimistiske scenariene, noe som øker behovet for en helhetlig og langsiktig tilnærming til samfunnsutvikling. Blant annet så må kommunen styrke samarbeidet med næringslivet for å skape flere arbeidsplasser og sikre jobbmuligheter for både hovedarbeidstakere og deres partnere, og boligutvikling og infrastruktur må forbedres for å møte behovene til både eksisterende innbyggere og tilflyttere.

Omdømmebygging er en spesielt viktig del av kommunens strategi for å framstå som et attraktivt alternativ til større byer. Gjennom å markedsføre kommunens unike kvaliteter, som naturskjønne omgivelser, sterke lokalsamfunn og gode oppvekstvilkår, ønsker kommunen å tiltrekke både arbeidskraft og nye

innbyggere. Samtidig er det viktig at kommunen fortsetter å styrke lokalsamfunnets identitet og tilhørighet, spesielt blant ungdom, for å motvirke fraflytting og bygge en stabil befolkning.

På tross av de betydelige utfordringene som demografiske endringer og arbeidskraftmangel representerer, viser Nore og Uvdal kommune en tydelig vilje til å møte framtiden med optimisme og handlekraft. Likevel er det klart at det vil kreve kontinuerlig innsats og tilpasning for å lykkes med å skape et bærekraftig lokalsamfunn som er i stand til å levere tjenester av høy kvalitet, være en attraktiv arbeidsgiver og en drivkraft for positiv samfunnsutvikling. Dette krever en helhetlig strategi som evner å balansere kortsiktige behov med langsiktige mål, og som involverer samarbeid på tvers av sektorer og aktører.

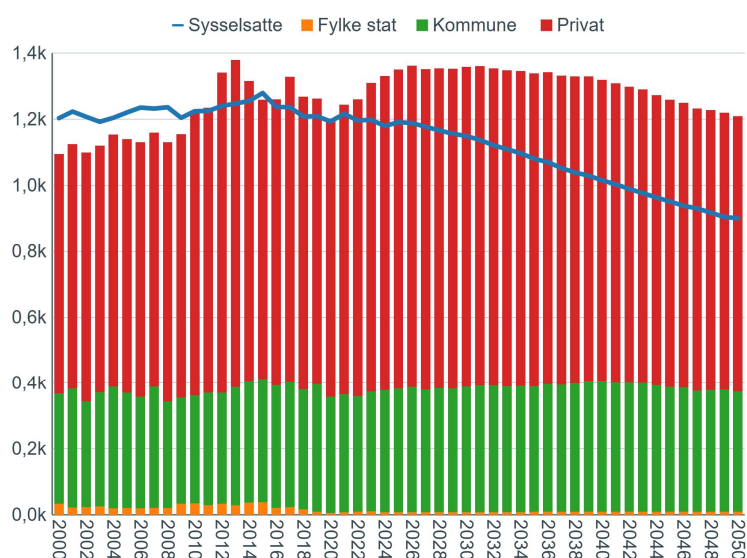
7.5 Case Gulen

Gulen er en kommune i Ytre Sogn i Vestland fylke, lokalisert ved innløpet til Sognefjorden. Kommunen har om lag 2 260 innbyggere. Gulen har tradisjonelt vært preget av landbruk og fiskeri. De senere tiårene har havbruksnæringen fått økende betydning, særlig i de vestlige delene av kommunen, og det finnes flere anlegg for fiskeforedling. Sløvåg-området i sør har utviklet seg til et viktig industriområde, blant annet som følge av sin strategiske plassering i nærheten av oljeraffineriet på Mongstad.

7.5.1 Arbeidsmarkedet

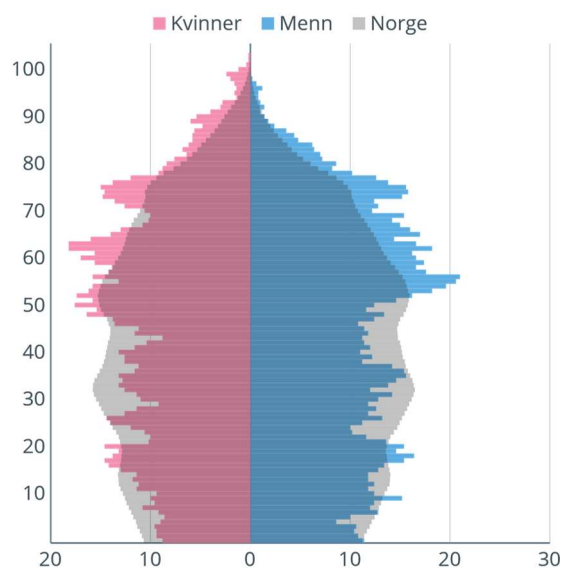
Det var 1 203 sysselsatte i Gulen i 2000. Det var en vekst i antall sysselsatte fram til 2015 da det var 1 279 sysselsatte med bosted i kommunen. Siden 2015 har antall sysselsatte gått ned med 100. Antall arbeidsplasser i Gulen har økt i siden 2000. Mesteparten av veksten har kommet i næringslivet, som har hatt klart høyere vekst enn landsgjennomsnittet. Siden det har vært vekst i antall arbeidsplasser og nedgang i antall sysselsatte, har pendlingsstrømmen snudd. Tidligere hadde Gulen netto utpendling, men nå er det netto innpendling til kommunen.

Antall sysselsatte med bosted i Gulen er forventet å synke fra 1 179 sysselsatte i 2024 til 900 sysselsatte i 2050. Nedgangen i antall sysselsatte er beregnet å bli sterkere de neste 25 årene enn i de forrige. Antall sysselsatte i kommunesektoren er beregnet å holde seg nesten konstant, fra 370 i 2024 til 365 i 2050. Selv om det også blir færre ansatte i næringslivet, blir gapet mellom antall sysselsatte og antall arbeidsplasser større. Det var en netto innpendling til kommunen tilsvarende 151 sysselsatte i 2024. I 2050 er behovet for netto innpendling økt til 309.



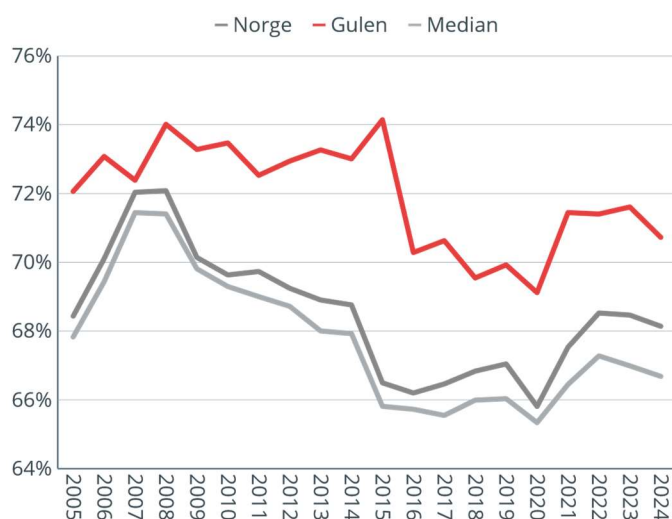
Figur 49: Framskriving av antall sysselsatte med bosted i Gulen og arbeidsplasser i ulike sektorer i Gulen. Middelscenariet.

En av årsakene til at antall sysselsatte er forventet å synke, er demografien. Det er en høy andel av innbyggerne over 50 år som vi pensjonere seg for 2050, mens det er en lav andel unge.



Figur 50: Antall innbyggere etter kjønn og alder i Gulen. Skyggen viser hvordan fordelingen på kjønn og alder er i Norge.

Det er en høy andel sysselsatte i Gulen. Andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatt har vært langt over landsgjennomsnittet i alle årene etter 2000. I 2024 var sysselsettingsandelen 70,7 prosent. Det er 2,6 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet. Hvis vi korrigerer for befolkningens fordeling på alder og kjønn er avviket enda større. Da er det 4,6 prosentpoeng høyere sysselsettingsandel i Gulen enn landsgjennomsnittet.



Figur 51: Prosentvis andel av sysselsatte av befolkningen mellom 15 og 74 år i Gulen og Norge samt medianverdien for kommunene.

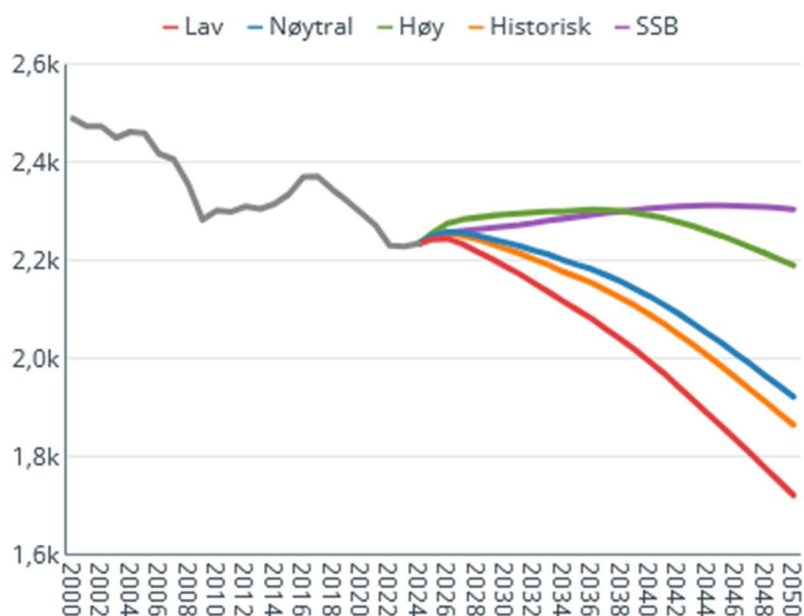
27 prosent av de som er sysselsatt i Gulen pendler til andre kommuner. Det er derfor et visst potensial for å få flere sysselsatte til å jobbe i egen kommune. På den annen side er sysselsettingsandelen i egen

kommune svært høy, samtidig som det forventes en nedgang i antall sysselsatte i kommuner som pendler inn til Gulen. Samlet sett er Gulen en av kommunene med svært høy risiko for mangel på arbeidskraft.

7.5.2 Befolkningsutvikling

Folketallet i Gulen har falt fra 2 489 innbyggere i 2000 til 2 234 innbyggere i starten av 2024. Folketallet gikk opp i både 2022, 2023 og 2024 som følge av at det ble bosatt mange ukrainske flyktninger.

Som for mange andre distriktskommuner, spriker framskrivingene av folketallet mellom SSBs og Telemarksforsking's framskrivinger. SSBs hovedalternativ anslår en svak vekst, fra 2 234 innbyggere i 2024 til 2 304 i 2050. Telemarksforsking's scenarier indikerer derimot at dette er et for optimistisk bilde. I scenariet med historisk attraktivitet faller folketallet til 1 865 i 2050. Selv i det mest optimistiske scenariet, der kommunen lykkes med å skape høy attraktivitet, vil folketallet reduseres til 2 190 innbyggere i 2050.

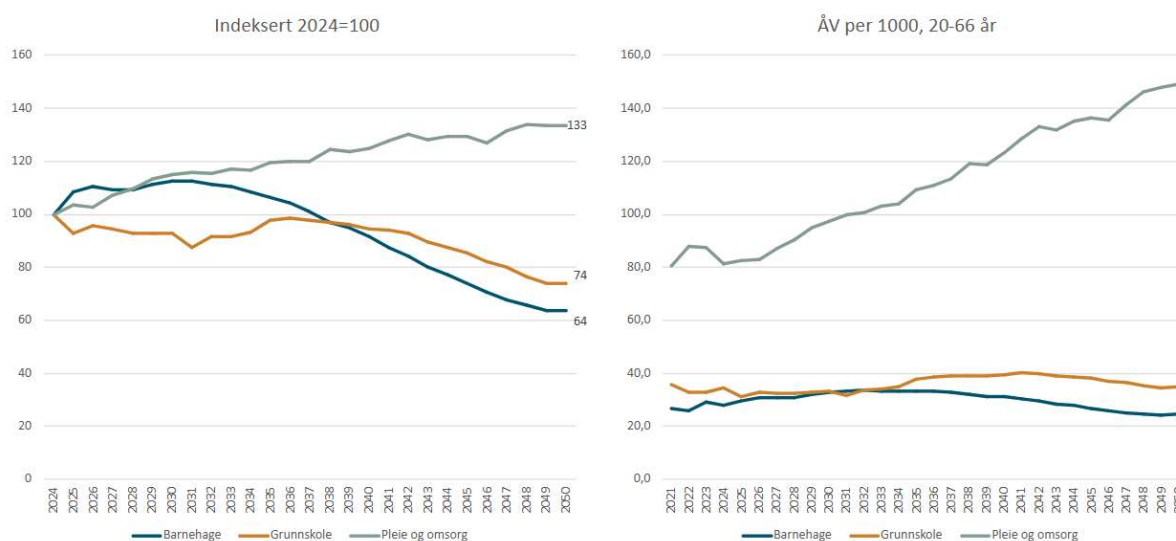


Figur 52: Antall innbyggere i Gulen i Telemarksforsking's ulike scenarier samt SSBs framskriving.

Demografien tilsier at det blir et økende fødselsunderskudd. SSBs framskriving har en netto innflytting til kommunen som er stor nok til at det blir vekst i folketallet. Telemarksforsking's framskrivinger har lavere nettoinnflytting og nedgang i folketallet i kommunen.

7.5.3 Framskrivning av arbeidskraftsbehov i kommunale sektorer

I figuren under har vi sett nærmere på behovet for arbeidskraft innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg for Gulen kommune fram mot 2050. Vi ser at behovet for årsverk inn pleie og omsorg vil øke med 33 prosent i perioden 2024 til 2050 (Figur 53). For barnehage og skole vil behovet for årsverk synke med henholdsvis 37 og 26 prosent. Når det gjelder endring i antall årsverk fram til 2050, tilsvarer det en økning på 35 årsverk innen pleie og omsorg, og reduksjon på henholdsvis 13 og 12 årsverk innen barnehage og skole. Totalt vil Gulen ha behov for 10 ekstra årsverk innen disse sektorene fram mot 2050. Årsverk per innbygger i alderen 20-66 år vil øke fra 80 innen pleie og omsorg i dag til opp mot 150 i 2050. Tilsvarende antall årsverk for barnehage og skole vil ligge på omtrent samme nivå som i dag, i underkant av 30 for barnehage og ca. 28 for grunnskole. Framskrivningen peker på en markant forsterkning av utfordringene knyttet til å sikre tilstrekkelig bemanning i helse- og omsorgstjenestene i årene som kommer. I utdanningssektoren, særlig i skole og barnehage, forventes et noe lavere samlet behov for arbeidskraft. Likevel kan det bli vanskelig å rekruttere nok kvalifiserte medarbeidere også her, ettersom den samlede etterspørselen etter arbeidskraft i samfunnet øker og konkurransen om kompetent personell dermed tiltar.



Figur 53: Årsverksbehov fram mot 2050 innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Prosentvis endringer til venstre (indeksert slik at 2024 = 100) og årsverk på 1000 innbyggere 20-66 år til høyre.

7.5.4 Rekrutteringssituasjonen i Gulen i dag

Gulen kommunhe har en aldrende befolkning og en relativt lav andel personer i yrkesaktiv alder, noe som over tid har svekket rekrutteringsgrunnlaget. Samtidig er behovet for arbeidskraft, særlig innen helse- og omsorgstjenestene, høyt.

Som følge av det begrensede rekrutteringsgrunnlaget lokalt er arbeidsmarkedet i Gulen svært stramt. Kommunen har en svært lav arbeidsledighet, anslått til om lag 0,6 prosent, noe som innebærer at det i liten grad finnes ledig arbeidskraft å rekruttere fra lokalt. Dette skjerper konkurransen om kvalifisert arbeidskraft, både i forhold til nabokommuner og privat sektor, og gjør kommunen særlig sårbar i møte med avgang, sykefravær og økt tjenestebehov.

Mangelen på arbeidskraft er tydeligst innen helse- og omsorgstjenestene, der flere stillinger har stått ubesatt over lengre tid. Enkelte lovpålagte tjenester har vært vanskelig å bemanne, og psykologtjenesten har vært ubesatt i flere år. I tillegg skaper organiseringen av tjenestene, blant annet desentralisert nattberedskap, et høyt personellbehov sett i forhold til befolkningsgrunnlaget. Dette bidrar til en sårbar drift og økt belastning på tilgjengelige ressurser.

Også i oppvekstsektoren gir et begrenset rekrutteringsgrunnlag utslag. Kommunen har hatt vedvarende utfordringer med å rekruttere kvalifiserte barnehagelærere, og to barnehager drives i dag med dispensasjon fra pedagogisk bemanningskrav. Små og sårbare fagmiljøer innen PPT og barnevern forsterker sårbarheten ytterligere, ettersom fravær eller avgang av nøkkelpersonell raskt får konsekvenser for kapasitet og kontinuitet.

Arbeidskraftmangelen påvirker også arbeidssituasjonen for ansatte som er i jobb. I flere sektorer rapporteres det om høyt sykefravær, særlig innen barnehager og helse- og omsorgstjenester. Dette øker belastningen på gjenværende ansatte og bidrar til å forsterke bemanningsutfordringene. For å opprettholde driften benytter kommunen i betydelig grad vikarer, spesielt innen helse- og omsorgstjenestene, noe som gir økte kostnader og mindre stabilitet i tjenestene.

Det pekes videre på intern konkurranse om arbeidskraft i kommunen. Ansatte i helse- og omsorgstjenestene søker i noen tilfeller seg til andre sektorer med mer forutsigbare arbeidstider og lavere belastning. Dette fører til tap av erfaring og kompetanse i tjenester som allerede er sårbare, og bidrar til å forsterke rekrutteringsutfordringene.

De demografiske utfordringene forsterkes av kommunens geografiske beliggenhet og bosettingsstruktur. Avstand til større arbeidsmarkeder og utdanningsinstitusjoner, begrensede pendlingsmuligheter og et begrenset boligtilbud gjør det krevende å tiltrekke arbeidskraft utenfra. Mangelen på egnede boliger framstår som en særlig barriere for tilflytting, også i tilfeller der det finnes ledige stillinger.

I tillegg peker intervjuene på at en betydelig andel av dagens ansatte nærmer seg pensjonsalder. Dette bidrar allerede i dag til usikkerhet knyttet til framtidig bemanning og kompetanse, og forsterker betydningen av de demografiske utfordringene for kommunens rekrutteringssituasjon.

Den begrensede tilgangen på arbeidskraft gir liten buffer i tjenesteproduksjonen og gjør kommunen særlig sårbar ved fravær, turnover og endrede behov, samtidig som handlingsrommet for å løse utfordringene gjennom kortsiktige tiltak er begrenset.

Gjennom intervjuene forventes det at rekrutteringsutfordringene i kommunen forsterkes i årene som kommer. Framtidig mangel på arbeidskraft vurderes å kunne få direkte betydning for kommunens evne til å oppfylle lovpålagte oppgaver. Dette gjelder særlig innen helse- og omsorgstjenestene, der mangelen på sykepleiere, helsefagarbeidere og assistenter allerede beskrives som kritisk. Psykologtjenesten, som har vært ubesatt over flere år, trekkes fram som et eksempel på hvordan rekrutteringsutfordringer kan føre til vedvarende brudd på lovpålagte tjenester dersom situasjonen ikke endres.

Intervjuene beskriver også en risiko for ytterligere svekkelse av tjenestekvalitet og tilgjengelighet. Dersom arbeidskraftmangelen vedvarer eller øker, vil kommunen i større grad måtte prioritere mellom oppgaver og brukergrupper, noe som vil innebære redusert tilgang til tjenester for de brukergruppe det gjelder.

Økonomiske forhold trekkes fram som en del av framtidsbildet. Kostnader knyttet til rekruttering, som høyere lønninger, rekrutteringsbonuser og bruk av vikarer, forventes å øke ytterligere. Dette vil legge press på kommunens økonomi og handlingsrom.

Små og sårbare fagmiljøer, blant annet innen PPT, barnevern og tekniske tjenester, vurderes å forbli utsatte ved avgang av nøkkelpersonell. Dette kan føre til økt avhengighet av interkommunalt samarbeid for å sikre kontinuitet og kapasitet i tjenestene. Samtidig pekes det på at økt bruk av interkommunale løsninger kan påvirke kommunens rolle som arbeidsgiver og graden av lokal kontroll over tjenestene.

Som samfunnsutvikler beskrives framtidsutsiktene som krevende. Mangelen på arbeidskraft forventes å begrense kommunens kapasitet til å drive langsiktig planlegging, boligutvikling og gjennomføring av samfunnsutviklingsprosjekter. Dette kan over tid svekke kommunens attraktivitet som bosted og arbeidskommune og dermed forsterke rekrutteringsutfordringene ytterligere.

7.5.5 Kommunens arbeid for å sikre arbeidskraftsbehovet

Gulen kommune arbeider aktivt og målrettet for å møte rekrutteringsutfordringene gjennom en kombinasjon av kortsiktige tiltak for å sikre drift og mer langsiktige strategier for å tilpasse organisasjonen til et vedvarende stramt arbeidsmarked. Kommunen erkjenner at utfordringene er strukturelle, og at det derfor er nødvendig med en bred tilnærming som omfatter arbeidsgiverpolitikk, tjenesteorganisering, boligtiltak og samarbeid.

For å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft har kommunen innført omfattende økonomiske insentiver. Dette inkluderer rekrutteringsbonuser på opptil 100 000 kroner for enkelte stillinger, særlig innen helse- og omsorgssektoren der behovet er størst. I tillegg er det etablert lønnstillegg for turnusarbeid og

helgevakter for å gjøre disse stillingene mer attraktive. Kommunen tilbyr også utdanningsstillinger og stipender som gir ansatte mulighet til å videreutdanne seg, blant annet innen sykepleie- og barnehagelærerutdanning, som et virkemiddel for å bygge kompetanse over tid.

Boligtiltak inngår som en sentral del av rekrutteringsstrategien. For å redusere barrierer knyttet til boligknapphet har kommunen etablert mikrohus som gir midlertidig botilbud til ansatte i langturnus. Det vurderes også om man skal se på prøvebo-ordninger som gjør det mulig for potensielle tilflyttere å teste ut bosetting i kommunen før de tar en endelig beslutning. Samtidig arbeider kommunen med å styrke attraktiviteten som bosted gjennom utvikling av fritids-, kultur- og infrastrukturtilbud.

På et mer strukturelt nivå vurderer kommunen større organisatoriske endringer for å effektivisere ressursbruken og redusere behovet for arbeidskraft. Kommunen har fått utarbeidet en rapport fra PwC (PwC, 2025) som grunnlag for å vurdere nødvendige investeringer og omstruktureringer. Blant tiltakene som vurderes, er samlokalisering av helse- og omsorgstjenester i et helsehus. Et slikt grep kan redusere behovet for nattvakter og spesialiserte ressurser og bidra til mer effektiv drift. Innen oppvekstsektoren vurderes sammenslåing av ungdomsskoler for å frigjøre ressurser og styrke fagmiljøene, selv om det er erkjent at slike tiltak kan møte lokal motstand.

Interkommunalt samarbeid er en viktig del av kommunens strategi for å håndtere knapphet på arbeidskraft. Gulen samarbeider med nabokommuner om deling av ressurser og kompetanse på flere fagområder, f.eks. innen blant annet IKT og fagutvikling. Dette bidrar til mer robuste fagmiljøer og tilgang på spesialisert kompetanse som kommunen vanskelig kan opprettholde alene. Samtidig satser kommunen på digitalisering og innovasjon, blant annet gjennom økt bruk av velferdsteknologi og kunstig intelligens, for å effektivisere tjenestene og redusere behovet for manuell arbeidskraft.

Kommunen arbeider også systematisk med å inkludere nye grupper i arbeidsmarkedet. Dette omfatter blant annet deltakelse i prosjektet «Menn i helse», som har som mål å rekruttere flere menn til helsesektoren, samt tiltak for språkopplæring og arbeidstrening for innvandrere og flyktninger. Mangfold og inkludering ses som viktige virkemidler for å utnytte det samlede arbeidskraftpotensialet bedre.

Samlet sett viser arbeidet at Gulen kommune møter rekrutteringsutfordringene gjennom en kombinasjon av økonomiske virkemidler, strukturelle grep, samarbeid og innovasjon. Tiltakene reflekterer en tydelig vilje til å tilpasse organisasjon og tjenesteproduksjon til et vedvarende stramt arbeidsmarked, samtidig som kommunen arbeider for å styrke sin attraktivitet som arbeidsgiver og bosted.

7.5.6 Samlet vurdering

Gulen kommune merker godt utfordringene med mangel på arbeidskraft, både i rollen som tjenesteleverandør, arbeidsgiver og samfunnsutvikler. I dag sliter kommunen med å opprettholde kvaliteten på flere av

sine tjenester, særlig innen helse- og omsorgssektoren, hvor mangel på sykepleiere, helsefagarbeidere og psykologer gjør det vanskelig å levere forsvarlige og lovpålagte tjenester. Dette svekker innbyggernes tilgang til nødvendige tilbud og skaper et økende press på de ansatte som blir værende. Høyt sykefravær og risiko for utbrenthet er direkte konsekvenser av dette, og det bidrar til en ond sirkel der arbeidsforholdene blir stadig mer krevende, noe som igjen gjør det vanskeligere å rekruttere og beholde ansatte.

Økonomisk sett er situasjonen også krevende, da kommunen må bruke store ressurser på vikarer og rekrutteringsinsentiver, som rekrutteringsbonuser og høyere lønninger, for å tiltrekke seg arbeidskraft. Samtidig opplever små og sårbare fagmiljøer, som innen PPT, barnevern og tekniske tjenester, at de er avhengige av interkommunalt samarbeid for å kunne opprettholde tjenestene. Dette kan redusere lokal kontroll og fleksibilitet, samtidig som det skaper usikkerhet rundt kvalitet og kontinuitet i tjenestene.

Den demografiske utviklingen vil medføre økte utfordringer for Gulen kommune i framtiden. En aldrende befolkning vil føre til økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, samtidig som antallet yrkesaktive fortsetter å synke. Dette skaper en ubalanse mellom behovet for tjenester og tilgjengelige ressurser, noe som vil forverre dagens rekrutteringssituasjon. Kommunen vil stå overfor tøffe prioriteringer, der enkelte tjenester risikerer å bli redusert eller nedprioritert. Som arbeidsgiver vil kommunen møte økt konkurranse om arbeidskraft fra både nabokommuner og privat sektor, noe som vil kreve enda større økonomiske og organisatoriske ressurser for å tiltrekke og beholde ansatte.

I rollen som samfunnsutvikler kan mangel på arbeidskraft begrense kommunens evne til å gjennomføre nødvendige utviklingsprosjekter, som boligutvikling og infrastrukturforbedringer, noe som igjen kan svekke kommunens attraktivitet som bosted. Geografisk isolasjon og begrenset boligtilbud forsterker utfordringene, og dersom kommunen ikke klarer å tiltrekke seg nye innbyggere, kan dette føre til en negativ befolkningsutvikling som ytterligere svekker grunnlaget for en bærekraftig utvikling.

Samlet sett står Gulen kommune overfor en krevende situasjon som vil kreve omfattende tiltak både på kort og lang sikt. For å møte utfordringene må kommunen satse på innovasjon, effektivisering og samarbeid, samtidig som det er behov for støtte fra nasjonale myndigheter i form av økt utdanningskapasitet, styrket internasjonal rekruttering og økonomiske insentiver for distriktskommuner. Det vil være behov helhetlig og strategisk innsats for at Gulen kommune skal kunne sikre bærekraftige tjenester, godt arbeidsmiljø og en positiv samfunnsutvikling i årene som kommer.

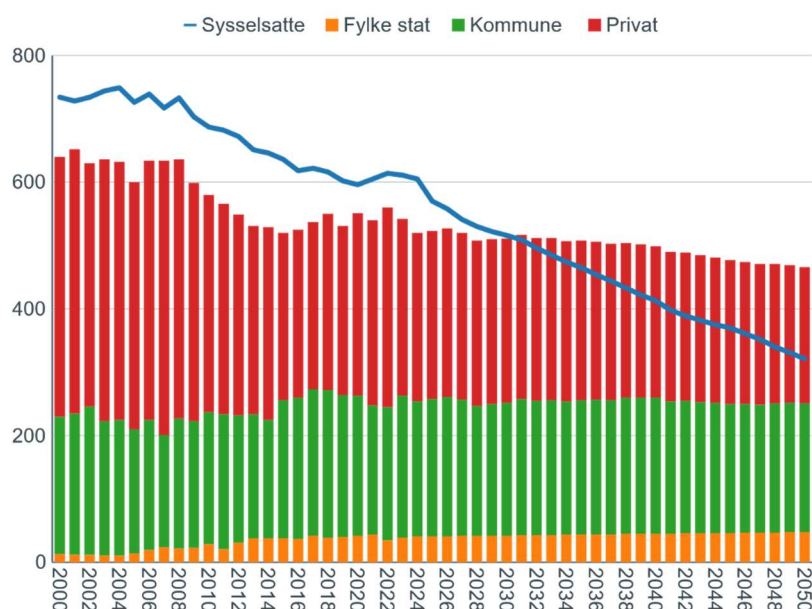
7.6 Case Engerdal

Engerdal er en distriktskommune i Østerdalen, nordøst i Innlandet, og grenser til Trysil, Rendalen, Os, samt til Trøndelag og Røros i nord. Arealmessig er kommunen stor, med mye utmark, og det er mye sysselsetting innen primærnæringer. Det er rundt 1 300 innbyggere i kommunen.

7.6.1 Arbeidsmarkedet

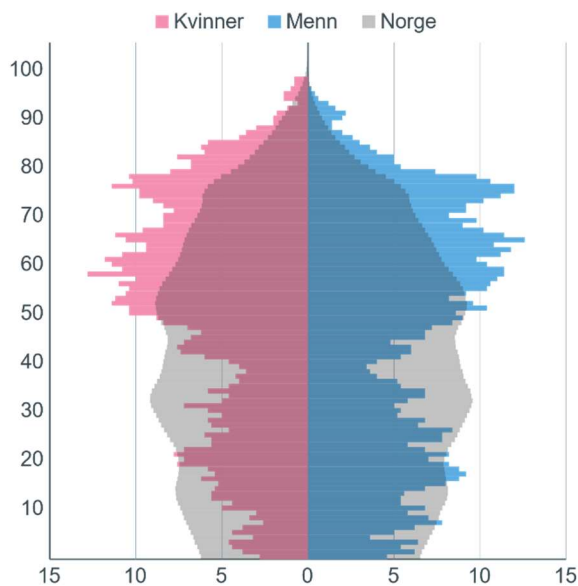
Antall sysselsatte har falt fra 734 i 2000 til 605 i 2024. På samme tid har også antall arbeidsplasser gått ned. Det har vært en sterk nedgang i sysselsettingen siden 2000. Engerdal har fremdeles flere sysselsatte enn arbeidsplasser, slik at det er netto utpendling.

Hvis vi bruker middelscenariet, vil antall sysselsatte i Engerdal synke kraftig fram mot 2050. Engerdal er en av kommunene hvor vi forventet den sterkeste nedgangen i antall sysselsatte. I 2050 er antall sysselsatte som er bosatt i kommunen beregnet å være 321. Antall sysselsatte i kommunesektoren forventes å gå svakt ned, fra 213 til 205 mellom 2024 og 2050. Selv med en viss nedgang i sysselsettingen i privat sektor, vil det etter hvert bli behov for innpendling til en vesentlig andel av arbeidsplassene i kommunen. Hvis ikke det er mulig å realisere denne innpendlingen, samtidig som kommunen greier å rekruttere ansatte, vil det være svært lite næringsliv igjen i kommunen i 2050.



Figur 54: Framskriving av sysselsetting og arbeidsplasser i ulike sektorer i Engerdal. Middelscenariet.

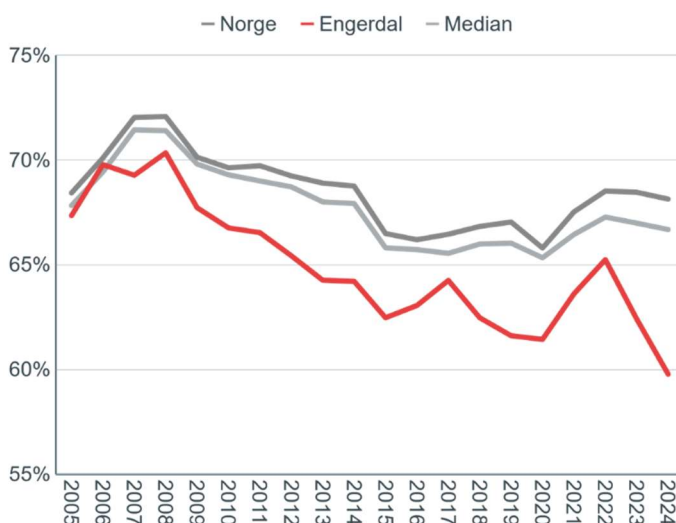
En stor andel av innbyggerne i Engerdal er over 50 år. I løpet av de neste årene vil mange av disse pensjoneres. Samtidig er det få innbyggere i 30-40-alderene, og få barn. Dette innebærer at det per i dag er få personer bosatt i kommunen som potensielt kan erstatte den arbeidskraften som trer ut av arbeidslivet.



Figur 55: Antall innbyggere etter kjønn og alder i Engerdal. Skyggen viser hvordan fordelingen på kjønn og alder er i Norge.

Sysselsettingsandelen i Engerdal var omtrent som landsgjennomsnittet i 2006, men er nå langt under.

2024 var i underkant av 60 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år i Engerdal sysselsatt, mens gjennomsnittet for landet var over 68 prosent.



Figur 56: Prosentvis andel av sysselsatte av befolkningen mellom 15 og 74 år i Engerdal og Norge samt medianverdien for kommunene.

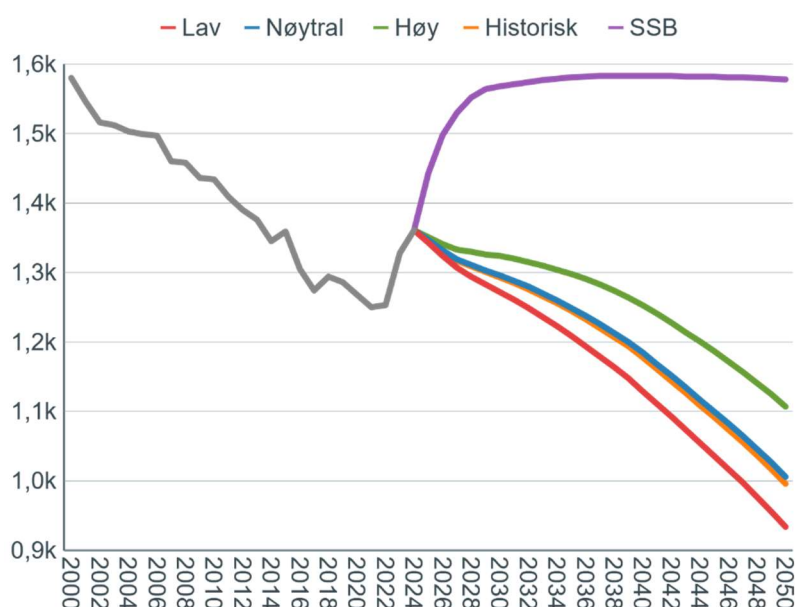
Fallet i sysselsettingsandelen i 2023 og 2024 kan forklares ved at det ankom svært mange ukrainske flyktninger disse årene, hvor en liten andel har rukket å bli sysselsatt. Den aldersjusterte sysselsettingsandelen i Engerdal var 4,3 prosentpoeng under landsgjennomsnittet i 2024. Det er altså et stort utenforskap som kan mobiliseres.

25,1 prosent av de sysselsatte i Engerdal pendler i dag ut av kommunen. Det er en mulighet for å få flere av disse til å ta jobb i egen kommune. På den annen side forventer vi at færre vil pendle inn til Engerdal som følge av at nabokommunene også får nedgang i antall sysselsatte. Mobiliseringspotensialet for økt sysselsetting i kommunen vil være mindre enn behovet for arbeidskraft.

7.6.2 Befolkningsutvikling

Engerdal har hatt sterk nedgang i folketallet fram til 2022. I 2022 og 2023 ble det vekst i folketallet, men veksten kan i sin helhet tilskrives ukrainske flyktninger.

SSB har i sin framskriving (hovedalternativet) at folketallet i Engerdal skal gå kraftig opp de neste årene, og øke til 1 578 i 2050. Ifølge Telemarkforskingens scenarier er det altfor optimistisk. Selv med høy attraktivitet vil folketallet synke til 1 107 i 2050. Med dagens eller nøytral attraktivitet vil folketallet synke til under 1 000 personer i 2050. I løpet av de første seks kvartalene av denne framskrivingsperioden har folketallet gått ned, i tråd med Telemarkforskingens scenarier. Demografien i Engerdal tilsier at det blir et svært høyt fødselsunderskudd fram til 2050.

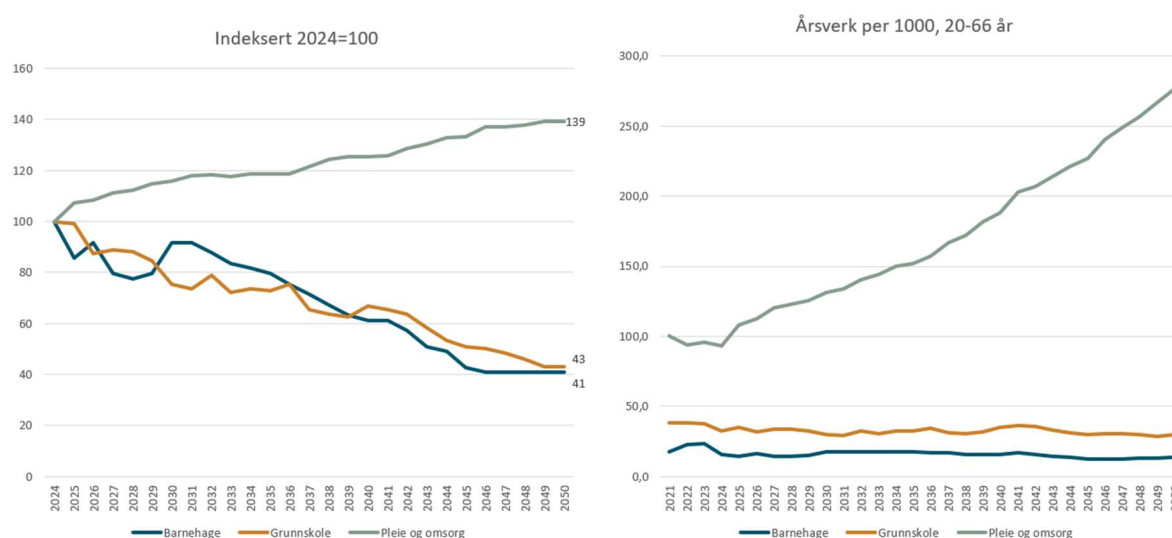


Figur 57: Antall innbyggere i Engerdal i Telemarkforskingens ulike scenarier samt SSBs framskriving.

7.6.3 Framskrivning av arbeidskraftsbehov i kommunale sektorer

I figurene under har vi sett nærmere på behovet for arbeidskraft innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg for Engerdal kommune fram mot 2050. Vi ser at behovet for årsverk inn pleie og omsorg vil øke med 39 prosent i perioden 2024 til 2050. Dette innebærer en økning på 29 årsverk. For barnehage og skole vil behovet for årsverk synke med henholdsvis 57 og 59 prosent, som innebærer en reduksjon på 7

og 14 årsverk. Hvis en ser på utvikling i årsverk per innbygger i alderen 20-66 år (Figur 58), så vil øke det fra 100 innen pleie og omsorg i dag til opp mot 300 i 2050. Tilsvarende antall årsverk for barnehage og skole vil ligge på omtrent samme nivå som i dag.



Figur 58: Årsverksbehov fram mot 2050 innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Prosentvis endringer til venstre (indeksert slik at 2024 = 100) og årsverk på 1000 innbyggere 20-66 år til høyre.

Framskrivningen viser en klar utfordring knyttet til å sikre tilstrekkelig bemanning i helse- og omsorgstjenestene i årene som kommer. Selv om det i utdanningssektoren, i skole og barnehage, forventes et noe lavere samlet behov for arbeidskraft, så kan det bli vanskelig å rekruttere nok kvalifiserte medarbeidere også her, ettersom den samlede etterspørselen etter arbeidskraft i samfunnet øker og konkurransen om kompetent personell dermed tiltar. Samlet sett så vil det være behov for 8 flere årsverk i de tre sektorene i 2050.

7.6.4 Rekrutteringssituasjonen i Engerdal i dag

Engerdal er en liten, geografisk spredt kommune med svak demografisk profil, lav sysselsetting og store avstander. Arbeidsmarkedet er lite og relativt lukket, og hvor en stor andel jobber i offentlig sektor. Pendlingen er begrenset, både inn og ut av kommunen, blant annet på grunn av lange avstander og manglende kollektivtilbud.

I kommunens strategiske kompetanseplan pekes det på følgende sentrale utfordringer:

- **Rekrutteringsutfordringer.** Mangelen på større fagmiljøer, få utviklingsmuligheter og lavere lønnsnivå sammenlignet med bykommuner gjør det vanskelig å både rekruttere og beholde kompetente medarbeidere.
- **Utflytting og bosettingsutfordringer.** Et lavt innbyggertall og utstrakt utflytting av unge voksne svekker rekrutteringsgrunnlaget i hele kommunen, og gjelder både offentlig og privat sektor.
- **Stor konkurranse om arbeidskraften**

Sysselsettingsandelen i kommunen har vært synkende de siste årene, men samtidig så er det liten arbeidsledighet. Dette gjør at det er lite tilgjengelig arbeidskraft i kommunen. I praksis så må man derfor i stor grad prøve å hente inn arbeidskraft utenfra. Kommunen opplyser gjennom intervjuene at de til enhver tid har behov for flere ansatte, og bruker mye tid på arbeid med rekruttering. Søkerlistene til utlyste stillinger er ofte korte, og det er spesielt vanskelig å få tak i kvalifiserte søkere til stillinger som krever spesialkompetanse, som sykepleiere, helsefagarbeidere, pedagogiske ledere og tekniske stillinger. Dette gjelder på tvers av sektorer, men særlig i stillinger som krever høyere utdanning og lederansvar. Lederstillinger har vært spesielt krevende å fylle, både på sektor- og virksomhetsnivå, med få søkere og høy turnover. Dette skaper en ustabil situasjon som gjør det utfordrende å bygge kontinuitet og robuste fagmiljøer.

I tillegg har kommunen begrensede økonomiske ressurser, noe som gjør det vanskelig å konkurrere på lønn med andre kommuner. Selv om kommunen har forsøkt å gjøre seg attraktiv gjennom tiltak som «nordsjøturnus» for sykepleiere, fleksible arbeidstidsordninger og bolyst-tiltak, er det fortsatt en kamp om å tiltrekke og beholde kvalifisert arbeidskraft. Ett problem er at mange nyutdannede søkere bruker stillingene som springbrett videre til lignende stillinger i mer sentrale strøk. Dette fører til høy turnover og mye behov for opplæring.

Kommunens begrensede boligmarked forsterker rekrutteringsutfordringene. Mange potensielle søkere er usikre på om de ønsker å bosette seg permanent i kommunen og foretrekker å leie bolig for en periode. Å kjøpe bolig er i seg selv en stor økonomisk investering, men dette kan spesielt ses på som risikabelt i en distriktskommune som Engerdal, da det er usikkert om man får solgt boligen videre uten økonomisk tap. Mange av de boligene som er tilgjengelige, spesielt i mer avsidesliggende områdene av kommunen, er i tillegg eldre boliger av lav standard. Samtidig er det lite tilgjengelige boliger til leie. Til sammen gjør dette det krevende å tiltrekke arbeidstakere som vurderer å etablere seg i kommunen.

Samtidig så opplever kommunen god tilgang på søkere som tiltrekkes av jakt- og friluftsmulighetene området tilbyr, og som ønsker å bo i kommunen for en periode eller mer permanent. Dette er personer som søker en livsstil med nærhet til naturområder og som trives med å bo perifert. Engerdal har på denne måten klart å tiltrekke seg medarbeidere med etterspurt kompetanse, som fastleger og helsearbeidere. Det er også en del pendling av sykepleiere og helsearbeidere inn fra Sverige, noe som ikke vises på statistikken.

I helse- og omsorgssektoren er rekrutteringsutfordringene størst. Sykepleiere er svært vanskelig å rekruttere, spesielt til nattstillinger og turnusarbeid, og turnoveren blant denne typen stillinger er høy. Kommunen har blant annet forsøkt å innføre «nordsjøturnus» for sykepleiere for å gjøre stillingene mer attraktive, men har fortsatt problemer med å fylle alle stillinger. Mange sykepleiere foretrekker å jobbe på sykehus eller i stillinger som innebærer jobbing på dagtid, som på legekontor. I tillegg opplever kommunen knapphet på helsefagarbeidere og støttefunksjoner som kokker og renholdere. Noe spesialkompetanse må kjøpes fra nabokommunen Trysil, dette gjelder blant annet helsesykepleierkompetanse som en midlertidig ordning fram til en lokalt ansatt er ferdig med masterutdanning.

Innen oppvekstsektoren opplever kommunen utfordringer med å rekruttere pedagogiske ledere og barnehagelærere. Det er også få søkere til virksomhetslederstillinger, og vakanser på dette nivået skaper utfordringer. Situasjonen er noe bedre for skolene, hvor man har klart å rekruttere lærere og fagarbeidere. Innen kulturskole og voksenopplæring har man små stillinger, noe som gjør dem mindre attraktive og svært vanskelige å rekruttere til. Barnevern og PPT er del av et interkommunalt samarbeid med Trysil, men begge tjenestene har utfordringer med å rekruttere nok kvalifisert personale.

Når det gjelder tekniske tjenester, så oppleves det vanskelig å rekruttere til stillinger som ingeniører og planleggere. Kommunen har små fagmiljøer, med kun én ansatt på flere kritiske områder som planlegging, byggesak og utmark. Dette gjør det utfordrende å opprettholde kontinuitet og levere tjenester av høy kvalitet. Man er for eksempel avhengig av å leie inn kompetanse til å drive med planarbeid. Det har vært enklere med rekruttering av mer generell kompetanse innen drift, som vaktmestere, da dette er en populær stilling lokalt. Dette kan ha noe sammenheng med at det tidligere har vært mye sysselsetting innen byggenæringen, men at man har hatt sterk nedgang i sektoren de siste årene. Det finnes samtidig lite alternative arbeidsplasser i privat sektor.

7.6.5 Kommunens arbeid for å sikre arbeidskraftsbehovet

Engerdal kommune har utviklet en strategisk kompetanseplan (Engerdal kommune, 2025). Dette skal være et styringsverktøy som gir oversikt over nåværende og framtidige kompetansebehov, samt legge føringer for hvordan kommunen skal møte disse behovene. Her står det beskrevet at kommunen står midt i store samfunnsendringer som også påvirker arbeidslivet og måten de organiserer tjenestene sine på. Demografiske endringer, lav befolkningstetthet og strukturelle forhold i kommunen gjør det nødvendig med en målrettet innsats for å sikre nødvendig kompetanse i tjenestene.

Engerdal kommune har iverksatt flere tiltak for å møte utfordringene. I kommunens strategiske kompetanseplan pekes det på følgende tiltak:

- **Rekruttering og kompetanseutvikling.** Konkurransen om arbeidskraften er stor, og Engerdal kommune må styrke sin attraktivitet som arbeidsgiver. I tillegg er det viktig å bygge robuste fagmiljøer og legge til rette for etter- og videreutdanning.
- **Bedre samhandling og intern mobilisering.** Med knapphet på ressurser er det avgjørende at kommunen jobber mer effektivt på tvers av sektorer. Økt samarbeid og samhandling internt kan bidra til bedre utnyttelse av eksisterende ressurser og kompetanse. Det bør gjennomføres en bred kartlegging av både formell og uformell kompetanse blant alle ansatte. Mange medarbeidere har ferdigheter og erfaringer som kan være verdifulle også i andre deler av kommunen, og dette potensialet bør tas i bruk.
- **Satse på lærlinger og fagbrev på jobb.** For å styrke tilgangen på fagarbeidere må kommunen aktivt legge til rette for lærlingeordninger og bruk av fagbrev på jobb. Dette gir flere ansatte mulighet til å formalisere sin kompetanse samtidig som det bidrar til rekruttering og kvalitet i

tjenestene. Flere fagarbeidere gir grunnlag for bedre tjenester, mer stabile arbeidsmiljø og styrket fagmiljø i kommunen.

- **Attraktiv kommune.** For å sikre framtidig kompetansebeholdning må kommunen også bidra til å gjøre Engerdal til et attraktivt sted å bo og arbeide, blant annet gjennom boligpolitikk, barnehage- og skoletilbud, fritidstilbud og næringspolitikk.

Gjennom intervjuene går det fram at kommunen har et overordnet fokus på individuelle løsninger, der de tilbyr tiltak som fleksible arbeidsordninger, gratis bolig under arbeidsperioder og avskrivning av studielån for å tiltrekke kandidater. Kommunen har blant annet testet ulike fleksible arbeidsordninger for å tiltrekke og beholde ansatte, spesielt innen helse- og omsorgssektoren. «Nordsjøturnus» er ett eksempel på en ordning der sykepleiere kan jobbe intensivt én uke og deretter ha tre uker fri. I tillegg er årsturnus innført for å sikre bedre forutsigbarhet og fleksibilitet for de ansatte.

Engerdal i gang med å forbedre og effektivisere sine prosesser for rekruttering. Utlysningstekster blir utformet på en mer gjennomtenkt måte for å tiltrekke seg flere kandidater, og rutinene for tilsettingsprosesser har blitt forbedret for å sikre raskere behandlingstid.

Kommunen legger også stor vekt på å beholde de ansatte de allerede har. Kompetansehevende tiltak og muligheter for videreutdanning tilbys for å sikre at ansatte kan fylle kompetansegap i krevende stillinger. Samtidig jobbes det med å skape et godt arbeidsmiljø som fremmer trivsel og reduserer turnover. Et lederutviklingsprogram skal styrke kompetansen og stabiliteten blant ledere på virksamhetsnivå og oppover.

For å bygge opp lokal kompetanse og sikre framtidig arbeidskraft, satser kommunen på lærlingeordninger. Det er et politisk vedtak om å alltid ha minst to lærlingplasser innen helse og to innen oppvekst. Kommunen legger også vekt på å engasjere lokale ungdommer og oppfordre dem til å ta utdanning som kan føre til jobb i kommunen, med håp om at de vil vende tilbake etter endt utdanning.

Som et viktig for å møte framtidens utfordringer så er Engerdal i gang med å utvikle sektorplaner. Disse er ment å gi en grundig oversikt over behov og utfordringer innenfor de ulike sektorene i kommunen, samtidig som de setter konkrete mål og strategier for framtidig utvikling. Sektorplanene skal fungere som verktøy for å sikre en bærekraftig og effektiv drift av kommunens tjenester. En viktig del av sektorplanene vil være å analysere den nåværende situasjonen i kommunen. Dette innebærer å kartlegge eksisterende ressurser som ansatte, kompetanse og infrastruktur, samt identifisere behov og utfordringer. Innenfor de enkelte virksomhetsområder skal det utarbeides planer som viser kompetansen som finnes, kompetansen som kreves for å møte framtidens utfordringer. Gjennom denne analysen skal kommunen få en bedre forståelse av hvilke områder som krever mest oppmerksomhet. Det er et mål at planens skal resultere i konkrete tiltak.

Sektorplanene vil også fokusere på hvordan kommunen kan utnytte ressursene sine bedre gjennom samarbeid og effektivisering. Et sentralt punkt er å styrke samarbeidet med nabokommuner og regionale aktører for å dele arbeidskraft og kompetanse. Det vil også være nødvendig å vurdere hvordan ressurser internt i

kommunen kan brukes mer effektivt, for eksempel gjennom fleksible arbeidsordninger og oppgavedeling mellom sektorer. Det vil videre bli vurdert hvordan tjenestene kan organiseres mer effektivt, uten at det går utover kvaliteten på tjenestene, samt hvordan kommunen kan møte økende krav til tjenesteleveranse med begrensede ressurser. I tillegg vil kommunen se på hvordan teknologi og digitalisering kan bidra til å effektivisere tjenestene og redusere behovet for arbeidskraft.

Tiltak for å øke attraktiviteten til kommunen som arbeidsgiver vil også være en viktig del av sektorplanene. Kommunen vil også vurdere hvordan de kan tiltrekke seg nye innbyggere og arbeidskraft, og hvordan dette henger sammen med samfunnsutvikling og boligpolitikk. Sektorplanene i Engerdal kommune skal dermed fungere som strategiske verktøy for å møte nåværende utfordringer og forberede seg på framtidens behov.

For å møte utfordringene som følger av små fagmiljøer, deltar Engerdal kommune i dag i regionale utviklings- og samarbeidsprosjekter. Dette inkluderer interkommunale tjenester som barnevern og PPT, der Engerdal samarbeider med nabokommunen Trysil. Videre deltar kommunen i regionale programmer for utvikling av skole og barnehage, noe som kan gjøre sektoren mer attraktiv for arbeidstakere og styrke kvaliteten på tjenestene.

Innen helse og omsorg har kommunen også tatt i bruk teknologi og velferdsteknologi for å effektivisere tjenestene og redusere behovet for arbeidskraft. Dette inkluderer digitale tilsyn, hodekamera for veiledning, og sensorteknologi som bidrar til å spare tid og ressurser. Samtidig ser kommunen på muligheten for å bruke kunstig intelligens i rekrutteringsprosesser, for eksempel til referansesjekk, for å spare tid og sikre en mer effektiv prosess.

For å møte utfordringene i boligmarkedet har kommunen også forsøkt å legge til rette for nyansatte som ønsker å flytte til Engerdal. Blant annet tilbys det midlertidige boliger, spesielt for helsepersonell, og det arbeides med ideer for å utvikle flere moderne og attraktive leieboliger.

Engerdal er også med som pilot i bygdevestavtalene, hvor man gjennom en avtale med staten skal teste ut nye og lokalt tilpassede tiltak som skal bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og framtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale delene av Norge². Gjennom piloten skal kommunen få mulighet til å utforske nye måter å tilrettelegge for et bedre boligmarked, med fokus på å skape attraktive og moderne boliger som kan møte behovene i kommunen.

Mulige tiltak som skal utforskes gjelder utvikling av moderne leieboliger, der målet er å legge til rette for mindre, moderne og energieffektive boenheter. Slike boliger kan være spesielt attraktive for personer som flytter til Engerdal i forbindelse med arbeid, men som ikke ønsker å kjøpe bolig umiddelbart. Videre skal

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/lokal-samfunnsutvikling1/bygdevestavtaler/id3072628/>

det utforskes boligtiltak rettet mot spesifikke grupper, for eksempel arbeidsinnvandrere eller pendlere, inkludert midlertidige boenheter som kan tas i bruk i perioder med høy etterspørsel. Kommunen vil også se nærmere på hvordan Husbankens ordninger kan bidra til finansiering av nye boligprosjekter eller renovring av eksisterende boliger. I tillegg skal mulighetene for samarbeid med private aktører undersøkes, blant annet hvordan man kan få til et samarbeid med utbyggere for å øke boligtilbudet, både ved bygging av nye boliger og ved oppgradering av eksisterende bygningsmasse.

7.6.6 Samlet vurdering

Engerdal kommune står overfor et utfordringsbilde preget av demografiske, strukturelle og geografiske forhold. Som en liten distriktskommune med spredt bosetting, store avstander og et begrenset arbeidsmarked har kommunen over tid hatt befolkningsnedgang og en økende andel eldre innbyggere. Denne utviklingen påvirker både tilgangen på arbeidskraft og behovet for kommunale tjenester, særlig innen helse- og omsorgssektoren, og bidrar til å begrense kommunens handlingsrom.

Befolkningsutviklingen utgjør en grunnleggende utfordring. Utflytting blant unge svekker rekrutteringsgrunnlaget, samtidig som aldringen i befolkningen har økt behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgstjenestene. Dette skaper en vedvarende ubalanse mellom behov og tilgjengelige ressurser. Samtidig gjør mangelen på større fagmiljøer og færre utviklingsmuligheter det vanskelig å rekruttere og beholde kvalifisert personell.

Som tjenesteleverandør opplever kommunen et økende press. Situasjonen beskrives som mest kritisk i helse- og omsorgssektoren, med vedvarende mangel på sykepleiere og høy turnover. Mangelen merkes særlig i hjemmetjenestene, der mye tid går til reising mellom spredt bosatte brukere, noe som reduserer tiden tilgjengelig til direkte tjenesteyting. Også knapphet på helsefagarbeidere og enkelte støttefunksjoner påvirker kapasitet og drift. Det pågår et generasjonsskifte blant helsefagarbeidere, der mange forventes å gå av med pensjon i løpet av de neste ti årene, noe som vil øke rekrutteringsbehovet ytterligere.

I rollen som arbeidsgiver møter Engerdal strukturelle rekrutterings- og kompetanseutfordringer. Kommunen konkurrerer med større og mer sentrale arbeidsgivere om den samme arbeidskraften, ofte uten å kunne tilby tilsvarende fagmiljøer, karriereveier, lønn eller utviklingsmuligheter. Rekrutteringsvansker kan gi økt arbeidsbelastning på eksisterende ansatte, høyere risiko for slitasje og redusert attraktivitet som arbeidsgiver. Samtidig gjør usikkerhet rundt framtidig bemanning det vanskelig å arbeide langsiktig med kompetanseutvikling og personalplanlegging.

Arbeidsmarkedet i Engerdal er lite av både størrelse og diversitet, med offentlig sektor som den dominerende arbeidsgiveren. Vedvarende mangel på arbeidskraft, særlig innen helse, omsorg og andre velferdstjenester, forsterkes av et smalt privat arbeidsmarked og begrensede jobbmuligheter for medflyttere. Dette bidrar til at rekrutteringsutfordringene ikke bare knytter seg til enkeltstillinger, men til kommunens

samlede attraktivitet som arbeids- og bosted. Begrensede pendlingsmuligheter forsterker denne situasjonen ytterligere. Det samme gjelder et begrenset boligmarked med få utleieboliger og mange eldre boliger av lav standard.

Som samfunnsutvikler påvirkes kommunen av de samme strukturelle forholdene. Når betydelige ressurser må brukes på å håndtere bemanningsutfordringer og sikre lovpålagte tjenester, reduseres handlingsrommet for strategisk utviklingsarbeid og langsiktige investeringer. Samtidig bidrar utfordringer i boligmarkedet og befolkningsutviklingen til å forsterke knappheten på arbeidskraft og begrense tilflytting.

7.7 Case Vardø

Vardø kommune er en kystkommune i Finnmark, med 1 970 innbyggere. I motsetning til mange andre distriktskommuner, er Vardø kommune en sentralisert kommune med kun ett tettsted/kommunesentrum og kun én grend 8 minutters kjøring fra kommunesentrumet. Alle tjenestene er samlet i sentrum. Kommunen har ikke særinntekter fra oppdrett eller kraft.

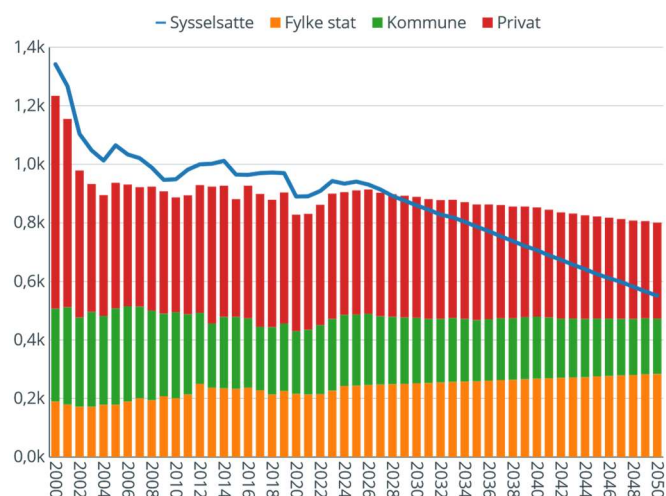
7.7.1 Arbeidsmarkedet

Antall sysselsatte bosatt i Vardø har sunket fra 1 342 personer i 2000 til 934 i 2024. Antall arbeidsplasser har også gått ned i denne perioden. Vardø har fått flere arbeidsplasser i statlig og fylkeskommunal sektor, men det har vært en nedgang i antall arbeidsplasser både i kommunesektoren og i næringslivet. Antall arbeidsplasser i privat sektor i Vardø kommune gikk betydelig ned fra 2000 til 2004. Dette henger blant annet sammen med strukturelle endringer i kvotesystemet innen fiskerinæringen. Fra 2004 og fram til i dag har tallet på arbeidsplasser holdt seg relativt stabilt. Vi ser at antall ansatte i offentlig sektor (486 ansatte) er høyere enn antallet ansatte i privat sektor (419 ansatte). Dette henger blant annet sammen med at man i Vardø kommune har flere store statlige arbeidsgivere innenfor NAV, politiet og forsvar/etterretning. I underkant av halvparten av de ansatte i offentlig sektor er ansatt i fylket eller i statlige bedrifter. For ansatte i forsvar og etterretning som har bostedsadresse utenfor Vardø, setter SSB arbeidsstedet i bostedskommunen. Det kan med andre ord være noe flere arbeidsplasser i Vardø kommune innenfor disse etatene enn det som framkommer i tallene.

I 2000 var det en netto utpendling 108 personer. I 2024 var det fremdeles en netto utpendling, men nå bare tilsvarende 29 personer.

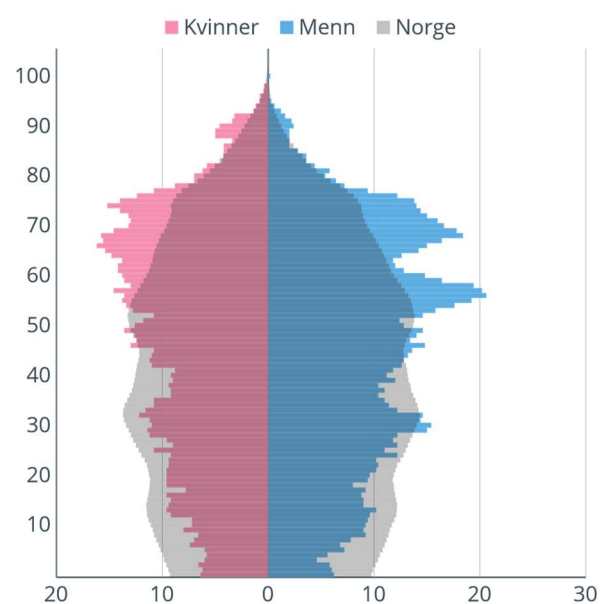
Antall sysselsatte i Vardø vil synke fra over 900 i dag til 551 i middelscenariet i 2050. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor holder seg omtrent uendret, mens det er nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet. Samlet sett er det en nedgang på 11,5 prosent i antall arbeidsplasser, mens nedgangen i antall sysselsatte er

beregnet til å bli 41 prosent. For at arbeidsmarkedet skal være i balanse i 2050, vil det være nødvendig med en netto innpendling tilsvarende 34,4 prosent av arbeidsplassene.



Figur 59: Framskriving av sysselsetting og arbeidsplasser i ulike sektorer i Vardø. Middelscenariet.

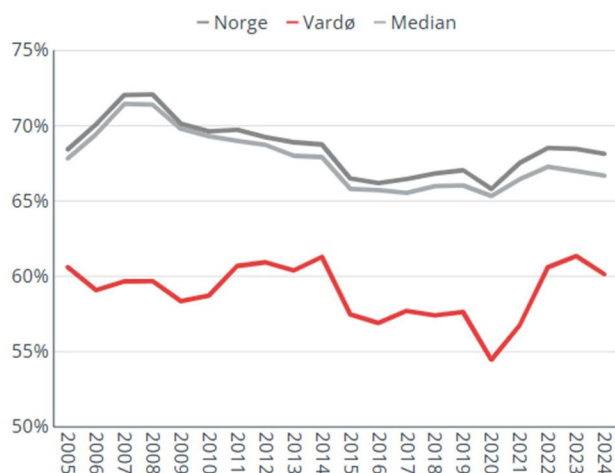
En stor andel av innbyggerne i Vardø kommune er i alderen fra 50 til 70 år. Det betyr at mange skal pensjoneres i løpet av de neste 20 årene. Uten innflytting til kommunen vil antall sysselsatte gå ned. Nedgangen i antall sysselsatte er derfor høyere enn nedgangen i antall innbyggere.



Figur 60: Antall innbyggere i Vardø kommune etter kjønn og alder. Skyggen viser hvordan fordelingen på kjønn og alder er i Norge.

Vardø kommune har en lav arbeidsmarkedsintegrasjon, og er definert som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Det pendles inn til 8 prosent av arbeidsplassene i Vardø i 2024, mens 11 prosent av de som har jobb pendler ut av kommunen. Arbeidsmarkedet i de kommunene hvor innpendlerne kommer fra vil også få et strammere arbeidsmarked, slik at det mest sannsynlig blir færre som pendler inn til kommunen.

Siden er svært liten andel av de sysselsatte pendler ut av kommunen, er det et lite potensial for å få flere til å jobbe i egen kommune. Sysselsettingsandelen i Vardø er mye lavere enn landsgjennomsnittet. Andelen av innbyggere mellom 15 og 74 år som var sysselsatt i 2024 var 60,1 prosent. Det er 8,0 prosentpoeng under landsgjennomsnittet. Avviket fra landsgjennomsnittet er lavere dersom i korrigerer for demografien, da er avviket 4,8 prosentpoeng. Sysselsettingsandelen i Vardø har nærmet seg landsgjennomsnittet de siste årene.

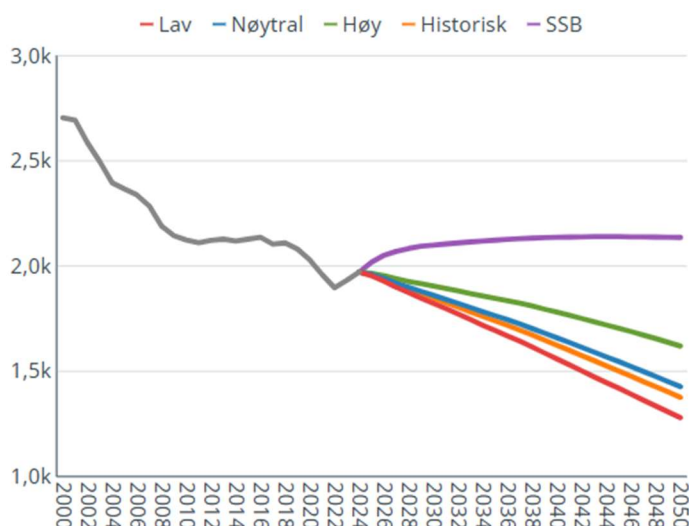


Figur 61: Prosentvis andel av sysselsatte av befolkningen mellom 15 og 74 år i Vardø og Norge samt medianverdien for kommunene.

Mobiliseringspotensialet for å øke sysselsettingen gjennom innpendling og heving av sysselsettingsandelen vil ikke være stort nok til å få arbeidsmarkedet i balanse. Det betyr at Vardø er en av kommunene hvor vi forventer et stort underskudd på arbeidsplasser, med mindre det blir en høy netto innflytting av innbyggere. I SSBs regionale framskriving av folketallet har Vardø en høy netto innflytting som vil øke antall sysselsatte i kommunen.

7.7.2 Befolkningsutvikling

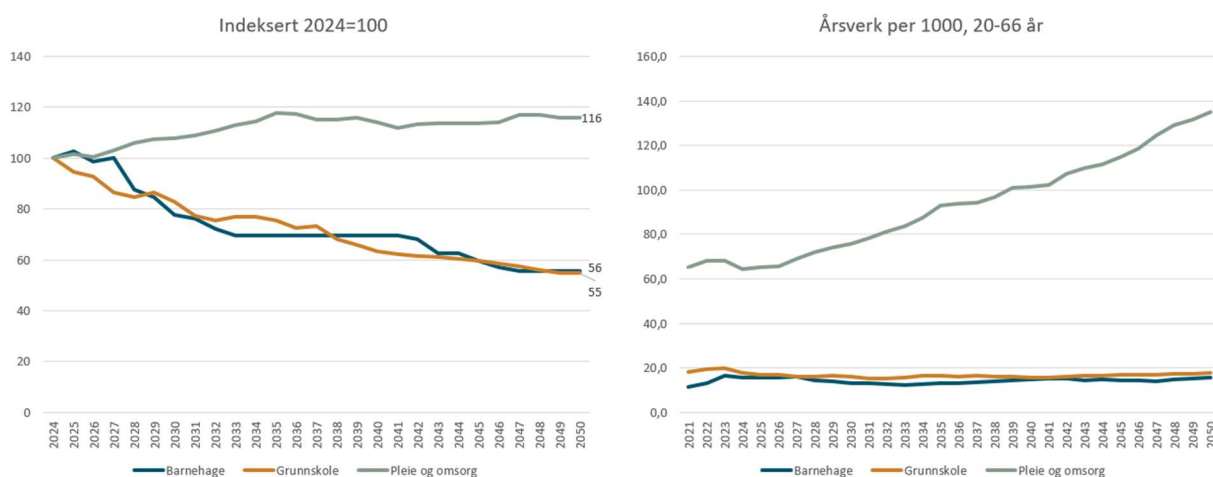
Antall innbyggere i Vardø gikk ned fra 2 705 i 2000 til 1 972 i starten av 2025. Det var en vekst i antall innbyggere i 2022 og 2023, men denne veksten kan i helhet tilskrives bosetting av ukrainske flyktninger. Demografien i kommunen tilsier at det vil bli et stort og økende fødselsunderskudd fram til 2050. Telemarksforskingens befolkningsscenarier har alle en nedgang i folketallet, selv i et scenario der kommunen har en høy bostedsattraktivitet. SSBs befolkningsframskriving for Vardø har en vekst i folketallet. Også i SSBs framskriving har Vardø et fødselsunderskudd fram til 2050, men i denne framskrivingen har kommunen en høy netto innflytting som mer enn oppveier fødselsunderskuddet.



Figur 62: Antall innbyggere i Vardø i Telemarksforskings ulike scenarier samt SSBs framskriving.

7.7.3 Framskrivning av arbeidskraftsbehov i kommunale sektorer

I Figur 63 vises framtidig endring i tallet på barnehagebarn, grunnskoleelever og mottakere av pleie- og omsorgstjenester, der utgangspunktet er antallet i 2024. Vi ser at antall barnehagebarn og grunnskoleelever vil gå betydelig ned fram mot 2050. På den andre siden vil tallet på mottakere av pleie og omsorgstjenester øke.



Figur 63: Årsverksbehov fram mot 2050 innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Prosentvis endringer til venstre (indeksert slik at 2024 = 100) og årsverk på 1000 innbyggere 20-66 år til høyre.

Framskrivningene av antall årsverk per 1000 innbyggere innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg viser at behovet vil øke innen pleie- og omsorgssektoren. Vi ser at man i Vardø kommune går fra et behov på om lag 65 årsverk per 1000 innbyggere innen pleie og omsorgssektoren, til et behov på i underkant av 140. Innenfor barnehage og grunnskole holder behovet seg relativt stabilt per

1000 innbyggere. I faktiske tall så vil man innen 2050 ha behov for en økning på 12 årsverk innen pleie- og omsorgssektoren, og en nedgang på -8 årsverk innen barnehage og -10 innen grunnskole. Ser man arbeidskraftsbehovet i de tre sektorene samlet, vil det være behov for 6 flere årsverk i kommunen i 2050.

7.7.4 Rekrutteringssituasjonen i Vardø kommune i dag

Vardø kommune opplever ikke per i dag en akutt mangel på arbeidskraft. Antall stillinger som er besatt av personell uten kvalifikasjoner, eller som står ubesatt «kan telles på en hånd». Dette gjelder for eksempel at man har en psykolog med lisens, framfor psykolog med autorisasjon, at man har noen barnehagelærere med dispensasjon, framfor barnehagelærerutdanning, og man mangler en ansatt maskinfører i teknisk avdeling på grunn av mangel på søkere.

Det konkrete omfanget av mangel på arbeidskraft er altså relativt lite, men det er samtidig få søkere i rekrutteringsprosessene («3-4 søkere er bra»). Det er særlig sykepleiere, barnehagelærere, psykolog og ansatte med fagbrev som er relevante innen teknisk sektor som er vanskelig å rekruttere. Det er noe avgang på grunn av at ansatte når pensjonsalder innenfor disse stillingene, og kommunen må derfor stadig arbeide med rekruttering. Man ser også flere tilfeller av turnover blant tilflyttere, som kun blir i 2-3 år, før de flytter fra Vardø kommune.

Vardø kommune bruker noe vikarbyrå i helsesektoren på grunn av mangel på arbeidskraft, om lag 1-2 sykepleiere i året, og av og til lege. Legekapasiteten er god per dags dato, men det finnes tidligere tilfeller av turn-over av fastleger etter 2-3 år, og også få søkere. Kommunen erfarer at nyutdannede leger tar kontakt med spørsmål om lønn, der lønnskravene de fremsetter tar utgangspunkt i kva det vil koste for kommunen å bruke vikarbyrå til å skaffe lege. Vardø kommune ønsker sterkt å unngå bruk av både vikarbyrå og såkalt «nordsjøturnus» ved ansettelse av fastleger, og har så langt greid å rekruttere uten å ty til «nordsjøturnus».

Dagens situasjon, med få søkere innen noen sektorer og tidvis vansker med å rekruttere, er ikke noe nytt. Denne situasjonen har gjort seg gjeldende i kommunen på hele 2000-tallet. Kommunen har derfor lang erfaring med å stå i rekrutteringsutfordringer.

Deler av det private næringslivet veksler noe mellom vekst og nedgang i arbeidskraftsbehov. I perioder mangler man noe arbeidskraft innenfor det kvoteavhengige fiskeriet og den sesongbetonte turismen. Det er planer om bygging av hotell og anlegging av cruisehavn i Vardø, og dette vil kunne føre til økt arbeidskraftsbehov. Det er ikke direkte konkurranse mellom sektorene når det gjelder arbeidskraft, med noen få unntak. Fagarbeidere, eksempelvis maskinførere, rekrutteres også av statlige bedrifter i Vardø kommune. Kommunen kan ikke tilby like høy lønn som de statlige bedriftene, og mister noen potensielle arbeidstakere til privat sektor.

7.7.5 Kommunens arbeid for å sikre arbeidskraftsbehovet

Vardø kommune vurderer at mangel på attraktive boliger er en «flaskehals» ved rekruttering. Kommunen ønsker å se på muligheten for å etablere rekrutteringsboliger framover, og følger med på andre kommunes effekter av dette tiltaket. Man ønsker å fornye boligmassen i sentrum, og kommunen har blant annet kjøpt opp, revet og klargjort tomter i sentrum. Kommunen har et tydelig ønske om fortetting, men det gis tidvis dispensasjon ved boligsøknader, slik at enkeltpersoner likevel får bygge boliger utenfor sentrum. Dette er en problemstilling i kommunen: skal man være prinsipiell når det gjelder sentrumsutvikling og fortetting, eller skal man gi slike dispensasjoner for å tiltrekke flere folk? På den ene siden ønsker man å stimulere til at sentrum fornyes for å skape et levende sentrum, og på den andre siden så ønsker man å oppfylle ønsker fra de som ønsker å bygge bolig.

De siste tre-fire årene har kommunen tatt i bruk hele virkemiddelapparatet til Husbanken, slik at flere innbyggere får tilskudd til å pusse opp boligene sine. Kommunen har også innvilget noen tilskudd til oppussing av boliger i sentrum. Bruken av Husbankens virkemiddelapparat har også blitt tatt i bruk for å sikre at eldre får tilpasset boligene og kan bo lengre, trygt hjemme, med siktemål om å redusere press på institusjonsplasser i framtiden.

Vardø kommune har hatt en strategi over tid når det gjelder omdømmebygging av Vardø som kommune å bo i, og jobbe i, noe som kan henge sammen med at de har hatt rekrutteringsutfordringer i 20-25 år. Kommunen legger til grunn teorier om «high-performance teams» - at dyktige fagmiljøer tiltrekker seg andre flinke fagpersoner. Det har vært et sterkt fokus på å legge til rette for «high-performance teams» som kan skape attraktive fagmiljø, et godt rykte og som derigjennom bidrar til rekruttering. Kommunen har også hatt et fokus på å brukerrete tjenestene og få gode resultater (eksempelvis skolerresultater), med mål om at dette skal skape et godt omdømme som arbeidsgiver og bostedskommune.

Vardø kommune jobber langs flere akser når det gjelder rekruttering og arbeidsgiverpolitikk. De jobber aktivt med både å (1) rekruttere, (2) beholde og (3) utvikle personell innenfor sektorene sine. Disse strategiene er aktuelle på tvers av sektorer.

Kommunen har satt i gang et arbeid med en langsiktig kompetanseplan. Kommunen opplever at de har behov for et godt styringsverktøy som kan svare på følgende spørsmål: Hvilken kompetanse man trenger å rekruttere? Hva er alderssammensetting og avgang hos ansatte? Hvordan kan man rekruttere? Hvordan får man til å utvikle ansatte?

I tillegg jobber kommunen aktivt med å være en attraktiv arbeidsgiver, ved å tilby de ansatte opplæring (digitalt, annet), legger vekt på å modernisere lokaler, utstyr og teknologi. De siste 3-4 årene har kommunen brukt «rekrutteringstillegg» i stillinger som er særlig vanskelig å rekruttere til (sykepleiere, barnehagelærere og leger). Rekrutteringstilskudd vurderes som ett av flere virkemidler, men kommunen legger vekt på å koble økonomiske insentiver med en helhetlig pakke: fagmiljø, livskvalitet, arbeidsbelastning og mulighet

for å etablere seg i lokalsamfunnet. Erfaringene fra tidligere forsøk med høye lønninger og stor vaktbelastning for leger beskrives som negative, og man har bevisst beveget seg bort fra en slik modell.

Kommunen har, gjennom en lengre prosess, greid å bli en godkjent utdanningsinstitusjon i allmennmedisin (ALIS). Dette gir rekrutteringskraft inn mot fastleger, slik at det er mer sannsynlig å beholde fastleger i fireårige løp. Ambisjonen er å bli de tilsvarende innen samfunnsmedisin. Å bli godkjent utdanningsinstitusjon har de oppnådd gjennom målrettet arbeid, et arbeid de setter i sammenheng med å jobbe fram «et godt rykte» blant leger.

De siste årene har kommunen gitt økonomisk støtte under utdanning til lokalt ansatte. Kommunen erfarer at det er lønnsomt å støtte ansatte med lokal tilknytning, da disse har større sannsynlighet for å bli værende i Vardø kommune etter endt utdanning, og dette kan bidra til å sikre langsiktig rekruttering. Et gjennomgående grep er å identifisere personer som ønsker å bli i Vardø og investere i deres kompetanse. På lærersiden startet kommunen for 20–25 år siden med å rekruttere assistenter og andre lokalt bosatte som ønsket å bli, og tilby dem utdanning til lærer. Resultatet er at kommunen i dag har fullt utdannede lærere i alle stillinger, uten dispensasjoner – noe som er uvanlig i Finnmark – og at elevresultatene over tid har ligget over fylkes- og landsgjennomsnittet på nasjonale prøver. Det jobbes med videreutdanning på flere nivå: kommunalsjefene tar videreutdanning innen ledelse, og de oppfordrer videre sine avdelingsledere til å ta videreutdanninger. Kommunen mener at man må utvikle de innbyggerne og ansatte som finnes, istedenfor å forvente at man rekrutterer «fiks ferdig utdannede».

Flere grep har blitt tatt for at kommunen skal være en inkluderende arbeidsgiver, blant annet så har kommunen jobbet med å inkludere flyktninger i språkpraksis/arbeidspraksis, for å bidra til at flyktningen har fått arbeidserfaring, språktrening og også med tanke på at flyktningene har opparbeidet seg rettigheter på statlige ytelser som dagpenger, om det skulle bli behov. Noen har fått jobb i ettertid av praksis.

Systematisk sykefraværsoppfølging er et gjennomgående fokus i organisasjonen, utover den oppfølgingen som er lovpålagt. Dette tiltaket er også ment til å redusere behov for vikarbyrå med mer. Sykefraværarbeidet har resultert i nedgang i sykefraværet fra 11 til 7 prosent de siste årene. Kommunen jobber også med seniorpolitiske virkemidler, for å sikre å beholde personell over 60 år. Eldre får en ferieuke ekstra, en time trening i arbeidstida. I oppvekstsektoren har lærere fått tilbud om 80 prosent stilling, mot 100 prosent lønn.

Oppgavedeling prøves ut i småskala, der eksempelet er at man har opprettet «praktisk bistand»-stilling i helsesektoren, slik at helsefagarbeidere og sykepleiere ikke skal bruke tiden sin på praktiske oppgaver.

Vardø kommune jobber langs flere spor når det gjelder innovasjon, omstilling og effektivisering.

Alle forvaltningsnivå og tjenesteområder har tatt i bruk kunstig intelligens. Eksempelvis så brukes kunstig intelligens til journalføring – og man har sett gode resultater de to siste årene. Kunstig intelligens brukes også i referatføring og prøves ut innen saksbehandling. Fagfolk fra ulike tjenester (fastleger,

barnevernspedagoger, med flere) rapporterer at dette frigjør tid, bidrar til effektivisering, og til bedre tjenester. Kommunen har kartlagt tidsbesparelse ved bruk av KI, og har dokumentert betydelige tidsbesparelser

Helsesektoren har innført digitale sensorer (fukt, fall, med mer), elektronisk medisiner og arbeidet for at hjemmesykepleiere skal målrette innsatsen sin.

Kommunen vedtok å bli en «papirløs kommune» i 2015, og har jobbet jevnt med å digitalisere all intern post, all kommunikasjon med innbyggere, timelister og så videre. Kommunen har meldt seg ut av det interkommunale samarbeidet for arkiv, da de digitaliserer arkivet, og ikke ønsker bygging av fysiske arkiv.

Kommunen jobber nå med flere av tiltakene i Bo trygt hjemme-reformen, blant annet med omstilling i form av at eldre nå får bistand til å tilrettelegge boligene sine, med tanke på at de ikke skal trenge institusjonsplass i framtiden. Det legges vekt på samarbeid med Eldreråd og frivillighet «nå i fredstid» når det gjelder forventningsavklaringer og hvordan eldre selv kan jobbe for å redusere behovet sitt for tjenester i framtiden

Vardø kommune har et fåtall interkommunale samarbeid, eksempelvis innenfor krisesenter og renovasjon. Kommunen viser til at det er lange avstander, og at man i et beredskapsperspektiv bør være i stand til å «gjøre alt selv». Kommunen mener at man ved å sentralisere og spesialisere tjenestene, kan miste andre gevinster, som evnen til fleksibel oppgavedeling på tvers av tjenestene ved behov. Det vurderes videre at man sørger for et større fagmiljø ved at tjenestene samlokaliseres internt i kommunen, eksempelvis ved samlokalisering av barnevern, helsesykepleiere, psykiatritjeneste, framfor at man inngår interkommunale samarbeid om tjenesten. Kommunen mener at slike fagmiljø i kommunen bidrar positivt i en rekrutteringssituasjon.

Kommunen vurderer videre at lange avstander til nabokommunene, og at man erfarer at nabokommunene arbeider annerledes, gjør det lite hensiktsmessig med ytterligere interkommunale samarbeid, og vurderer ikke opprettelsen av interkommunale samarbeid som relevante strategier for å imøtekomme rekrutteringsutfordringene. Kommunen deltar i nettverk med andre kommuner, og ønsker erfaringsdeling gjennom disse framfor formelle interkommunale samarbeid.

7.7.6 Samlet vurdering

Vardø kommune har hatt rekrutteringsutfordringer gjennom hele 2000-tallet. I møte med denne utfordringen, har kommunen jobbet bredt, med mange ulike tiltak, som til sammen skal bidra til å gjøre Vardø kommune til en attraktiv arbeidsgiver. Deres konkurransefortrinn er ikke lønn, da kommunen mener dette ikke er en langsiktig løsning. Det må uansett nevnes at kommunen har sett seg nødt til å ty til rekrutteringstilskudd inn mot sykepleiere og barnehagelærere, der nettopp lønn er virkemiddelet for å tiltrekke

fagfolk. Det framstår som at kommunen i stor grad har lyktes i det langsiktige, strategiske arbeidet, men at kommunen likevel er avhengig av et like vellykket strategisk arbeid framover, med et bredt sett av virkemidler, og kanskje særlig når det gjelder boligutvikling. Kommunen har erfart at de dramatiske endringene og rekrutteringsutfordringene ikke kommer «plutselig», men håndteres gradvis, og at man som kommune tilpasser seg ved å ta ulike virkemidler i bruk.

Kommunen peker på en rekke eksterne faktorer som vil påvirke bostedsattraktiviteten i Vardø kommune. Samferdsel pekes på som en sentral utfordring som kommunen selv ikke rår over. Man har, ifølge kommunen, opplevd en forringelse av samferdselstilbudet (flyavganger) de senere årene, og dette bidrar til at det blir vanskelig å pendle sørover, og vanskelig for innflyttere å besøke familie i sør. Kommunen mener dette vil kunne bidra til at folk ikke velger å bosette seg i kommunen.

Videre pekes det på at den videregående skolen i Vardø kommune er truet av nedleggelse. Konsekvensene av en slik nedlegging vil for det første føre til at 40 arbeidsplasser forsvinner, noe som kan skape ringvirkninger ved at ansatte som mister jobben også tar med seg partner og familie dersom de må flytte for å finne relevant jobb. For det andre så vil lokale ungdommer i større grad måtte flytte ut, og kommunen vil miste tilgang på ung arbeidskraft.

En siste ekstern faktor som påpekes, er reguleringen av vikarbyråene. Kommunen peker på at eksistensen av vikarbyrå bidrar til en negativ spiral, ved at fagfolk velger ansettelse i vikarbyrå framfor ansettelse lokalt, og ved at vikarbyråene bidrar til en lønsspiral.

7.8 Oppsummering av situasjon og utfordringsbildene i casekommunene

Selv om historiene til casekommunene varierer, viser de et tydelig felles utfordringsbilde som mange distriktskommuner står overfor i dag. Dette handler om en situasjon der mangel på arbeidskraft, demografisk endring, sårbare fagmiljøer og økende tjenestebehov skaper betydelig press på kommunens evne til drift og utvikling. Selv om kommunene har iverksatt mange tiltak og jobber systematisk med utfordringene, står de likevel i en strukturell ubalanse mellom behov og tilgjengelige ressurser. Arbeidskraftmangelen påvirker ikke bare kvaliteten på tjenestene, men også økonomi, strategisk kapasitet og evne til å fylle sin rolle som arbeidsgiver og samfunnsutvikler. Uten betydelig innovasjon, omstilling og endringer i rammevilkår vil utfordringene forsterkes i årene som kommer, og gjøre situasjonen til kommunene svært vanskelig.

Rekrutteringsutfordringer og mangel på kvalifisert arbeidskraft

Casekommunene står i en bemanningskrise som berører alle hovedsektorer. Særlig krevende er situasjonen innen helse- og omsorgstjenestene, der stillinger som sykepleiere og helsefagarbeidere i mange tilfeller står ubesatt eller fylles med personell uten formell kompetanse. Men også annen spesialisert kompetanse, som lærere, barnehagelærere, ingeniører, planleggere og ledere, er det vanskelig å rekruttere. Søkerlistene er korte, og antallet kvalifiserte søkere er få. Flere kommuner opplever høy turnover blant nyansatte, som ofte bruker kommunen som springbrett før de søker arbeid andre steder. Dette skaper ustabilitet, øker opplæringsbehovet og legger press på tjenestene.

Rekrutteringsutfordringene er ikke et resultat av svake rekrutteringsprosesser, men av strukturelle forhold knyttet til et lite arbeidsmarked, geografisk avstand, lave lønnsnivåer og sterk konkurranse om arbeidskraft både regionalt og nasjonalt.

Demografiske utfordringer og fallende rekrutteringsgrunnlag

Demografiske utviklingstrekk utgjør en grunnleggende drivkraft bak arbeidskraftmangelen. Alle casekommunene har en aldrende befolkning, og store grupper av ansatte nærmer seg pensjonsalder. Andelen unge i arbeidsfør alder er lav og fallende, og framskrivningene viser at denne utviklingen vil forsterkes fram mot 2050. Selv i scenarier med høy attraktivitet vil folketallet falle eller ligge stabilt, mens SSBs mer optimistiske framskrivninger vurderes som lite realistiske gitt historiske flyttemønstre.

Flere kommuner har små ungdomskull og skjev kjønnsbalanse, med betydelig underskudd av kvinner i etableringsfasen. Dette svekker både tilgangen på arbeidskraft og den framtidige reproduktive kapasiteten. Resultatet er at kommunene ikke bare har mangel på arbeidskraft i dag, men står overfor en ytterligere svekket rekrutteringsbase på lengre sikt.

Sårbare fagmiljøer og risiko for brudd i tjenestene

Et gjennomgående trekk i casekommunene er at mange fagmiljøer er svært små og sårbare. Innen områder som plan, byggesak, barnevern, PPT og teknisk drift består tjenestene ofte av én eller to ansatte. Fravær, permisjoner eller naturlig avgang kan dermed føre til store konsekvenser for tjenesteleveransen. Kommunene beskriver en situasjon der fagmiljøene i praksis blir personavhengige, og der kontinuiteten i tjenestene er vanskelig å opprettholde.

Sårbare fagmiljøer påvirker også kapasiteten til å gjennomføre utviklings- og forbedringsarbeid. Når det meste av kapasiteten går til drift, løsninger på akutte bemanningsproblemer eller saksbehandling, blir det lite tid til langsiktig planlegging, innovasjon og kompetanseutvikling. Dermed svekkes kommunenes evne til å tilpasse seg endrede behov og å konkurrere om arbeidskraft.

Økende tjenestebehov

De demografiske framskrivningene viser tydelig at pleie- og omsorgssektoren vil være den mest krevende sektoren fram mot 2050. Alle casekommunene får betydelig økning i behov for årsverk i pleie og omsorgssektoren, ofte 30–40 prosent. Samtidig har kommunene i stor grad allerede utnyttet det meste av sysselsetningspotensialet lokalt.

Selv om behovet for arbeidskraft i barnehage og skole går ned i mange kommuner, kan ikke dette kompensere for mangel på arbeidskraft i omsorgstjenestene. Kompetansekravene er ulike, og ansatte kan ikke omdisponeres uten omfattende opplæring eller formell kvalifisering. Kommunene vil dermed møte en situasjon der tjenestebehovet øker kraftig for enkelte tjenester, noe som utfordrer bærekraften i dagens tjenestemodell.

Geografi og organisering forsterker utfordringene

Den geografiske og organisatoriske strukturen i enkelte kommuner forsterker utfordringene. I kommuner som Lurøy, der tjenestene er fordelt på flere øyer og små lokalsamfunn, må et begrenset antall ansatte dekke et stort geografisk område og flere funksjoner. Når bemanningen er knapp, blir det vanskelig å opprettholde heldøgns tjenester ved alle omsorgssentre. Kommunen har derfor måttet samle tilbud og tilby institusjonsplasser utenfor brukernes nærområde. Dette har skapt reaksjoner blant både innbyggere og lokalpolitikere, som opplever det som en svekkelse av tjenestetilbudet og redusert nærhet. Samtidig beskrives dette som en nødvendig organisatorisk tilpasning for å kunne opprettholde et forsvarlig tjenestenivå innenfor tilgjengelige ressurser.

Arbeidsmarkeds- og konkurranseforhold

Casekommunene må konkurrere om arbeidskraft med både nabokommuner og private aktører. Dette er noe som forsterker de andre utfordringene. I kommuner med oppdrett og industri er det spesielt vanskelig å konkurrere lønnsmessig, da næringslivet tilbyr høyere lønn, mer attraktive turnusordninger og bedre utviklingsmuligheter. Det er også en viss konkurranse mellom sektorer og type stillinger i kommunene. Innen helse- og omsorgssektoren søker ansatte seg ofte til stillinger med mer forutsigbare arbeidstider eller lavere belastning. I noen kommuner, som Vardø, er det på enkelte områder en konkurranse fra statlige virksomheter, men samtidig oppleves det som en styrke totalt sett å ha flere alternative arbeidsplasser i kommunen.

Kommunenes mulighet til å konkurrere på lønn er begrenset. Selv om flere har tatt i bruk rekrutteringstilskudd eller høyere lønn for bestemte stillinger, omtales dette som kortsiktige og økonomisk krevende virkemidler. Rekrutteringskonkurransen forsterkes også av nasjonale utfordringer og trender, som blant annet handler om at for få utdannes innen helse- og omsorgsfag og mange søker seg til større og mer sentrale arbeidsmarkeder.

Denne konkurransen gjør det krevende for kommunene å framstå som attraktive arbeidsgivere. Resultatet kan være at kommunen taper i konkurransen om kvalifisert arbeidskraft, eller at ansatte velger å forlate kommunen etter kort tid.

Kortsiktige virkemidler og økonomiske konsekvenser

For å kompensere for mangelen på arbeidskraft har flere kommuner tatt i bruk kortsiktige virkemidler, som økt bruk av vikarer, høye rekrutteringsbonuser og midlertidige lønnstillegg. Selv om slike tiltak kan bidra til å fylle ledige stillinger på kort sikt, legger de betydelig press på kommunens økonomi og kan skape ubalanse i lønnsstrukturen.

Flere kommuner rapporterer at bruk av rekrutterings- og beholdetillegg skaper misnøye blant eksisterende ansatte, som opplever forskjellsbehandling i lønn og betingelser. Samtidig binder slike tiltak opp økonomiske ressurser som ellers kunne vært brukt på mer langsiktige grep, som kompetanseutvikling, arbeidsmiljøtiltak eller organisatoriske endringer. Mange kommuner må foreta omprioriteringer som går utover investeringer og utviklingsarbeid.

Boligmarked, bosetting og attraktivitet

Dagens tilgang og kvalitet på boliger framstår som viktige barrierer for rekruttering. I flere casekommuner er det mangel på moderne boliger, og boligmarkedet er preget av lav omsetning, få leieboliger og lite

nybygging. Tilflyttere vegrer seg for å kjøpe bolig fordi videresalg kan være vanskelig og økonomisk risikabelt. Samtidig er avstanden til større sentra og varierende tilgang på fritidstilbud og kulturtilbud faktorer som påvirker attraktiviteten.

Kommunene prøver ulike tiltak, som rekrutteringsboliger og prøvebo-ordninger, mikrohus og boligtilskudd. Tiltakene oppleves som nødvendige, men ikke tilstrekkelige, i møte med strukturelle utfordringer i boligmarkedet. Dette handler blant annet om lav etterspørsel, gammel og lite variert boligmasse, dårlig samsvar mellom byggekostnader og boligverdier, begrenset tilgang på finansiering og kommunenes begrensede kapasitet til å påvirke markedet.

7.9 Konsekvenser av mangel på arbeidskraft

De fem kommunene som er studert, opplever allerede betydelige konsekvenser av mangel på arbeidskraft. Mangelen påvirker både kvaliteten, stabiliteten og bærekraften i de kommunale tjenestene, og setter press på kommunenes evne til å ivareta sine roller som tjenesteleverandør, arbeidsgiver og samfunnsutvikler. Kommunene beskriver at utfordringene ikke først og fremst kommer til uttrykk gjennom akutt bortfall av tjenester, men gjennom gradvise tilpasninger, omprioriteringer og økt sårbarhet i tjenesteproduksjonen.

7.9.1 Konsekvenser av arbeidskraftmangel for kommunen som tjenesteleverandør

Arbeidskraftmangel har direkte konsekvenser for kommunenes kjerneoppgaver som tjenesteleverandør. Kommunale tjenester er i stor grad arbeidsintensive, og både kvalitet og tilgjengelighet er tett knyttet til tilgangen på kvalifisert personell. I casekommunene gir arbeidskraftmangel sjeldent utslag i plutselig bortfall av tjenester, men heller i endringer i hvordan tjenester organiseres, prioriteres og leveres over tid.

Et gjennomgående trekk er økt sårbarhet i tjenestene. Små fagmiljøer gjør kommunene avhengige av enkeltpersoner, og fravær, avgang eller turnover kan få store konsekvenser for driften. Dette er særlig tydelig innen helse- og omsorgstjenestene, der mangel på sykepleiere, helsefagarbeidere og fastleger allerede skaper betydelige kapasitetsutfordringer. Flere kommuner beskriver at de i praksis opererer med minimale bemanningsmarginer, noe som gir liten fleksibilitet til å håndtere økt etterspørsel eller uforutsette hendelser.

Kompetanse, kontinuitet og sårbar drift

Knappheten på arbeidskraft handler ikke bare om antall ansatte, men også om tilgang på riktig kompetanse, kontinuitet i bemanningen og fungerende tjenestekjeder. Kommunene opplever økende utfordringer med å sikre en hensiktsmessig kompetansesammensetning, og tvinges til å kompensere gjennom kortsiktige og ofte kostnadskrevende løsninger, som bruk av vikarer, dispensasjoner og innleie av tjenester.

Selv om slike løsninger kan være nødvendige for å opprettholde driften, bidrar de samtidig til ustabilitet i tjenestene. Fast ansatte må bruke mer tid på opplæring og koordinering, kontinuiteten for brukerne svekkes, og behovet for ledelse og samordning øker.

Vedvarende rekrutteringsutfordringer kan føre til ytterligere økning i arbeidsbelastningen for eksisterende ansatte, med risiko for utbrenthet, høyere sykefravær og økt turnover. Kommunene risikerer å miste erfarne medarbeidere til nabokommuner eller privat sektor.

En høy turnover gjør det vanskelig å bygge stabile fagmiljøer og opprettholde kontinuitet i arbeidet. Små fagmiljøer er særlig sårbare når nøkkelpersoner slutter eller er fraværende. Over tid kan dette svekke både faglig utvikling og kvaliteten på tjenestene som leveres.

Flere kommuner beskriver at de per i dag klarer å levere et forsvarlig tjenestetilbud, men at situasjonen er sårbar. Et begrenset bortfall av nøkkelpersoner eller noen få nye brukere med omfattende behov kan være tilstrekkelig til å sette tjenestene under betydelig press.

Lovpålagte krav og sårbare grupper

Arbeidskraftmangel skaper også utfordringer knyttet til kommunenes evne til å oppfylle lovpålagte krav. I Gulen har for eksempel psykologtjenesten vært ubesatt i flere år, noe som innebærer at innbyggerne ikke får tilgang til en tjeneste de har rett på. Mangelen på sykepleiere, helsefagarbeidere og assistenter fører i tillegg til perioder med redusert drift og manglende oppfyllelse av vedtak innen helse- og omsorgstjenestene.

Slike mangler representerer ikke bare et midlertidig kapasitetsproblem, men kan også svekke forebygging, tidlig innsats og helhet i tjenestetilbudet. Små fagmiljøer, som PPT og barnevern, er særlig sårbare. I Gulen og Engerdal har fravær eller avgang av nøkkelpersonell gjort det nødvendig å kjøpe tjenester eller inngå interkommunale samarbeid. Dette er kostbart og kan føre til forsinkelser i hjelpen som tilbys sårbare grupper, samtidig som det reduserer lokal kontinuitet og faglig stabilitet.

Konsekvenser for ulike sektorer

Mangelen på arbeidskraft får konsekvenser for alle sektorer, men kommer noe ulikt til uttrykk. Vi har sett nærmere på konsekvensene for hovedsektorene helse og omsorg, oppvekst og teknisk sektor.

Helse og omsorg

Innen helse- og omsorgstjenestene framstår arbeidskraftmangel som den mest gjennomgripende og systemiske utfordringen. I kommuner som Lurøy fører en vedvarende mangel på sykepleiere og helsefagarbeidere til at flere stillinger til enhver tid står ubesatt. Turnusene settes ofte med minimumsbemanning, noe som gir liten buffer for å håndtere sykefravær, ferieavvikling eller økte behov blant brukerne. Tjenestene blir dermed særlig sårbare for enkeltstående hendelser.

I Nore og Uvdal har sykepleierstillinger i hjemmetjenesten stått ubesatt over lengre tid. Dette har ført til at ansatte uten relevant spesialistkompetanse i perioder må utføre oppgaver som normalt forutsetter høyere formell kompetanse, blant annet innen medisin håndtering og oppfølging av brukere med sammensatte behov. Selv om oppgavene løses innenfor forsvarlighetskravene, beskrives situasjonen som faglig krevende og belastende for de ansatte, og med potensielle konsekvenser for tjenestekvaliteten over tid.

Flere casekommuner er også avhengige av vikarbyråer for å dekke akutte bemanningsbehov. Vikarene har ofte kort tilknytning til tjenestene og begrenset kjennskap til lokale rutiner, journalsystemer og brukere. Dette innebærer at fast ansatte må bruke betydelig tid på opplæring og oppfølging, samtidig som kontinuiteten i tjenestene svekkes. Når vikarene i tillegg har begrensede norskkunnskaper, kan dette skape kommunikasjonsutfordringer, særlig overfor eldre brukere med behov for trygghet, relasjon og presis informasjon.

Arbeidskraftmangelen gir også økt arbeidsbelastning for eksisterende ansatte. Flere kommuner rapporterer om utstrakt bruk av overtid og ekstra vakter. Over tid kan dette føre til slitasje, redusert trivsel og økt sykefravær, noe som igjen forsterker bemanningsutfordringene. Samtidig beskrives intern konkurranse om arbeidskraft, der ansatte i helse- og omsorgssektoren søker seg til andre sektorer med mer forutsigbare arbeidstider.

Oppvekst

I oppvekstsektoren gir arbeidskraftmangel mer gradvise og mindre synlige konsekvenser, men med potensielt store langsiktige effekter. Mangel på lærere og pedagogisk personale kan føre til redusert oppfølging av enkeltelever og svekket kvalitet i undervisningen.

I Lurøy rapporteres det om utfordringer med å rekruttere lærere innen spesialpedagogikk og til de lavere trinnene. Dette har i praksis ført til at undervisningen i større grad organiseres ut fra tilgjengelig personell

framfor elevenes behov, noe som kan svekke skolens evne til å gi tilpasset opplæring og arbeide systematisk med tidlig innsats.

I Vardø benyttes dispensasjoner i barnehagene for å sikre bemanning, slik at stillinger fylles av ansatte uten full barnehagelærerutdanning. Dette muliggjør drift, men innebærer samtidig en endring i kompetansesammensetningen. Over tid kan dette redusere rommet for pedagogisk utviklingsarbeid, dokumentasjon og systematisk kvalitetsutvikling, selv om de daglige omsorgsoppgavene ivaretas. Dette kan bidra til en mer sårbar tjenestestruktur over tid.

Tekniske tjenester og beredskap

Innen tekniske tjenester og beredskap blir konsekvensene av arbeidskraftmangel særlig tydelige gjennom avhengigheten av enkeltstillinger med kritiske funksjoner. I Vardø trekkes mangelen på maskinfører fram som et konkret eksempel på hvordan fravær av én nøkkelstilling kan svekke kommunens operative kapasitet innen drift av vei, vann og avløp, samt beredskap ved hendelser. Når kommunen mangler egen kompetanse, må oppgavene løses gjennom innleie, ofte med høyere kostnader og lengre responstid.

I kommuner med sterkt lokalt næringsliv, som Lurøy, oppleves hard konkurranse med privat sektor om ansatte med praktisk og teknisk kompetanse. Dette har ført til forsinkelser i vedlikeholds- og utbyggingsprosjekter og økt avhengighet av eksterne leverandører. I Gulen beskrives tekniske tjenester som preget av små og sårbare fagmiljøer, der interkommunalt samarbeid er nødvendig for å opprettholde tjenestene, men samtidig reduserer lokal fleksibilitet.

Prioritering og tjenestestruktur

På tvers av sektorene fører arbeidskraftmangel til endringer i prioriteringer og tjenestestruktur. Kommunene beskriver et økende behov for å prioritere kjerneoppgaver og lovpålagte tjenester, på bekostning av forebyggende arbeid, utviklingsoppgaver og mer fleksible tilbud. Dette kan bidra til en mer reaktiv tjenesteteyting, der akutte behov håndteres på bekostning av langsiktig forebygging.

Flere kommuner peker på behovet for oppgavedeling, tverrfaglig samarbeid og nye arbeidsformer som respons på arbeidskraftmangelen. Digitalisering og velferdsteknologi brukes allerede for å avlaste arbeidskraftbehov, særlig i helse- og omsorgssektoren. Flere kommuner vurderer større organisatoriske endringer, som samlokalisering av tjenester, bruk av alternative turnusordninger og økt oppgavedeling mellom faggrupper. Samlokalisering av tjenester og mer fleksibel bruk av kompetanse vurderes som mulige tiltak, men disse forutsetter både ledelseskapasitet, kompetanseutvikling og betydelige økonomiske investeringer. Interkommunalt og regionalt samarbeid vurderes i flere kommuner, men geografiske avstander og ulike organisatoriske forutsetninger begrenser mulighetene.

Framtidsbildet og behov for tiltak

Framover forventes utfordringene å forsterkes betydelig. Demografiske endringer, med en aldrende befolkning og færre i yrkesaktiv alder, vil øke etterspørselen etter tjenester samtidig som rekrutteringsgrunnlaget svekkes. Framskrivninger viser en kraftig økning i behovet for årsverk innen pleie og omsorg fram mot 2050, kombinert med redusert tilgang på arbeidskraft. Dette skaper et strukturelt misforhold mellom etterspørsel og tilbud. I kommuner som Gulen, der arbeidsledigheten allerede er lav, beskrives konkurransen om arbeidskraft som særlig krevende. Konsekvensen er økt bruk av vikarer, interkommunale løsninger og midlertidige tiltak for å opprettholde driften. Slike løsninger i kostbare og bidrar ikke til å løse de langsiktige utfordringene. Kommunene erkjenner at framtidens utfordringer ikke kan løses med tradisjonell tjenesteorganisering alene, men krever både innovasjon, nasjonale grep og endringer av strukturelle betingelser.

7.10 Konsekvenser av arbeidskraftmangel for kommunen som arbeidsgiver

Arbeidskraftmangel har omfattende konsekvenser for kommunene i rollen som arbeidsgiver. Mangelen kommer til uttrykk på ulike måter mellom sektorer og kommuner, men felles for casekommunene er at knapphet på arbeidskraft over tid har tvunget fram endringer i rekrutteringspraksis, organisering av arbeid, bruk av økonomiske virkemidler og strategier for kompetanseutvikling. Samtidig varierer utfordringsbildet betydelig når det gjelder hvilke stillinger som er vanskeligst å rekruttere til, hvor lenge rekrutteringsproblemene har vart, og hvilke tiltak som har hatt effekt.

Rekruttering

Rekruttering framstår som en vedvarende og strukturell utfordring i samtlige casekommuner. Tilgangen på kvalifiserte søkere er lav i mange typer stillinger, særlig de som krever høy og spesialisert kompetanse. Flere stillinger forblir ubesatt over lang tid, til tross for gjentatte utlysninger.

I praksis innebærer dette at kommunene i økende grad må senke kravene til formell kompetanse, benytte dispensasjoner eller rekruttere kandidater som ikke fullt ut oppfyller stillingskravene. Dette kan bidra til å sikre drift på kort sikt, men skaper samtidig utfordringer knyttet til kvalitet og langsiktig kompetansebygging. Kommunene beskriver også at rekrutteringsprosesser blir mer ressurskrevende, både administrativt og økonomisk, ettersom stillinger må lyses ut flere ganger eller følges opp med aktive søk og bruk av eksterne rekrutteringskanaler.

Belastning, fravær og turnover

Mangelen på arbeidskraft legger et betydelig press på ansatte som allerede er i jobb i kommunen. I flere sektorer, særlig innen barnehage og helse- og omsorgstjenester, rapporteres det om høyt sykefravær. I Gulen har enkelte barnehager hatt sykefravær på opptil 30 prosent over lengre perioder. Dette innebærer at gjenværende ansatte må dekke opp for fravær gjennom ekstra arbeidsoppgaver, økt arbeidstid eller redusert fleksibilitet i arbeidshverdagen.

Denne situasjonen bidrar til slitasje, lavere trivsel og økt risiko for ytterligere sykefravær. Flere kommuner beskriver en selvforsterkende dynamikk, der høyt arbeidspress fører til fravær, som igjen øker belastningen på de ansatte som er igjen. Over tid kan dette bidra til økt turnover og gjøre kommunen mindre attraktiv som arbeidsgiver, særlig for yngre arbeidstakere og nyutdannede.

Høy turnover er et gjennomgående problem i mange av casekommunene. Mange ansatte blir værende i stillingene i relativt kort tid før de søker seg videre til andre kommuner eller sektorer med bedre vilkår, større fagmiljøer eller mer sentral beliggenhet. Dette skaper en situasjon der kommunen kontinuerlig må bruke ressurser på rekruttering og opplæring av nye ansatte.

Framtidsbildet og behov for tiltak

Framover forventes rekrutteringsutfordringene å bli ytterligere forsterket. Tilgangen på arbeidskraft i Norge ventes å synke, samtidig som behovet for arbeidskraft øker som følge av en aldrende befolkning og økt etterspørsel etter kommunale tjenester, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Flere kommuner har derfor utarbeidet, eller ser behov for å utvikle, langsiktige kompetanseplaner for å identifisere framtidige behov og strategier for å dekke disse. For å beholde ansatte over tid peker kommunene på betydningen av trivsel, godt arbeidsmiljø, balanse mellom arbeid og fritid, fleksible arbeidstidsordninger og muligheter for faglig utvikling.

Enkelte kommuner, som Nore og Uvdal, har hatt positive erfaringer med målrettede tiltak for å redusere sykefravær og øke stabiliteten i arbeidsstokken. Dette inkluderer økt bemanning i sårbare tjenester, tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og bruk av økonomiske insentiver som rekrutterings- og beholdetillegg, samt boligtilskudd. Tiltakene har hatt en viss effekt, men kommunene rapporterer at utfordringene med å rekruttere kvalifiserte søkere vedvarer.

Flere kommuner ser også rekruttering fra utlandet som en nødvendig strategi, særlig innen helse- og omsorgstjenestene. Samtidig pekes det på at dette krever betydelige ressurser til språkopplæring, oppfølging og integrering. Det trekkes fram at dagens ordninger oppleves som dyre og mangelfulle, og det etterlyses bedre kvalitetssikring og koordinering på nasjonalt plan.

Interkommunalt samarbeid trekkes fram som en nøkkelfaktor for å håndtere framtidige rekrutteringsutfordringer, ved å dele spesialiserte tjenester og kompetanse. Mange kommuner satser også på kompetanseutvikling av egne ansatte gjennom utdanningsstillinger, videreutdanning og seniorpolitiske tiltak, men dette er i seg selv ikke tilstrekkelig for å løse utfordringene da det er liten tilgang på arbeidskraft, og spesielt unge i arbeidsfør alder.

7.11 Konsekvenser av arbeidskraftmangel for kommunen som samfunnsutvikler

Arbeidskraftmangel har også betydelige konsekvenser for kommunenes rolle som samfunnsutvikler og planlegger. Når store deler av kommunens kapasitet bindes opp i drift og håndtering av bemanningsutfordringer, reduseres handlingsrommet for strategisk planlegging og langsiktig utviklingsarbeid. Dette påvirker både kommunenes gjennomføringsevne, prioriteringer og ambisjonsnivå i samfunnsutviklingen.

Gjennomføringsevne

Arbeidskraftmangel begrenser kommunenes evne til å gjennomføre plan- og utviklingsoppgaver. Når administrativ og faglig kapasitet i stor grad brukes til å sikre daglig drift og håndtere bemanningsutfordringer, blir det mindre tid og ressurser tilgjengelig for strategisk planlegging. Dette gjelder ikke bare planavdelingene, men også ledelses- og samordningskapasiteten på tvers av sektorer.

I praksis innebærer dette at planarbeid og utviklingsprosjekter enten utsettes, nedskaleres eller ikke blir realisert. Kommunene beskriver at de i større grad må prioritere det som er strengt nødvendig her og nå, framfor langsiktig utvikling.

Prioritering og bemanningssituasjon

Mangelen på arbeidskraft får direkte konsekvenser for kommunenes evne til å prioritere samfunnsutvikling. Ressurser som kunne vært brukt til planlegging og gjennomføring av utviklingsprosjekter, må ofte omdisponeres til å løse akutte utfordringer innen tjenesteleveranse. Samtidig opplever kommunene utfordringer med å rekruttere kvalifisert personell til stillinger som er sentrale for samfunnsutvikling, som planleggere, ingeniører og byggesaksbehandlere.

Små og sårbare fagmiljøer utgjør en sentral utfordring for kommunenes samfunnsutviklerrolle. I kommuner som Engerdal er enkelte fagområder bemannet med kun én person, for eksempel innen planarbeid og byggesaksbehandling. Dette gir høy sårbarhet ved fravær eller avgang og gjør det vanskelig å arbeide med langsiktige planer uten å hente inn ekstern bistand.

Selv om enkelte casekommuner per i dag har stabil bemanning i nøkkelstillinger innen teknisk sektor, pekes det på en risiko for at dette ikke vil vedvare, blant annet på grunn av aldrende arbeidsstyrke og økt konkurranse om arbeidskraft. Manglende rekruttering kan over tid svekke kommunenes evne til å planlegge helhetlig og langsiktig.

Konsekvensen kan være at viktige utviklingsprosjekter, som boligutvikling eller infrastrukturtiltak, ikke blir gjennomført eller forsinkes betydelig. Dette svekker kommunens mulighet til å utvikle et attraktivt og bærekraftig lokalsamfunn, noe som igjen kan forsterke utfordringene med å tiltrekke seg og beholde både innbyggere og arbeidskraft.

Tilgang på attraktive og funksjonelle boliger framstår som en sentral rammebetingelse i kommuner med rekrutteringsutfordringer. Flere casekommuner beskriver mangel på boliger som en direkte flaskehals for rekruttering av arbeidskraft. Kommunens evne til å legge til rette for boligbygging og utvikling får dermed stor betydning for arbeidskraftstilgangen.

Flere casekommuner peker også på behovet for å styrke samarbeidet med næringslivet for å sikre flere og mer varierte arbeidsplasser. Dette ses på som viktig for å tiltrekke og beholde arbeidskraft, ved å blant annet sikre at det er attraktive arbeidsplasser tilgjengelig for to personer i en familie. Samtidig kan mangel på arbeidskraft i seg selv begrense kommunens evne til å være en aktiv pådriver i slikt samarbeid.

Framtidsbildet og behov for tiltak

I framtiden forventes kommunene å bli stadig mer avhengige av samarbeid med andre kommuner, næringsliv og frivillige aktører for å kunne ivareta rollen som samfunnsutvikler. Dette kan omfatte felles infrastrukturprosjekter, deling av spesialkompetanse og regionale utviklingsprosjekter. Videre pekes det på behovet for å ta i bruk ny teknologi og innovative løsninger for å kompensere for mangel på arbeidskraft og kapasitet. I enkelte kommuner er kunstig intelligens allerede tatt i bruk innen journalføring, referatføring og saksbehandling med gode erfaringer, mens flere andre utforsker lignende løsninger.

På lengre sikt antydes behov for mer strukturelle endringer, som tettere regionalt samarbeid eller kommunesammenslåing, for å sikre bærekraftige tjenester og utviklingsmuligheter. Samtidig viser casekommunene at arbeidskraftmangel påvirker både tidshorisont og ambisjonsnivå i planleggingen. Når framtidig tilgang på arbeidskraft er usikker, blir det vanskeligere å legge langsiktige og forpliktende planer for tjenesteutbygging, boligvekst og samfunnsutvikling. Kommunene må i større grad planlegge for tilpasning, fleksibilitet og prioritering framfor vekst.

8. Tre fortellinger om distriktskommuner i 2050

Med utgangspunkt i de kvantitative framskrivningene av arbeidskraftbehovet og case-undersøkelsene, har vi utarbeidet fortellinger som beskriver tre tenkte distriktskommuner slik de kan se ut i 2050, formet av mer enn to tiår med vedvarende knapphet på arbeidskraft. De tar utgangspunkt i sannsynlige utviklingstrekk i tilgang på arbeidskraft, særlig innen helse, omsorg og oppvekst, og viser hvordan kommuner med ulike rammebetingelser og politiske valg kan utvikle seg i svært forskjellige retninger over tid.

Framtidsfortellinger som illustrerer tre mulige utviklingsbaner for tre fiktive distriktskommuner:

- En kommune som til slutt ikke klarer å opprettholde tjenestene og blir slått sammen med nabo-kommuner
- En kommune som «hanger og går» gjennom omfattende sentralisering og løpende krisehåndtering
- En kommune som lykkes godt i konkurransen om arbeidskraft gjennom målrettet satsing på attraktivitet og arbeidsgiverutvikling.

Til sammen synliggjør fortellingene hvordan strukturelle forhold som demografi, økonomi og regionalt arbeidsmarked virker sammen med kommunenes egne strategier og prioriteringer.

Metodisk kan tilnærmingen beskrives som en kvalitativ syntese der kvantitative framskrivninger brukes til å definere handlingsrommet, mens kvalitative kilder belyser hvordan ulike strategiske valg kan spille seg ut i praksis. Formålet er å gi et grunnlag for refleksjon om langsiktige valg i kommunesektoren. Ved å la tre fiktive ordførere i 2050 se tilbake på hvilke beslutninger som ble tatt, og hvilke konsekvenser det fikk, legger fortellingene til rette for diskusjon om hva som kunne vært gjort annerledes, hva som faktisk fungerte, og hvilke grep dagens kommuner kan vurdere for å håndtere en framtid preget av varig arbeidskraftmangel.

8.1 Kommunen som ikke klarte å opprettholde tjenestene og valgte sammenslåing i 2040

Når ordføreren i 2050 ser tilbake på mer enn to tiår med politisk arbeid, beskriver hen en gradvis, men tydelig forvitring av kommunens evne til å levere tjenester. Allerede på 2020-tallet opplevde kommunen vedvarende rekrutteringssvikt innen helse, omsorg og oppvekst. Selv omfattende tiltak, som rekrutteringsbonuser, økte satser i turnus og tilrettelegging for nyutdannede, ga begrenset effekt. Parallelt forsterket demografien presset ved at yngre voksne flyttet ut, fødselstallene sank og en raskt aldrende befolkning økte behovet for tjenester. Ifølge ordføreren ble spiralen negativ og selvforsterkende. Lavere tilgang på

arbeidskraft ga høyere belastning på ansatte, sykefraværet steg, og kommunen ble stadig mer avhengig av dyre bemanningsbyråer.

Gjennom første halvdel av 2030-årene ble det klart at situasjonen ikke var bærekraftig. Framskrivningene viste et økende gap mellom tilgjengelig og nødvendig arbeidskraft, og analysene pekte mot at kommunen på sikt ikke ville klare å være en «komplett tjenesteleverandør». Samtidig økte økonomisk sårbarhet presset. Investeringer i bygg og vedlikehold var helt nødvendige, men vanskelig å finansiere. Det samme gjaldt digitale og teknologiske løsninger. En rekke enkelthendelser bidro til å forsterke krisen. Man opplevde at nøkkelpersonell sluttet, interkommunale samarbeid ble mer omfattende enn ønsket, og kommunen mistet etter hvert styring over sentrale funksjoner.

I 2036 innledet kommunen sonderinger om kommunesammenslåing med nabokommuner. Motstanden lokalt var sterk. Det var betydelige bekymringer for tap av identitet, tilhørighet og lokaldemokrati, men ifølge ordføreren var valget i praksis ikke om sammenslåing var nødvendig, men når den måtte gjennomføres for å sikre et minimum av stabilitet. Det var utfordrende å få med kommunestyret på prosessen i starten, men etter å ha opplevd flere år med betydelige underskudd og en rekke saker hvor kommunen ikke klarte å levere lovpålagte tjenester, innså de fleste at en sammenslåing var eneste løsning. Det var to år med utredninger og forhandlinger før vedtak om kommunesammenslåing ble fattet, og i 2040 ble sammenslåingen gjennomført.

Over tid har man sett at sammenslåingen har gitt mer robuste tjenester, selv om det var visse utfordringer med overgangen til ny kommune. Større fagmiljøer reduserte sårbarhet, særlig innen helse og oppvekst. Kommunen kunne samle tjenester i færre enheter, standardisere arbeidsprosesser og redusere vikarbruken. Samtidig medførte de nye tjenestene også en del kostnader og ulemper i form av lengre reiseavstander for visse brukere, bortfall av enkelte lokale tilbud og investeringer i nye systemer og infrastruktur. Blant annet ble de gamle sykehjemmene lagt ned, og det ble bygget ett stort sykehjem i den nye kommunen. Tilgangen på hjemmetjenester er også blitt kuttet ned. Ordføreren mener likevel at arbeidsgiverrollen og tjenestetilbudet er blitt styrket. Med større fagmiljøer fulgte bedre muligheter for spesialisering, karriereutvikling og et mer stabilt arbeidsmiljø. Selv om situasjonen er langt fra optimal i dag, har det bidratt til at man tross alt har fått bedre forutsetninger for å gi innbyggerne de tjenestene de har krav på.

Ordførere på noen viktige lærdommer fra prosessen: 1) Demografiske utfordringer krever tidlig handling. 2) Kortsiktige tiltak kan ikke kompensere for langvarige trender. 3) Svak økonomi og begrenset kapasitet hemmer evnen til å omstille. 4) Strukturelle forhold setter rammer som små kommuner vanskelig kan påvirke. 5) Sammenslåingen var en nødvendig tilpasning for å sikre forsvarlige tjenester.

8.2 Kommunen som «hangler og går». Vedvarende rekrutteringspress. Styrket interkommunalt samarbeid

Ordføreren i denne kommunen beskriver en kommuneorganisasjon som i 2050 er intakt, men permanent presset. Kommunen vurderte sammenslåing flere ganger, men politisk flertall ønsket å bevare kommunens selvstendighet og unngå sentralisering av tjenester. Resultatet ble i stedet et omfattende interkommunalt samarbeid som sikrer tjenestene, men hvor mange fagpersoner i praksis leverer tjenester på tvers av kommunegrenser. Tilgjengeligheten til en del tjenester er lavere enn det innbyggerne opplevde tidligere, og strukturen er likevel vesentlig mer sentralisert. Beslutningene gjennom de siste tiårene har vært preget av nødvendighet snarere enn valg, sier ordføreren, og utviklingen har i stor grad vært styrt av arbeidskraftmangel, høyt sykefravær og begrenset økonomisk handlingsrom.

Fra 2020-tallet og inn i 2030-årene iverksatte kommunen en rekke rekrutteringstiltak, fra økonomiske insentiver til nye bo- og prøveordninger. Samtidig økte bemanningsbehovet i helse og omsorg, mens arbeidsstyrken i yrkesaktiv alder sank. Kommunen kom aldri i en posisjon hvor rekrutteringen var stabil nok til å bygge langsiktige fagmiljøer. Sykefraværet steg, og bruken av bemanningsbyråer økte. Ifølge ordføreren ble de fast ansatte stående i en vedvarende belastningssituasjon. Når kommunen forsøkte å redusere innleie av vikarer for å spare kostnader, økte fraværet og behovet for vikarer ble enda større i neste omgang.

Samtidig ble kommuneøkonomien gradvis mer presset. Midlene gikk i økende grad til drift og akutte behov, og i mindre grad til utvikling. Dette tvang fram en betydelig sentralisering i kommunen og gjennom det interkommunale samarbeidet. På helse- og omsorgsområdet ble flere små enheter avviklet, og tjenestene samlet i et større senter. Innen oppvekst ble skoler slått sammen, barnehageavdelinger avviklet og dispensasjoner fra pedagognormen ble mer varige enn midlertidige.

En annen utfordring man har opplevd i forbindelse med trang kommunal økonomi, er det at det er vanskelig å kutte i utgiftene til interkommunale samarbeid. Når det skal kuttes i budsjettet ender det ofte med at kommunen må kutte i de tjenestene som kommunen fremdeles har fullt ansvar for selv, noe som oppleves som uheldig. Kommunen har liten kapasitet til å følge opp de interkommunale samarbeidene, og opplevelsen er at det er lett for at de interkommunale samarbeidene «lever sitt eget liv» uten tilstrekkelig lokalpolitisk styring og kontroll.

Ellers ble arbeidsinnvandring og fjerntpendling stadig viktigere for å sikre arbeidskraft fra slutten av 2020-tallet og videre framover. Samarbeid med næringslivet om norskopplæring, godkjenning av utdanning og kvalifiseringsløp gjorde det mulig å opprettholde et minimum av tjenestekapasitet. Ordføreren understreker at uten disse grepene ville kommunen trolig måttet gjennomføre langt mer omfattende nedbygging eller vurdert sammenslåing.

Kommunen framstår i 2050 som en arbeidsgiver med en tydelig arbeidsgiverpolitikk, men også med begrensede karrieremuligheter og periodisk høyt arbeidspress. Som samfunnsutvikler har kommunen måttet prioritere stramt. Bolig- og næringsprosjekter er forsinket eller nedskalert, og kapasiteten i planfunksjonene er redusert.

I tilbakeblikk ser ordføreren et mønster. Kommunen unngikk kollaps gjennom sentralisering, innvandring og samarbeidsløsninger, men lyktes aldri i å bryte ut av en nedadgående strukturell trend. «Vi kom aldri skikkelig i forkant», sier hen. Valgene som ble tatt, og ikke tatt, førte til en mellomposisjon hvor kommunen består, men terskelen for tildeling av en del tjenester har blitt høyere. Det innebærer bl.a. økt fokus på kjerneoppgaver og økt bruk av velferdsteknologi som substitutt for fysiske besøk. Kommunen holder hjulene i gang, men mangler kapasitet både økonomisk, organisatorisk og politisk, til å arbeide langsiktig og helhetlig med utviklingsarbeid.

8.3 Kommunen som lyktes. Aktiv attraktivitetspolitikk, økonomisk handlingsrom og nye regionale skillelinjer

Ordføreren i denne kommunen leder i 2050 en kommune som omtales som en av regionens klare vinnere. Til tross for de samme grunnleggende utfordringene som andre distriktskommuner sto overfor, med aldrende befolkning, rekrutteringspress og utflytting blant unge, klarte kommunen å etablere en attraktivitetsstrategi som tidlig fikk effekt. Ordføreren peker på at kraftinntekter og robuste finanser etter flere år med god styring var avgjørende for at kommunen kunne sette inn langt kraftigere tiltak enn mange av sine naboer.

Rundt 2030 sto kommunen ved et strategisk veiskille. I stedet for å spre innsatsen tynt, besluttet kommunestyret å satse målrettet på å tiltrekke seg ressurssterke innbyggere. Bolig- og sentrumspolitikken ble det viktigste verktøyet. Mellom 2032 og 2045 utviklet kommunen et omfattende program med tilskudd til etablering, aktiv tomtepolitikk, samarbeid med staten og næringslivet om nye, innovative boligpolitiske ordninger og utbygging av attraktive boliger i nærheten av viktige offentlige tjenester, som barnehage, skole, helse- og omsorgstilbud, kollektivknutepunkt og sentrumsfunksjoner. Samtidig ble en rekke av disse tjenestene flyttet og sentralisert, hvor man bygget moderne institusjoner i sentrum av kommunen. Hensikten var å gjøre det attraktivt å bosette seg i sentrum av kommunen, samtidig som kommunen reduserer transportbehov og driftskostnader. Samtidig fikk man skapt et levende sentrum med urbane kvaliteter som mange unge ønsket seg. Kommunen hadde også sterk satsning på å bygge aldersvennlige boliger og ga tilskudd til flytting under forutsetning om at man la sin egen bolig ut for salg. Dette lokket mange av de eldre til å bosette seg i sentrum, og frigjorde samtidig en rekke ettertraktede småbruk ute på bygda. Dermed klarte man også å lokke til seg livsstilsinnflytterne som drømte om et rolig liv på bygda. Effekten kom raskt: Ressurssterke enkeltpersoner og familier flyttet til kommunen, og arbeidstakere som tidligere

pendlet, valgte å bosette seg permanent. Mange av de nye innbyggerne kom med nye impulser, og det ble skapt en rekke tilbud som før ikke hadde eksistert i kommunen. Dette gjaldt både kafeer og nisjebutikker, samt en rekke nye fritidstilbud. Gjennom de nye møteplassene, som kommunen var sterkt involvert i å skape, ble de nye innbyggerne godt integrert med lokalbefolkningen. Dermed smeltet de nye impulsene utenfra sammen med den lokale identiteten og gamle tradisjoner til en ny og vital bygdeidentitet.

Dette grunnlaget gjorde det mulig å kombinere attraktivitet med en offensiv arbeidsgiverstrategi. Fra midten av 2030-tallet kunne kommunen tilby høyere lønn for nøkkelgrupper som sykepleiere, lærere og ingeniører, i tillegg til rekrutteringspakker og støtte til videreutdanning. Denne strategien var kontroversiell, da man i stor grad «støvsugde» det regionale arbeidsmarkedet for etterspurt arbeidskraft, men ifølge ordføreren nødvendig for å stabilisere arbeidskraftsituasjonen i kommunen.

Kommunen satset også sterkt på å mobilisere alternative ressurser i kommunen. Dette gjaldt blant annet å jobbe systematisk for å inkludere personer som av ulike grunner stod utenfor arbeidslivet, eller stod i fare for å havne utenfor. Dette innbar tidlig innsats og forbyggende tiltak, men også mobilisering av frivillig innsats i form av pensjonister, pårørende og andre ildsjeler.

I 2050 har kommunen langt lavere sykefravær enn før, betydelig mindre bruk av vikarbyråer og et bredere rekrutteringsgrunnlag enn mange sammenlignbare kommuner. Systematisk samarbeid med utdanningsinstitusjoner har styrket fagmiljøene, og integreringen av arbeidstakere med internasjonal bakgrunn fungerer godt.

Suksessen har imidlertid hatt regionale konsekvenser. Flere nabokommuner har opplevd svekket tjenestekapasitet, fraflytting og manglende økonomisk evne til å matche lønn og boligtiltak. Ifølge ordføreren har dette skapt en ny asymmetri i regionen. Kommunen som lyktes, fikk redusert behov for interkommunalt samarbeid, mens naboene fikk større. Det har gjort det vanskeligere å opprettholde regionale fellesskapsløsninger.

I tilbakeblikk peker ordføreren på fem forhold som særlig forklarer suksessen: 1) God kommuneøkonomi og økonomisk styring over tid, 2) en tidlig og tydelig prioritering av sentrumsutvikling og attraktive bomiljøer, 3) målrettet satsing på lønn og fagmiljøer, og 4) kontinuerlig tilflytting- og rekrutteringsarbeid og 5) tilrettelegging av møteplasser og samarbeid i lokalsamfunnet. Samtidig erkjenner hen at kommunen kunne tatt større hensyn til regionen, særlig når det gjelder koordinering av arbeidskraftpolitikk. Konkurransen om arbeidskraften har ført til at noen kommuner har blitt vinnere og noen kommuner har blitt tapere. Kvalitetene på innbyggerne sine tjenester har i større grad blitt avhengig av hvilken kommune de bor i.

8.4 Sannsynlige utviklingsbaner for distriktskommuner fram mot 2050

De tre framtidsfortellingene illustrerer hvordan små distriktskommuner kan utvikle seg under vedvarende knapphet på arbeidskraft. På bakgrunn av disse beskrivelsene er det relevant å vurdere hvor stor andel av kommunene som med rimelig sannsynlighet kan havne i tilsvarende utviklingsbaner. Selv om fortellingene er fiktive, bygger de på empirisk dokumenterte trender knyttet til aldrende befolkning, redusert tilgang på personer i yrkesaktiv alder, økende behov for helse- og omsorgstjenester og en regional arbeidsmarkedsutvikling der konkurransen om arbeidskraften blir stadig sterkere.

Når man legger dagens demografiske utvikling til grunn og kombinerer den med framskrivninger for arbeidskraftbehov og tilgjengelighet, framstår det som sannsynlig at et klart flertall av norske distriktskommuner vil møte utfordringer som ligner to av de tre utviklingsbanene. Kun et mindre antall kommuner vil ha rammebetingelser, både økonomiske, geografiske eller organisatoriske, som gjør den mest positive utviklingsbanen realistisk. Dette skyldes at mange distriktskommuner allerede har en arbeidsstyrke som er for liten til å dekke dagens behov, og at avgangen fra arbeidsmarkedet framover vil overstige tilfanget, selv med omfattende tiltak.

En betydelig andel kommuner vil stå i fare for ikke å kunne opprettholde lovpålagte tjenester uten omfattende strukturelle grep. Basert på kjente utviklingstrekk er det sannsynlig at det store flertallet av distriktskommuner vil havne i en situasjon hvor økt interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing er alternativet. Felles for disse kommunene er fallende befolkning i yrkesaktiv alder, store avstander og høye kostnader per bruker, sårbare fagmiljøer og økonomiske rammer som svekker muligheten for å gjennomføre nødvendige investeringer. Dette kan føre til en gradvis svekkelse av kommunenes evne til levere tjenester og ivareta lovpålagte oppgaver. Store avstander er imidlertid en utfordring både med tanke kommunesammenslåing og utvidelse av det interkommunale samarbeid. På en delområder ligger det også muligheter i styrke samarbeidet med frivilligheten og næringslivet for å sikre et godt tilbud til innbyggerne. F.eks. kan nærbutikken få ansvar for en del «ufarlige oppgaver» rettet mot eldre, slik at kommunene i større grad kan kanalisere fagkompetansen til kjerneoppgavene som de har ansvar for.

Den mest sannsynlige utviklingsbanen for et stort antall kommuner er en situasjon der tjenestene fortsatt leveres, men med redusert nivå og økt grad av sentralisering. De vil fortsatt eksistere som egne kommuner, men med begrenset utviklingskapasitet og vedvarende sårbarhet. Dette innebærer gradvise strukturerendringer, høyt sykefravær, kontinuerlig bruk av vikarbyråer og en arbeidsgiverrolle som er presset. Interkommunalt samarbeid blir avgjørende for å sikre et forsvarlig tjenestetilbud, slik framtidsfortellingen om den «hanglende» kommunen beskriver. Tidligere erfaringer tilsier at kommunene velger å satse på å styrke det interkommunale samarbeidet så lenge som mulig. Dersom man i større grad evner å utvikle det interkommunale samarbeidet gjennom faste samarbeidskonstellasjoner, og som i større grad ivaretar samarbeidskommunes behov for styring og kontroll, kan dette bidra til å tøye grensen for når ulempene med

interkommunalt samarbeid blir større enn fordelene, og hvor kommunesammenslåing kan framstå som en bedre løsning.

Et mindre antall kommuner vil kunne oppleve en utvikling tilsvarende fortellingen om kommunen som lyktes. Dette vil omfatte distriktskommuner med solid økonomi, f.eks. kommuner med kraftinntekter og havbruksfond, og som har ressurser til å hevde seg i konkurranse om arbeidskraften. Slike kommuner kombinerer økonomisk handlingsrom med en tydelig satsing på attraktivitet, boligpolitikk, arbeidsgiverutvikling og samarbeid med næringsliv og utdanningsinstitusjoner. Resultatet er en mer stabil arbeidskraftsituasjon og bedre evne til å bygge robuste fagmiljøer. Samtidig kan denne utviklingen bidra til økende regionale forskjeller, fordi nabokommuner kan tape både arbeidskraft og bosetting.

Ut fra kapittel 5 ser vi at dersom distriktskommunene skal kunne opprettholde et tjenestenivå som ligner dagens, vil det være avhengig av betydelig tilflytting, enten fra andre deler av landet eller fra utlandet. Erfaringen fra casekommunene viser hvor vanskelig dette kan være. Hvis man skal tiltrekke seg en større andel internasjonal arbeidskraft enn man gjør i dag, vil dette bl.a. forutsette:

- en aktiv og koordinert nasjonal rekrutteringsstrategi
- raskere godkjenning av utenlandsk kompetanse
- styrkede kvalifiserings- og språkordninger
- internasjonale migrasjonsstrømmer som faktisk beveger seg i retning av Norge

Dersom disse forutsetningene legges til grunn, kan arbeidsinnvandring bidra til å avhjelpe situasjonen for mange distriktskommuner. Det vil imidlertid kreve at det brukes tid på opplæring, både når det gjelder språk og arbeidsoppgaver. Samtidig er det viktig å understreke at dette er de mest optimistiske, og trolig mindre realistiske scenariet for tilgang på arbeidskraft. Europa som helhet står overfor samme demografiske utvikling som Norge, med aldrende befolkning, lavere fruktbarhet og en synkende andel i yrkesaktiv alder. Det innebærer at den samlede tilgangen på arbeidskraft i europeiske arbeidsmarkeder vil være begrenset, og at konkurransen om arbeidsinnvandring vil bli betydelig sterkere.

For mange kommuner vil arbeidsinnvandring kunne fungere som en viktig avlastning, men den vil høyst sannsynlig ikke kunne kompensere for de underliggende demografiske trendene. Sårbare kommuner vil derfor fortsatt være avhengige av strukturelle tilpasninger, som tjenestesentralisering, interkommunalt samarbeid eller sammenslåing, for å sikre bærekraftige fagmiljøer og forsvarlige tjenester. En betydelig andel av dagens kommuner vil bli preget av utfordringene, men det er spesielt de små distriktskommunene som er ventet å bli rammet hardest.

Referanser

Engerdal kommune (2025). Strategisk kompetanseplan 2025-2028.

Lurøy kommune (2024). Plan for rekruttering og kompetanse.

Meld.St. 31 (2023-2024). Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet.

Nore og Uvdal kommune (2023). Arbeidsgiverstrategi. <https://www.nore-og-uvdal.kommune.no/artikkel/arbeidsgiverstrategi->

NOU 2023:4. Tid for handling. Personellet i en berekraftig helse- og omsorgstjeneste. Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU 2023:9. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet.

PwC (2025). Gjennomgang av helse og omsorg i Gulen kommune. <https://www.gulen.kommune.no/nyhet/konsulentrapporatar-fraa-pwc->

TBU (2025). Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter. TBU-notat. <https://www.regjeringen.no/contentassets/56ec066565df4bc69192bccf762b6599/notat-til-konsultasjonsordningen-mars-2025-demografi.pdf>

Vedlegg 1: Regionale framskrivinger

SSBs regionale framskrivinger

De regionale framskrivingene til SSB bruker de nasjonale framskrivingene når det gjelder framtidige fødselsrater, dødelighetsrater og inn- og utvandring til Norge.

I de regionale framskrivingene tar SSB utgangspunkt i demografien til hver enkelt kommune, det vil si antall innbyggere på ett-årige alderstrinn og kjønn i starten av framskrivingsperioden. Deretter beregnes sannsynligheten for at en person enten føder, dør, flytter ut (innenlands) eller utvandrer i det påfølgende året. Disse sannsynlighetene er spesifikke for alder og kjønn i hver enkelt kommune. Naturligvis har bare kvinner i en viss alder en positiv sannsynlighet for å føde, mens eldre har en høyere sannsynlighet for å dø enn yngre. Sannsynligheten for å flytte ut av (innenlands) eller utvandre fra kommunen beregnes ut fra frekvensen av utflytting og utvandring for den aktuelle aldergruppen i den siste tiårsperioden (treårsperiode for de første årene). Hver enkelt kommune har altså sine egne aldersspesifikke sannsynligheter (basert på historiske frekvenser) for å flytte, utvandre, føde eller dø. For kommuner med få innbyggere er det ofte ikke nok data til å beregne disse sannsynlighetene, slik at en henter inn frekvenser fra en større region. Dernest blir antall som flytter inn eller innvandrer til hver enkelt kommune beregnet, også det etter historiske flyttemønstre. Tallene for inn og utvandring, fødsler og døde blir justert år for år, slik at summene for kommunene blir lik de nasjonale framskrivingene.

Telemarksforsking regionale framskrivinger

Telemarksforsking regionale framskrivinger er basert på SSBs nasjonale framskrivinger, det vil si at de bruker de samme nasjonale fødselsratene, dødelighetssannsynlighetene og nettoinnvandringen for Norge, men har en annen modell for de regionale framskrivingene. Når det gjelder antall fødte og døde bruker TF de nasjonale fødsels- og dødssannsynlighetene på hvert alderstrinn og kjønn som utgangspunkt. Deretter korrigeres disse sannsynlighetene for kommunens avvik fra antall fødte og døde i den siste tiårsperioden. Kommunens avvik er da differansen mellom det antallet fødte og døde det ville ha vært hvis de aldersspesifikke fødsels og dødsratene var lik landet den siste tiårsperioden og det faktiske antall fødte og døde som det har vært i kommunen i siste tiårsperiode. Justeringen blir gjort slik at kommunen også i framtiden får det samme avviket i antall fødte og døde som det har vært i den siste tiårsperioden. Telemarksforsking metode gir en større variasjon i kommunenes fruktbarhet og dødelighet i framskrivingene enn SSBs metode. Årsaken er at fødsels- og fruktbarhetsratene i SSBs framskriving blir mer utjevnet for små kommuner (med lite datagrunnlag) fordi de da bruker historiske rater fra større regioner.

I Telemarksforsking modell med nøytral attraktivitet beregnes kommunens nettoflytting i en enkelt operasjon, der nettoflyttingen er en lineær funksjon av kommunens sentralitet, arbeidsplassvekst de siste tre år, demografisk sysselsettingsvekst og nasjonal innvandring. Telemarksforsking bruker altså ikke det

historiske flyttemønstret til den aktuelle kommunen i denne modellen, men beregner nettoflyttingen (i prosent av folketallet) for en kommune ut fra hva nettoflyttingen tidligere har vært for en kommune med samme sentralitet, arbeidsplassvekst og demografi. Formelen for forventet nettoflytting for en kommune blir da:

$$\text{Nettoflytting} = a + b1 \cdot \text{VRA}_t + b2 \cdot \text{VRA}_{t-1} + b3 \cdot \text{VRA}_{t-2} + b4 \cdot \text{sent} + b5 \cdot \text{DS} + \text{nasjonal innvandring}$$

Her står VRA for vektet relativ arbeidsplassvekst. Relativ arbeidsplassvekst er arbeidsplassveksten på et sted fratrasket den nasjonale veksten. Denne variabelen beregner arbeidsplassveksten i kommunen og alle kommunene som innbyggerne pendler til. Arbeidsplassveksten blir vektet med andelen av innbyggerne som pendler til hver enkelt kommune. Denne vektingen betyr at i kommuner med lite pendling er det arbeidsplassveksten i egen kommune som teller mest. I kommuner med mye pendling til nabokommuner vil arbeidsplassveksten i nabokommunene telle mer enn arbeidsplassveksten i egen kommune. I modellen brukes verdiene for samme år, ett år tidligere og to år tidligere.

«Sent» står for sentralitet, som er basert på SSBs sentralitetsindeks for kommunene. Det sentralitetsmålet vi bruker i modellen bruker antall arbeidsplasser som nås innenfor praktisk pendleravstand, slik det er målt i sentralitetsindeksen. SSBs sentralitetsindeks bruker i tillegg også antall tjenestetilbud som nås innenfor en reiseavstand på 1,5 timer fra kommunene.

DS er demografisk sysselsettingstilvekst. Dette er et mål for endringen i antall sysselsatte i kommunen som oppstår ved at alle innbyggerne blir ett år eldre. Kommuner med mange innbyggere i 60-årene (hvor sysselsettingsandelen faller) og få innbyggere i 20-årene (hvor sysselsettingsandelen stiger) vil ha et stort rekrutteringsbehov som følge av at mange går ut i pensjon mens det er få unge innbyggere som står klare til å tre inn i arbeidslivet. Dette har omtrent samme effekt på nettoflyttingen som en økning i antall arbeidsplasser.

Verdiene for koeffisientene a, b1, b2 etc. blir bestemt i en regresjonsanalyse der vi setter inn data for alle kommunene i perioden 2001 til 2024, slik at modellen som brukes i 2025 er:

$$\text{Nettoflytting} = 0,14 \cdot \text{VRA}_t + 0,08 \cdot \text{VRA}_{t-1} + 0,06 \cdot \text{VRA}_{t-2} + 0,03 \cdot \text{sent} - 0,5 \cdot \text{DS} + \text{nasjonal innvandring}$$

For å bruke modellen for å beregne framtidig nettoflytting, må vi legge inn forutsetninger om framtidig arbeidsplassvekst i alle kommuner.

Når den samlede nettoflyttingen er bestemt, blir nettoflyttingen fordelt på ettårige alderstrinn og kjønn. Denne fordelingen skjer etter hvordan inn- og utflytting har blitt fordeling på alder og kjønn i den siste tiårsperioden.

Dette er en empirisk modell som opprinnelig ble brukt for å identifisere kommuner som hadde høyere innflytting enn forventet, etter at vi hadde korrigert for kommunens sentralitet, arbeidsplassvekst og demografi. Residualen til kommunen, det vil si avvik fra forventet nettoflytting, ble da brukt som en indikator for bostedsattraktivitet. Logikken er at kommuner som har høyere nettoinnflytting, og hvor denne

nettoflyttingen ikke kunne forklares av høy arbeidsplassvekst eller sentralitet, hadde bostedskvaliteter som gjorde kommunen attraktiv å flytte til eller som gjorde at få flyttet fra kommunen.

I Telemarksforsnings modell med historisk attraktivitet bruker vi informasjon om de historiske avvikene fra forventet nettoflytting i kommunene. Kommuner som har hatt et positivt avvik fra forventet nettoflytting i de siste ti årene (høy bostedsattraktivitet) vil i denne modellen fortsette å ha et like høyt positivt avvik i framtiden. I denne modellen henter vi altså inn informasjon om flyttmønsteret for kommunene. For noen kommuner, der det har vært store historiske avvik i nettoflyttingen fra forventet (kommuner med svært høy eller svært lav bostedsattraktivitet) vil framtidig nettoflytting og befolkningsvekst bli svært forskjellige i de to framskrivingene. Så langt har det vist seg at modellen med nøytral attraktivitet og modellen med historisk attraktivitet har vært omtrent like treffsikre.

Forskjeller mellom SSB og Telemarksforsnings framskrivinger

Som vi skal se, er det store forskjeller i SSBs og Telemarksforsnings regionale framskrivinger. Forskjellene er spesielt store når det gjelder framtidig nettoflytting og befolkningsvekst i distriktskommunene. Vi skal derfor gjøre rede for forskjellene i de regionale framskrivingene.

Hvis vi skal beskrive prinsippene til SSBs metode med få ord: hva blir nettoflyttingen til en kommune hvis flyttmønstre fra de siste årene fortsetter som før? Prinsippene for telemarksforsking modell: Hva blir framtidig nettoflytting for en kommune med den sentraliteten, arbeidsplassveksten og demografien kommunen har, ut fra hvordan nettoflyttingen har vært i slike kommuner tidligere?

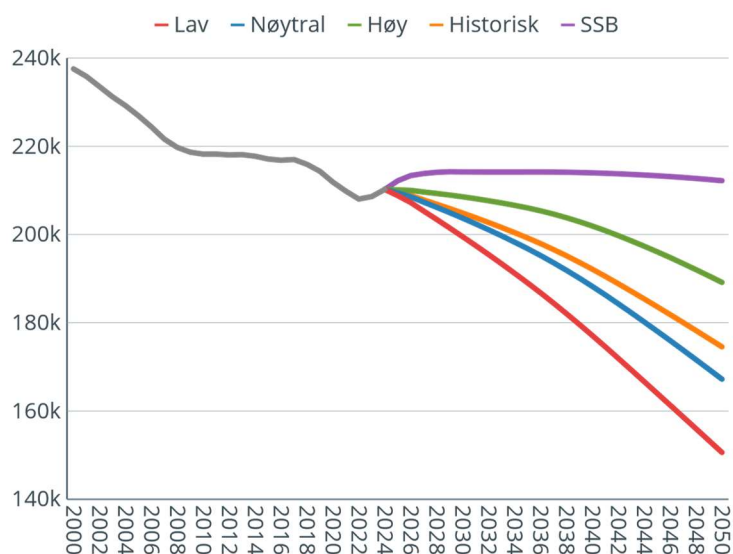
SSBs modell bruker langt mer informasjon, blant annet om flyttmønsteret for hvert enkelt alderstrinn for alle kommunene. I SSBs modell beregnes innenlands utflytting, innenlands innflytting, utvandring og innvandring separat for deretter å legges sammen til samlet nettoflytting. Telemarksforsnings modell er langt grovere og enklere, ved at det bare brukes aggregerte tall for kommunene og samtidig beregnes samlet nettoflytting i en enkelt operasjon.

I utgangspunktet er det lett å tenke at SSBs modell blir mest riktig, siden de bruker en langt større informasjonsmengde. Intuitivt er det lett å tenke at dette fanger opp langt flere detaljer i utviklingen enn Telemarksforsking enklere modell. Forskjellen i framskrivingene er imidlertid overraskende store. Forskjellene er også systematiske, ettersom det er spesielt store avvik i de minst sentrale kommunene. SSB har en systematisk høyere innflytting og befolkningsvekst enn Telemarkforsking i de minst sentrale kommunene.

Vi kan illustrere forskjellene ved å se på samlet befolkningsutvikling i kommunene i sentralitetsklasse 6, altså de minst sentrale kommunene, med henholdsvis SSBs og Telemarksforsnings framskrivinger.

Ifølge SSBs framskriving vil folketallet i sentralitetsklasse 6, som er de 108 minst sentrale kommunen i landet, gå fra 210 221 innbyggere i starten av 2024 til 212 196 innbyggere i 2050. I SSBs regionale framskrivinger er det altså en vekst i folketallet på omtrent én prosent fram til 2050. Dette står i sterk kontrast til

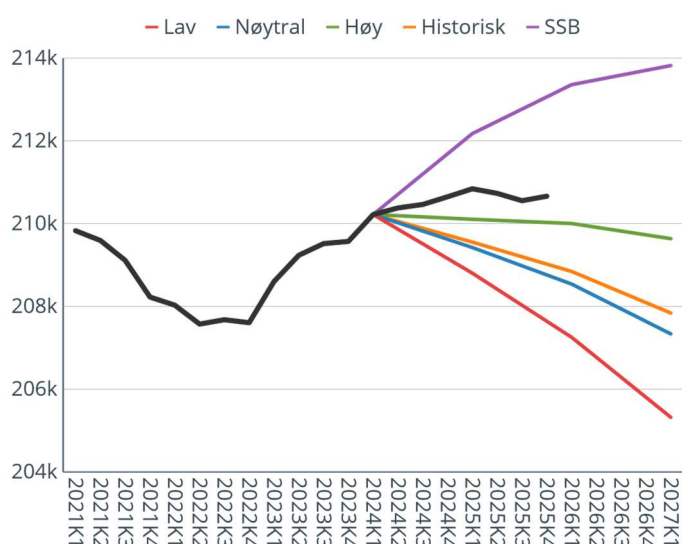
Telemarksforskings framskrivinger som har en nedgang på henholdsvis 17 og 20 prosent av folketallet i samme periode.



Figur 64: Antall innbyggere i Sentralitetsklasse 6 i Telemarksforskings ulike scenarier samt SSBs framskriving.

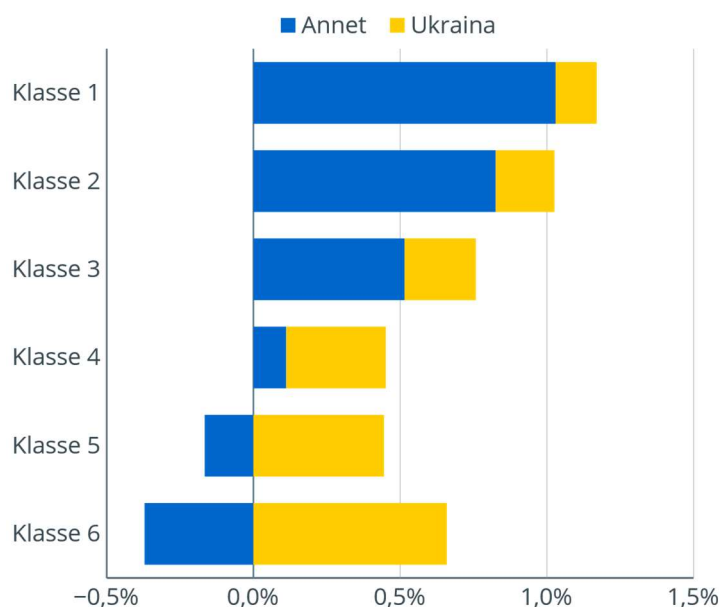
Telemarksforskning har også framskrivinger med høy og lav attraktivitet. Dette er ikke den mest sannsynlige utviklingen, men er ment å illustrere sannsynlighetsrommet.

Siden det har gått seks kvartaler av framskrivingsperioden, kan vi også se hvordan det har gått. Så langt har befolkningsveksten vært under SSBs framskriving, men samtidig også over Telemarksforskings høyvekstalternativ.



Figur 65: Utviklingen i folketallet i de ulike scenariene i forhold til faktisk befolkningsutvikling.

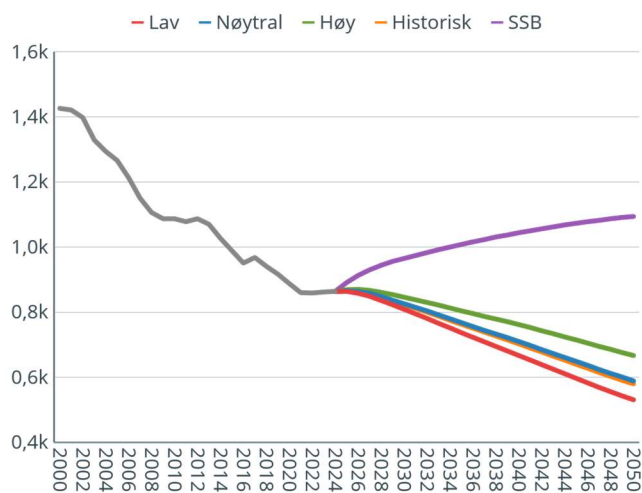
Innvandringen til Norge tok seg kraftig opp i 2022 og holdt seg høy fram til 2024 som følge av flyktningestrømmen fra Ukraina. Kommunene i sentralitetsklasse 6 har bosatt langt flere flyktninger i forhold til folketallet i denne perioden enn kommunene med høyere sentralitet.



Figur 66: Befolkningsendringer i 2024, fordelt på ukrainere og andre.

Hvis vi splitter opp befolkningsveksten i 2024 i de seks sentralitetsklassene på endringer i antall ukrainere og øvrige innbyggere, er det ganske tydelig at distriktene har bosatt langt flere flyktninger i forhold til folketallet enn sentrale strøk. Veksten i antall ukrainere i sentralitetsklasse 6 var på 0,7 prosent av folketallet i 2024. Erfaringsmessig flytter flyktninger til mer sentrale kommuner etter noen år. Det er dermed sannsynlig at dette medfører en større utflytting fra sentralitetsklasse 6 de neste årene, slik at befolkningsveksten etter hvert blir mer lik Telemarksforskings framskrivinger.

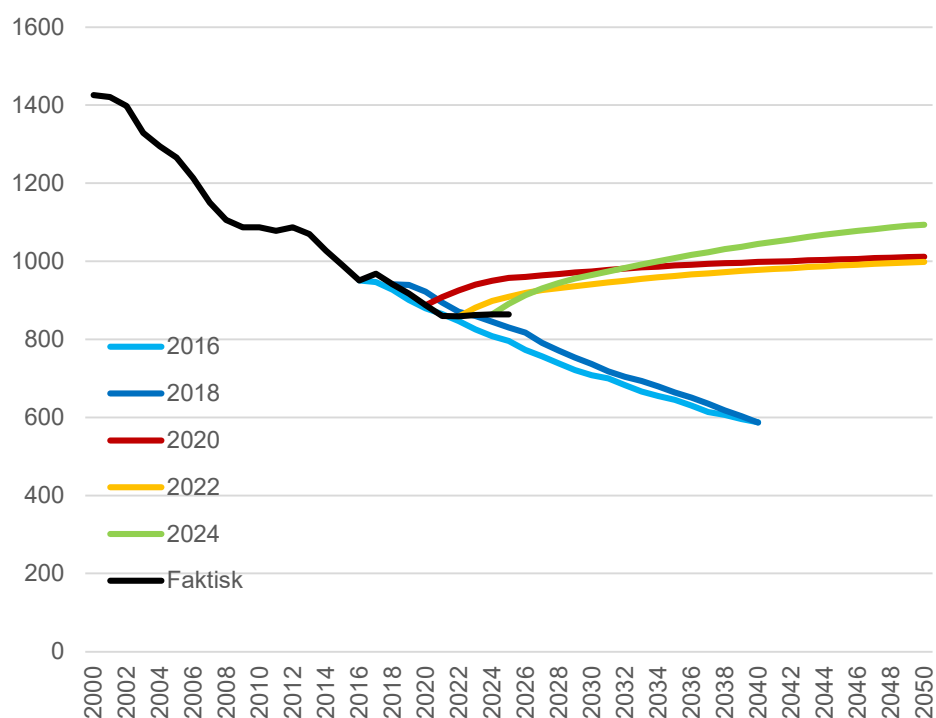
Når vi ser på framskrivingene for de enkelte kommunene, er det et stort antall distriktskommuner hvor SSBs framskriving og Telemarksframskrivinger er svært forskjellige. Vi skal vise noen eksempler, først fra framskrivingene for Loppa kommune.



Figur 67: Antall innbyggere i Loppa i Telemarksforsking sine ulike scenarier samt SSBs framskriving.

Loppa kommune har hatt en nedgang i folketallet på 39 prosent fra 2000 til 2024. I Telemarksforsking framskrivinger vil det fortsatt bli nedgang fram til 2050, med 32 prosent i scenariet med nøytral attraktivitet og 33 prosent i alternativet med historisk attraktivitet. SSB har på sin side en framskriving der folketallet i Loppa øker med 27 prosent de neste 25 årene. Loppa har en demografi som tilsier et høyt fødselsunderskudd i de neste tiårene. SSBs siste befolkningsframskriving for Loppa virker svært usannsynlig. For å grave mer i spørsmålet om hvorfor SSB har så urimelig optimistiske framskrivinger, har vi hentet fram tidligere befolkningsframskrivinger fra SSB og sammenliknet disse med den faktiske befolkningsutviklingen, som vist i figur 68. I framskrivingene fra før 2020 var befolkningsutviklingen i Loppa i tråd med den langsiktige trenden, det vil si at folketallet da var forventet å synke. Altså ganske lik Telemarksforsking sine framskrivinger. I 2020 endret SSB metoden for framskrivingene, slik at en la til grunn aldersspesifikke sannsynligheter for utflytting, utvandring, dødsfall og fødsler for hver enkelt kommune. Da skjedde det en brå endring i framskrivingene for de fleste distriktskommunene. Svært mange distriktskommuner som før hadde en framskriving med nedgang i folketallet, fikk nå en vekst i stedet. Loppa var en av disse distriktskommunene som nå plutselig hadde en forbausende framskrevet vekst i folketallet.

Fram til 2022 fortsatte folketallet å synke, i tråd med trenden fra tidligere år. Til tross for nedgangen hadde SSBs framskriving en enda sterkere vekst i folketallet slik at folketallet i 2050 var beregnet å være nesten like stort som i framskrivingen fra 2020.



Figur 68: Faktisk befolkningsutvikling i Loppa og framskrivinger fra SSB fra 2016 til 2024.

Fra 2022 til 2024 var folketallet i Loppa nesten uendret. En av grunnene til det var at kommunen bosatte en del ukrainske flyktninger. I den siste framskrivingen fra SSB, i 2024, har den framtidige befolkningsutviklingen til Loppa fått en enda høyere bane.

Det ser ut til at noe har gått galt i den nye framskrivingsmetoden til SSB som har blitt brukt etter 2020. Den urimelig høye veksten for en kommune som Loppa i den nye framskrivingsmetoden til SSB kan kanskje forklares med dette sitatet fra metodebeskrivelsen³.

Det er også problemer med å aggregere regionale enheter. Befolkningssentrene i regionen vil i stor grad bestemme den demografiske atferden til hele regionen, uavhengig av om man tidvis har troverdig informasjon for mindre kommuner. Det betyr at mye av den kommunespesifikke variasjonen i demografisk atferd vaskes bort.

Dette sitatet handler om at en bruker data om historisk adferd i et større geografisk område enn kommunen, i tilfeller der kommunen har for få innbyggere til å generere meningsfylte frekvenser, for eksempel for utflytting. Loppa kommune er da gruppert sammen med Alta og Hasvik i en større region når sannsynligheten for utflytting beregnes. Alta er et relativt stort regionsenter som har trukket til seg innbyggere og er i størrelse helt dominerende i denne regionen. Dermed kan det se ut til at utflyttingssannsynlighetene for Loppa blir satt alt for lave. Dette gir kanskje ikke store feil i et enkeltår, men feilen videreføres i alle år i framskrivingsperioden og akkumuleres. Loppa er en av kommunene med et stort avvik mellom SSBs og

³ Befolkningsframskrivinger for kommunene, 2020-2050 Leknes og Løkken.

Telemarksforskings framskriving, men det er mange eksempler på kommuner med et svært stort avvik. I tabellen under har vi vist de 20 kommunene med de største avvikene.

Tabell 3: De 20 kommunene hvor det er størst avvik mellom Telemarksforskings og SSBs befolkningsframskrivninger.

	Faktisk vekst	Framskrivninger 2024-2050				
Kommune:	2000-2024	SSB	Nøytral	Historisk	Snitt TF	Diff
Utsira	-15 %	42 %	-29 %	-21 %	-25 %	-67 %
Loppa	-39 %	27 %	-32 %	-33 %	-32 %	-59 %
Gamvik	-18 %	28 %	-30 %	-23 %	-26 %	-54 %
Træna	-1 %	28 %	-20 %	-21 %	-20 %	-49 %
Måsøy	-26 %	20 %	-31 %	-24 %	-28 %	-47 %
Moskenes	-28 %	18 %	-28 %	-30 %	-29 %	-47 %
Hasvik	-19 %	21 %	-31 %	-17 %	-24 %	-45 %
Stor-Elvdal	-25 %	10 %	-26 %	-43 %	-34 %	-44 %
Bykle	20 %	41 %	-12 %	6 %	-3 %	-44 %
Nesna	-6 %	24 %	-17 %	-24 %	-20 %	-44 %
Namsskogan	-18 %	14 %	-29 %	-31 %	-30 %	-44 %
Engerdal	-16 %	16 %	-26 %	-27 %	-26 %	-42 %
Nesseby	-10 %	10 %	-32 %	-32 %	-32 %	-42 %
Gildeskål	-15 %	18 %	-21 %	-27 %	-24 %	-42 %
Berlevåg	-28 %	4 %	-29 %	-46 %	-38 %	-41 %
Vang	-2 %	20 %	-22 %	-18 %	-20 %	-40 %
Karlsøy	-13 %	14 %	-24 %	-25 %	-25 %	-38 %
Vevelstad	-21 %	11 %	-28 %	-26 %	-27 %	-38 %
Solund	-23 %	4 %	-33 %	-34 %	-34 %	-38 %
Vardø	-27 %	8 %	-28 %	-30 %	-29 %	-37 %

Samtlige av disse kommunene er kommuner med lav sentralitet. Samtlige, med unntak av Bykle, har hatt nedgang i folketallet i de siste 25 årene, men ifølge SSBs framskriving skal alle ha vekst i folketallet i de neste 25 årene. For samtlige kommuner har Telemarksforskings framskrivninger en nedgang i folketallet. Det er altså mange kommuner i distriktene som har en urimelig og brå positiv endring i nettoflyttingen i SSBs framskrivninger etter 2020. Framskrivningene for hele sentralitetsklasse 6 er en summering av disse framskrivingene for enkeltkommunene. Hvis mange av distriktskommunene har urimelig optimistiske framskrivninger med SSBs modell, betyr det at det også er en urimelig optimistisk framskriving for sentralitetsklasse 6 samlet.

Vedlegg 2: Liste over kommuner

Lista inneholder kommunenummer, kommunenavn, kommunens sentralitetsklasser, prosentvis endring i antall sysselsatte bosatt i kommunen fra 2024 til 2050 i middelscenariet, endring i behov for sysselsatte i kommuneorganisasjonen fra 2024 til 2050 og indikator for arbeidskraftmangel 2050.

Nr	Navn	Sentralitets-klasse	Endring i antall Sysselsatte 2024-250	Endring sysselsettingsbehov i kommuneorganisasjonen	Indikator for arbeidskraftmangel 2050
5520	Bardu	5	-30,9 %	-11,8 %	28,3 %
1856	Røst	6	-50,8 %	-17,1 %	27,7 %
1151	Utsira	6	-35,8 %	14,5 %	23,1 %
5607	Vadsø	5	-41,0 %	-13,7 %	22,8 %
5049	Flatanger	6	-30,0 %	4,8 %	19,3 %
3338	Nore og Uvdal	6	-36,8 %	-7,0 %	17,5 %
5025	Røros	5	-21,6 %	3,1 %	16,9 %
5620	Nordkapp	6	-36,6 %	-14,2 %	16,7 %
3451	Nord-Aurdal	4	-22,1 %	-1,5 %	15,8 %
5634	Vardø	6	-41,0 %	-22,2 %	14,5 %
5605	Sør-Varanger	5	-24,7 %	0,1 %	14,0 %
5610	Kárásjohka - Karasjok	6	-33,8 %	-8,0 %	14,0 %
3427	Tynset	5	-10,0 %	3,0 %	13,9 %
1857	Værøy	6	-40,1 %	-18,3 %	13,7 %
1834	Lurøy	6	-6,9 %	6,6 %	13,5 %
1563	Sunnadal	5	-27,6 %	-2,5 %	12,0 %
3431	Dovre	6	-40,4 %	-20,4 %	11,3 %
4635	Gulen	6	-23,7 %	-1,4 %	10,3 %
1578	Fjord	6	-35,9 %	-4,0 %	10,1 %
1833	Rana	4	-14,2 %	3,8 %	10,1 %
1838	Gildeskål	6	-34,0 %	1,0 %	9,7 %
4647	Sunnfjord	5	-5,8 %	12,7 %	9,7 %
1813	Brønnøy	5	-21,8 %	-2,3 %	9,5 %
1506	Molde	4	-5,0 %	15,9 %	8,9 %
4228	Sirdal	5	-1,4 %	17,7 %	8,7 %
1826	Hattfjelldal	6	-50,1 %	-28,0 %	8,6 %
1525	Stranda	5	-21,7 %	-2,7 %	8,3 %
5628	Deatnu - Tana	6	-32,4 %	-6,4 %	8,0 %
5501	Tromsø	3	4,9 %	24,0 %	7,5 %
4619	Eidfjord	6	-33,5 %	21,5 %	7,4 %
5632	Båtsfjord	6	-34,5 %	-10,2 %	7,3 %
1871	Andøy	6	-28,0 %	-11,0 %	7,3 %
1573	Smøla	6	-23,8 %	0,0 %	7,0 %
5603	Hammerfest	4	-11,7 %	6,1 %	6,9 %
4625	Austevoll	5	-4,3 %	11,3 %	6,4 %
1820	Alstahaug	5	-18,3 %	-1,8 %	5,4 %
4224	Åseral	6	-21,7 %	14,2 %	5,3 %
4601	Bergen	2	1,7 %	19,5 %	4,8 %
1806	Narvik	4	-24,7 %	-4,4 %	4,4 %
3454	Vang	6	-30,9 %	-7,2 %	4,3 %
1851	Lødingen	6	-42,6 %	-12,5 %	4,2 %
1824	Vefsna	4	-14,7 %	2,7 %	4,1 %
1875	Hamarøy	6	-12,9 %	5,9 %	3,6 %
5058	Åfjord	6	-9,5 %	15,6 %	3,6 %
4222	Bykle	6	1,7 %	29,3 %	3,5 %
3423	Stor-Elvdal	6	-50,7 %	-17,1 %	3,0 %
1576	Aure	6	-33,7 %	-2,1 %	2,9 %

5530	Senja	5	-10,6 %	3,6 %	2,7 %
1828	Nesna	6	-36,9 %	-11,4 %	2,4 %
4648	Bremanger	6	-44,3 %	-19,6 %	2,3 %
301	Oslo	1	10,2 %	27,4 %	2,3 %
5033	Tydal	6	-38,5 %	-2,2 %	2,1 %
5045	Grong	5	-37,2 %	-11,0 %	2,1 %
1566	Surnadal	5	-21,8 %	4,9 %	2,1 %
1804	Bodø	3	-1,9 %	14,0 %	2,0 %
3437	Sel	5	-38,8 %	-11,1 %	1,6 %
5630	Berlevåg	6	-49,5 %	-20,6 %	1,5 %
5007	Namsos	4	-15,8 %	2,8 %	1,1 %
3425	Engerdal	6	-46,9 %	-4,7 %	1,1 %
4026	Tinn	5	-28,0 %	-2,3 %	1,0 %
4636	Solund	6	-37,9 %	-15,3 %	0,4 %
4639	Vik	6	-26,7 %	-7,6 %	0,3 %
4651	Stryn	5	-8,1 %	11,2 %	0,3 %
5042	Lierne	6	-30,9 %	-11,9 %	0,2 %
4602	Kinn	5	-19,9 %	5,7 %	0,2 %
4640	Sogndal	5	10,9 %	22,8 %	0,1 %
4643	Årdal	5	-23,9 %	-4,5 %	-1,3 %
4618	Ullensvang	5	-12,1 %	4,1 %	-1,3 %
5522	Salangen	6	-24,3 %	-1,8 %	-1,5 %
4221	Valle	6	-28,4 %	-2,7 %	-1,6 %
5612	Guovdageaidnu - Kautokeino	6	-18,0 %	-4,1 %	-1,6 %
5503	Harstad	4	-10,6 %	6,5 %	-1,8 %
3433	Skjåk	6	-27,3 %	-0,6 %	-1,9 %
5536	Lyngen	6	-35,5 %	-2,8 %	-2,1 %
5044	Namsskogan	6	-33,4 %	-17,6 %	-2,3 %
3324	Gol	4	0,1 %	16,2 %	-2,4 %
5524	Målselv	5	-8,2 %	9,6 %	-2,8 %
4642	Lærdal	5	-15,8 %	4,6 %	-3,2 %
5001	Trondheim	2	15,8 %	31,9 %	-3,6 %
1835	Træna	6	-9,1 %	15,6 %	-3,9 %
1515	Herøy (Møre og Romsdal)	5	-25,3 %	-4,5 %	-4,8 %
3428	Alvdal	5	-5,8 %	12,7 %	-4,9 %
4030	Nissedal	6	-33,2 %	4,9 %	-5,1 %
5624	Lebesby	6	-33,1 %	-5,6 %	-5,2 %
1134	Suldal	6	-22,6 %	-2,4 %	-5,2 %
3405	Lillehammer	3	4,4 %	18,1 %	-5,3 %
3439	Ringebu	5	-25,2 %	0,5 %	-5,5 %
1870	Sortland - Suortá	4	-6,4 %	14,1 %	-5,5 %
5514	Ibestad	6	-33,4 %	-18,3 %	-5,8 %
1848	Steigen	6	-1,9 %	14,2 %	-5,9 %
3449	Sør-Aurdal	5	-38,5 %	-10,7 %	-6,0 %
1133	Hjelmeland	5	-25,8 %	-1,8 %	-6,1 %
3330	Hol	5	-13,5 %	11,4 %	-6,3 %
1853	Evenes - Evenássi	6	-9,3 %	13,8 %	-6,4 %
1839	Beiarn	6	-27,4 %	-13,6 %	-6,6 %
4650	Gloppen	5	-14,3 %	3,4 %	-6,8 %
5601	Alta	4	6,0 %	22,5 %	-6,8 %
1837	Meløy	6	-25,4 %	-3,6 %	-7,0 %
3434	Lom	6	-30,4 %	0,3 %	-7,3 %
5052	Leka	6	-21,6 %	-2,2 %	-7,4 %
3328	Ål	5	-17,7 %	1,2 %	-7,5 %
5534	Karlsøy	6	-29,3 %	-4,6 %	-7,6 %
5014	Frøya	6	58,0 %	71,1 %	-7,7 %
5060	Nærøysund	5	-1,3 %	11,7 %	-7,7 %
5043	Raarvihke - Røyrvik	6	-28,2 %	-11,9 %	-7,9 %
1508	Ålesund	3	12,3 %	27,3 %	-7,9 %
5618	Måsøy	6	-30,1 %	-20,7 %	-8,0 %
5020	Osen	6	-42,6 %	-16,4 %	-8,4 %

5622	Porsanger - Porsángu - Porsanki	6	-13,4 %	14,5 %	-8,4 %
1867	Bø	6	-22,4 %	6,9 %	-8,6 %
3322	Nesbyen	5	-37,5 %	-7,3 %	-8,7 %
1511	Vanylven	6	-34,0 %	-0,9 %	-9,1 %
3422	Åmot	5	-27,4 %	-5,9 %	-9,6 %
1836	Rødøy	6	-31,9 %	-13,3 %	-9,6 %
5055	Heim	5	-18,1 %	-1,8 %	-9,9 %
1505	Kristiansund	4	-14,5 %	3,4 %	-10,3 %
5057	Ørland	5	-0,6 %	12,5 %	-10,3 %
4036	Vinje	6	-19,3 %	5,3 %	-10,3 %
1840	Saltdal	5	-26,8 %	-10,2 %	-10,8 %
5542	Skjervøy	6	-19,5 %	-12,2 %	-10,9 %
5006	Steinkjer	4	-15,1 %	6,0 %	-11,8 %
1827	Dønna	6	-29,4 %	0,0 %	-11,9 %
3401	Kongsvinger	3	-15,4 %	2,4 %	-12,0 %
3303	Kongsberg	3	9,6 %	26,5 %	-12,4 %
1860	Vestvågøy	5	-5,0 %	8,5 %	-12,4 %
3436	Nord-Fron	5	-24,6 %	-4,2 %	-12,7 %
1160	Vindafjord	5	3,3 %	20,8 %	-12,9 %
4622	Kvam	4	-17,4 %	3,7 %	-13,0 %
1514	Sande	6	-30,1 %	-3,8 %	-13,2 %
4637	Hyllestad	6	-38,6 %	-3,7 %	-13,4 %
1528	Sykkylven	4	-19,9 %	4,9 %	-13,6 %
4032	Fyresdal	6	-32,0 %	-6,7 %	-14,0 %
3336	Rollag	5	-16,5 %	10,9 %	-14,0 %
1516	Ulstein	4	-13,8 %	18,8 %	-14,0 %
1865	Vågan	5	-2,6 %	12,4 %	-14,6 %
5021	Oppdal	5	-2,3 %	14,3 %	-14,9 %
1135	Sauda	5	-19,1 %	-3,5 %	-15,0 %
3318	Krødsherad	5	-32,1 %	-14,8 %	-15,3 %
4638	Høyanger	6	-31,8 %	-0,2 %	-15,3 %
5516	Gratangen	6	-16,6 %	5,9 %	-15,8 %
1124	Sola	2	23,2 %	35,5 %	-16,4 %
3421	Trysil	5	-17,8 %	2,3 %	-16,9 %
4204	Kristiansand	3	18,5 %	33,5 %	-16,9 %
4641	Aurland	6	16,9 %	28,4 %	-17,0 %
4207	Flekkefjord	4	-9,5 %	9,4 %	-17,2 %
1539	Rauma	5	-8,7 %	3,9 %	-17,2 %
1103	Stavanger	2	2,1 %	21,0 %	-17,7 %
4034	Tokke	6	-16,8 %	4,3 %	-17,7 %
5616	Hasvik	6	-22,9 %	-14,0 %	-18,0 %
1868	Øksnes	5	-7,2 %	9,4 %	-18,1 %
3432	Lesja	6	-26,0 %	-1,3 %	-18,2 %
1859	Flakstad	6	-33,3 %	-13,3 %	-18,2 %
3407	Gjøvik	3	-2,7 %	11,5 %	-18,5 %
1101	Eigersund	4	-14,6 %	18,8 %	-18,5 %
4629	Modalen	6	-7,5 %	7,5 %	-18,6 %
5614	Loppa	6	-23,0 %	-12,6 %	-18,6 %
1874	Moskenes	6	-20,3 %	-9,5 %	-18,7 %
1106	Haugesund	3	2,2 %	21,1 %	-18,9 %
5544	Nordreisa	5	-22,0 %	-4,7 %	-19,0 %
4614	Stord	4	23,5 %	34,5 %	-19,7 %
5037	Levanger	4	-4,8 %	12,5 %	-20,2 %
1845	Sørfold	6	-27,4 %	-10,7 %	-20,3 %
4022	Seljord	5	-16,5 %	0,9 %	-20,4 %
4646	Fjaler	6	-6,3 %	4,2 %	-20,4 %
4617	Kvinnherad	5	-5,8 %	17,0 %	-20,4 %
5054	Indre Fosen	5	-26,6 %	0,8 %	-20,5 %
1866	Hadse	5	-3,9 %	8,1 %	-20,8 %
5059	Orkland	4	-5,1 %	8,4 %	-21,3 %
1816	Vevelstad	6	-35,9 %	-12,2 %	-21,4 %

4217	Åmli	5	-33,4 %	-8,6 %	-21,6 %
5022	Rennebu	5	-27,2 %	-5,0 %	-21,6 %
4649	Stad	5	-5,9 %	16,6 %	-21,6 %
3435	Vågå	5	-26,5 %	-8,3 %	-21,8 %
5538	Storfjord - Omasvuotna - Omasvuono	6	-25,1 %	1,2 %	-22,0 %
1818	Herøy (Nordland)	6	-9,4 %	7,8 %	-22,3 %
1815	Vega	6	-28,2 %	1,8 %	-22,3 %
4621	Voss	4	2,8 %	13,0 %	-22,5 %
4633	Fedje	6	-29,3 %	1,3 %	-23,2 %
1144	Kvitsøy	6	24,6 %	46,9 %	-23,2 %
3403	Hamar	2	21,8 %	29,3 %	-23,5 %
5540	Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	6	-42,3 %	-20,5 %	-24,6 %
3420	Elverum	3	0,9 %	16,2 %	-24,8 %
5626	Gamvik	6	-33,3 %	-20,1 %	-25,3 %
3446	Gran	3	-19,4 %	4,0 %	-25,9 %
4645	Askvoll	6	-34,0 %	-13,4 %	-27,5 %
3448	Nordre Land	4	-18,5 %	1,6 %	-27,9 %
5027	Midtre Gauldal	5	-27,4 %	-7,0 %	-28,3 %
5546	Kvænangen	6	-19,4 %	-8,8 %	-28,3 %
5056	Hitra	6	11,4 %	28,9 %	-28,5 %
3429	Folldal	6	-28,0 %	0,9 %	-28,6 %
3905	Tønsberg	2	16,5 %	32,4 %	-29,6 %
5061	Rindal	5	-25,5 %	0,8 %	-30,0 %
1112	Lund	5	-19,6 %	0,9 %	-30,4 %
3320	Flå	5	13,3 %	21,2 %	-30,8 %
3332	Sigdal	5	-20,9 %	2,8 %	-30,9 %
4203	Arendal	3	0,6 %	16,1 %	-31,3 %
4005	Notodden	4	-7,0 %	8,4 %	-31,5 %
4220	Bygland	6	-29,9 %	4,8 %	-32,6 %
1577	Volda	4	5,0 %	26,2 %	-33,0 %
5532	Balsfjord	6	-13,0 %	2,6 %	-33,1 %
3426	Tolga	5	-38,1 %	-10,8 %	-33,4 %
3305	Ringerike	3	-0,2 %	18,9 %	-33,6 %
4003	Skien	3	2,6 %	17,6 %	-34,1 %
3443	Vestre Toten	3	-3,3 %	16,4 %	-34,1 %
4014	Kragerø	4	-21,9 %	-1,5 %	-34,3 %
5041	Snåase - Snåsa	6	-27,9 %	-2,3 %	-34,9 %
1812	Sømna	6	-28,2 %	-8,5 %	-34,9 %
5636	Unjárga - Nesseby	6	-33,9 %	-19,0 %	-36,0 %
3419	Våler (Innlandet)	5	-32,4 %	-2,7 %	-36,4 %
1825	Grane	6	-29,9 %	-4,1 %	-36,4 %
1580	Haram	5	-10,2 %	10,0 %	-36,6 %
3418	Åsnes	5	-28,2 %	-0,6 %	-37,4 %
5035	Stjørdal	3	3,2 %	22,2 %	-37,4 %
4028	Kviteseid	5	-13,6 %	10,9 %	-37,6 %
4644	Luster	5	-8,7 %	7,3 %	-38,4 %
4219	Evje og Hornnes	4	-3,5 %	3,6 %	-38,7 %
3453	Øystre Slidre	5	-18,3 %	3,8 %	-39,1 %
3326	Hemsedal	5	12,4 %	34,8 %	-39,2 %
3430	Os	6	-27,7 %	-1,1 %	-39,7 %
4225	Lyngdal	4	2,5 %	13,9 %	-39,7 %
1841	Fauske - Fuosko	4	-15,5 %	3,7 %	-40,5 %
1811	Bindal	6	-32,0 %	-16,4 %	-40,6 %
4201	Risør	4	-28,2 %	-1,9 %	-40,7 %
5046	Høylandet	6	-24,0 %	-16,8 %	-40,7 %
3417	Grue	5	-24,3 %	-2,7 %	-40,8 %
5038	Verdal	4	-2,2 %	14,9 %	-40,9 %
4205	Lindesnes	4	-8,6 %	10,6 %	-40,9 %
5528	Dyrøy	6	-40,3 %	-14,5 %	-41,3 %
3201	Bærum	1	3,1 %	21,4 %	-41,4 %
5512	Tjeldsund	6	-25,6 %	-0,6 %	-41,6 %

4206	Farsund	4	-14,8 %	3,7 %	-41,6 %
4226	Hægebostad	5	-7,2 %	14,4 %	-42,4 %
4616	Tysnes	5	7,3 %	22,0 %	-43,1 %
1535	Vestnes	5	4,6 %	26,8 %	-43,3 %
5034	Meråker	5	-23,3 %	-8,0 %	-43,3 %
5032	Selbu	5	-5,0 %	21,3 %	-44,3 %
4024	Hjartdal	5	-24,8 %	1,7 %	-44,4 %
3101	Halden	3	-0,7 %	16,7 %	-45,0 %
5518	Loabåk - Lavangen	6	-17,7 %	5,3 %	-45,3 %
3105	Sarpsborg	2	9,9 %	23,2 %	-45,3 %
1560	Tingvoll	5	-23,8 %	0,8 %	-46,0 %
3907	Sandefjord	3	9,6 %	25,3 %	-46,1 %
4611	Etne	5	-12,9 %	11,0 %	-46,7 %
4001	Porsgrunn	3	1,3 %	17,9 %	-47,1 %
1520	Ørsta	4	-2,6 %	11,8 %	-48,8 %
5510	Kvæfjord	5	-31,6 %	-16,5 %	-49,9 %
1111	Sokndal	5	-13,5 %	4,7 %	-50,0 %
4227	Kvinesdal	5	-15,7 %	5,5 %	-50,2 %
3909	Larvik	3	-2,9 %	16,4 %	-51,1 %
1554	Averøy	5	-13,1 %	7,3 %	-51,2 %
3424	Rendalen	6	-26,0 %	-0,5 %	-51,3 %
4634	Masfjorden	6	-22,7 %	-7,6 %	-52,3 %
4211	Gjerstad	5	-17,1 %	14,8 %	-52,6 %
3450	Etnedal	5	-42,5 %	-22,2 %	-53,3 %
4613	Bømlo	5	10,5 %	25,3 %	-53,6 %
3452	Vestre Slidre	5	-14,2 %	5,5 %	-53,7 %
1119	Hå	4	-0,4 %	14,8 %	-54,1 %
4620	Ulvik	6	-7,2 %	18,9 %	-55,3 %
3901	Horten	2	-5,0 %	12,9 %	-55,7 %
5047	Overhalla	5	-12,7 %	3,8 %	-56,6 %
5036	Frosta	5	-20,6 %	10,3 %	-57,5 %
3411	Ringsaker	3	5,4 %	21,7 %	-58,2 %
1114	Bjerkreim	4	-13,5 %	-1,0 %	-58,9 %
3416	Eidskog	4	-29,1 %	6,9 %	-59,7 %
5026	Holtålen	6	-21,4 %	0,0 %	-60,0 %
3301	Drammen	2	9,1 %	21,5 %	-61,2 %
3440	Øyer	4	-22,7 %	1,3 %	-62,0 %
3316	Modum	3	1,5 %	15,4 %	-62,4 %
3441	Gausdal	4	-17,5 %	6,3 %	-62,7 %
4020	Midt-Telemark	4	23,3 %	30,5 %	-63,1 %
4631	Alver	4	0,4 %	17,6 %	-64,9 %
4632	Austrheim	5	-14,2 %	11,9 %	-65,0 %
3103	Moss	2	12,0 %	31,2 %	-65,6 %
3107	Fredrikstad	2	15,4 %	31,3 %	-65,7 %
1108	Sandnes	2	21,0 %	32,0 %	-65,9 %
1146	Tysvær	4	9,4 %	25,8 %	-66,9 %
4215	Lillesand	3	15,3 %	28,3 %	-67,2 %
4213	Tvedestrand	4	-0,7 %	16,6 %	-67,6 %
3112	Råde	3	1,5 %	21,6 %	-68,2 %
4630	Osterøy	4	-13,5 %	7,1 %	-68,3 %
1579	Hustadvika	5	-13,8 %	5,3 %	-68,6 %
3312	Lier	2	14,5 %	27,7 %	-68,6 %
1149	Karmøy	4	1,7 %	16,3 %	-68,7 %
3122	Marker	4	-10,5 %	13,7 %	-70,9 %
3438	Sør-Fron	5	-23,3 %	-1,8 %	-71,2 %
1517	Hareid	4	-13,8 %	4,0 %	-71,9 %
1832	Hemnes	5	-18,3 %	-2,3 %	-72,6 %
4018	Nome	4	-14,7 %	2,9 %	-73,9 %
5053	Inderøy	4	-11,5 %	9,0 %	-75,0 %
3414	Nord-Odal	4	-19,0 %	4,7 %	-75,4 %
3442	Østre Toten	4	-15,3 %	5,9 %	-75,6 %

4012	Bamble	3	-10,5 %	6,7 %	-77,0 %
3209	Ullensaker	2	101,1 %	102,6 %	-77,0 %
4016	Drangedal	5	-15,6 %	4,8 %	-77,3 %
4626	Øygarden	4	12,2 %	31,2 %	-79,7 %
1145	Bokn	5	-3,7 %	30,7 %	-80,2 %
4202	Grimstad	3	28,3 %	45,1 %	-80,3 %
3120	Rakkestad	3	5,9 %	21,9 %	-80,7 %
3216	Vestby	2	38,2 %	49,4 %	-81,3 %
1547	Aukra	5	15,4 %	19,7 %	-83,1 %
1557	Gjemnes	5	-14,4 %	6,6 %	-84,4 %
3110	Hvaler	4	-27,4 %	23,0 %	-84,7 %
1121	Time	3	7,5 %	21,6 %	-84,8 %
3218	Ås	2	49,6 %	59,7 %	-85,9 %
1120	Klepp	3	19,4 %	33,1 %	-86,9 %
4628	Vaksdal	5	-21,9 %	-7,1 %	-87,3 %
5526	Sørreisa	5	-13,6 %	12,1 %	-92,6 %
3203	Asker	2	10,9 %	27,5 %	-93,1 %
1130	Strand	3	15,2 %	26,4 %	-93,1 %
3415	Sør-Odal	3	-9,3 %	13,1 %	-94,5 %
3118	Indre Østfold	3	10,9 %	24,0 %	-96,6 %
3334	Flesberg	4	-13,7 %	9,0 %	-99,4 %
3413	Stange	3	3,8 %	17,5 %	-100,1 %
3310	Hole	3	-10,6 %	12,3 %	-100,5 %
4615	Fitjar	5	11,8 %	29,0 %	-100,8 %
3207	Nordre Follo	2	19,9 %	34,9 %	-101,3 %
4624	Bjørnafjorden	4	21,0 %	34,6 %	-103,4 %
3447	Søndre Land	4	-25,6 %	-1,4 %	-104,2 %
3214	Frogn	2	-18,4 %	12,2 %	-104,3 %
3205	Lillestrøm	1	43,0 %	56,0 %	-105,0 %
3124	Aremark	5	-31,7 %	-4,0 %	-110,0 %
4216	Birkenes	4	-0,8 %	10,5 %	-110,6 %
3226	Aurskog-Høland	3	8,4 %	28,7 %	-110,6 %
1532	Giske	4	12,5 %	26,1 %	-112,6 %
1122	Gjesdal	3	-2,2 %	10,3 %	-113,1 %
1822	Leirfjord	6	-11,0 %	9,4 %	-114,6 %
3236	Jevnaker	3	-0,4 %	16,7 %	-114,6 %
3911	Færder	3	-15,0 %	8,7 %	-115,7 %
3242	Hurdal	4	-2,3 %	12,0 %	-116,7 %
1531	Sula	4	17,5 %	24,3 %	-118,1 %
4214	Froland	4	23,3 %	33,9 %	-118,6 %
3903	Holmestrand	3	32,3 %	46,6 %	-119,2 %
4223	Vennesla	3	10,2 %	20,7 %	-126,2 %
1127	Randaberg	3	10,1 %	37,0 %	-126,5 %
4627	Askøy	3	4,1 %	16,3 %	-130,1 %
3314	Øvre Eiker	3	28,8 %	40,4 %	-130,5 %
3212	Nesodden	3	2,5 %	21,9 %	-132,9 %
4212	Vegårshei	5	11,6 %	32,6 %	-134,7 %
3222	Lørenskog	1	127,6 %	134,6 %	-135,8 %
5028	Melhus	3	11,7 %	23,6 %	-137,3 %
3232	Nittedal	2	18,1 %	33,9 %	-138,8 %
4623	Samnanger	4	-18,9 %	-0,7 %	-139,3 %
4612	Sveio	4	-4,9 %	11,5 %	-139,4 %
4218	Iveland	5	-2,2 %	5,7 %	-147,5 %
3412	Løten	3	-6,3 %	5,6 %	-148,3 %
3220	Enebakk	3	-1,3 %	14,1 %	-152,2 %
3234	Lunner	3	-13,6 %	11,5 %	-153,6 %
3116	Skiptvet	3	3,2 %	17,1 %	-176,2 %
5031	Malvik	3	3,4 %	22,5 %	-178,4 %
3114	Våler (Viken)	3	24,5 %	43,2 %	-184,8 %
3228	Nes	3	27,1 %	41,1 %	-185,7 %
4010	Siljan	4	-11,8 %	2,8 %	-187,4 %

3240	Eidsvoll	3	45,1 %	51,5 %	-193,6 %
5029	Skaun	4	4,6 %	17,3 %	-209,0 %
3230	Gjerdrum	2	26,3 %	49,1 %	-216,0 %
3238	Nannestad	3	114,9 %	117,0 %	-273,1 %
3224	Rælingen	1	32,1 %	41,4 %	-350,4 %