

Rekrutteringsbehov i region Østfold fram mot 2025

1. Innledning

KS har beregnet rekrutteringsbehovet i region Østfold fram mot 2025. Med region Østfold menes alle de 18 kommunene Østfold fylke består av. Østfold fylkeskommune er ikke inkludert i beregningene. Beregningene er gjort ved bruk av KS' rekrutteringsmodell. Data i modellen er hentet fra KS' PAI-register, samt en befolkningsprognose fra SSB. Det er i første del av notatet brukt SSBs befolkningsprognose som antar middels nasjonal vekst. Det vil si moderate anslag på de fire faktorene fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring. I del 7.1 er det brukt en befolkningsprognose som antar høy nettoinnvandring.

Rekrutteringsmodellen lager en prognose over fremtidig behov for antall årsverk, antall ansatte, antall forventede avganger, og antall rekrutteringer som er nødvendig for å dekke opp for de som slutter. I tillegg estimerer den fremtidige personalkostnader.

Modellen deler opp kommunene i seks sektorer og 29 yrkesgrupper. De seks sektorene er administrasjon, undervisning, barnehager, helse/omsorg, samferdsel og teknikk og en restkategori kalt annet. De 29 yrkesgruppene er aggregeringer av stillingskodene som fremkommer av Hovedtariffavtalen. For eksempel består yrkesgruppen sykepleier av de tre stillingskodene for sykepleier, spesialsykepleier og klinisk spesialsykepleier. Det er i dette notatet lagt vekt på de seks sektorene. Men i del 7.2 er det vist et eksempel på årsverksbehovet for yrkesgruppen sykepleier.

Det er i modellen mulig å gjøre en rekke antagelser som kan påvirke resultatet av prognosen. For eksempel kan andelen barn i barnehagen endres over tid, noe som kan påvirke etterspørselen etter barnehagepersonell. Et annet eksempel er endret pensjonsalder. Dersom avgangsalderen endrer seg over en tidsperiode, kan rekrutteringsbehovet i denne perioden også endre seg. Det er i dette notatet ikke lagt inn noen slike antagelser. Dette må tas høyde for når en leser resultatene. I del 7.1 og 7.2 er det vist eksempler på hvordan prognosen vil endre seg dersom man antar henholdsvis høy nettoinnvandring og økte stillingsstørrelser.

2. Hovedresultater

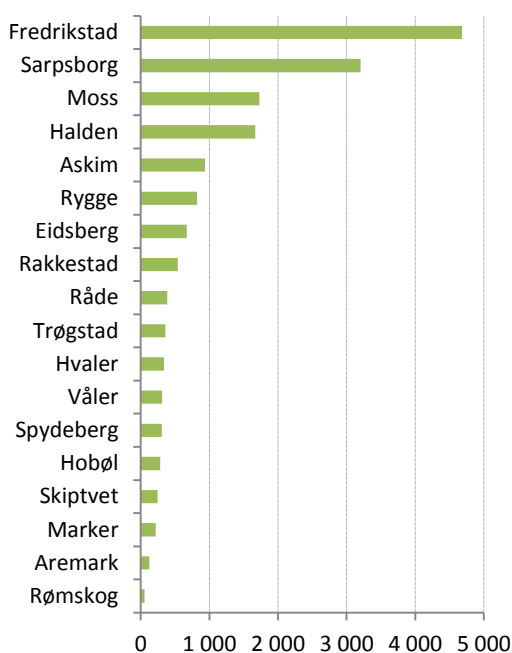
I perioden fra 2015 til 2025 forventes befolkningen i region Østfold å øke fra ca. 291 000 til ca. 322 000 personer. Dette tilsvarer en økning på 10,6 prosent. Gitt den forventede befolkningsveksten må antall årsverk øke med 14,8 prosent for å opprettholde dagens nivå på kommunale tjenester. Dette tilsvarer en økning på 2 500 årsverk. Det er i helse/omsorgssektoren behovet for årsverk vil øke mest, med 23,5 prosent, noe som tilsvarer i overkant av 1 800 årsverk.

Gitt at gjennomsnittlig stillingsstørrelse holder seg stabil gjennom tiårsperioden vil behovet for ansatte i region Østfold øke med ca. 16 prosent. Dette tilsvarer i overkant av 3 500 personer. Det forventes at ca. 2 400 ansatte vil forlate regionen hvert år fram mot 2025. For å dekke opp for disse, og for å møte det økte behovet for årsverk må det rekrutteres ca. 2 750 personer til regionen hvert år.

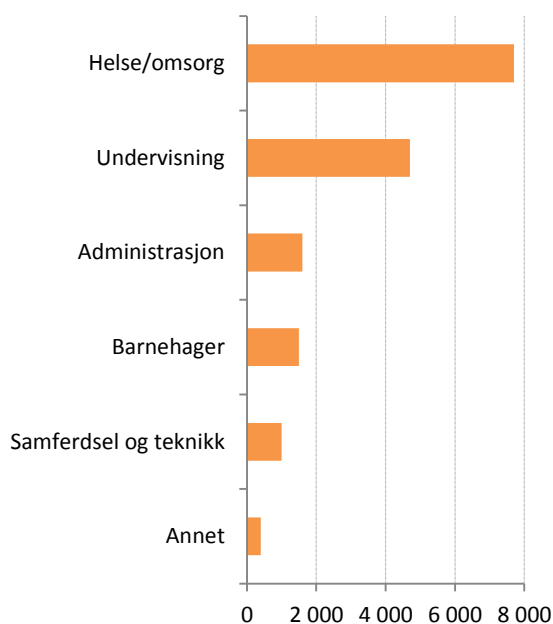
3. Behov for årsverk fram mot 2025

Per desember 2015 var det 16 900 årsverk i region Østfold. Antall årsverk varierer med størrelsen på kommunen. Fredrikstad er klart størst med 4 580 årsverk, mens Rømskog er minst med 56 årsverk. Figur 1A og 1B viser hvordan de 16 900 årsverkene i regionen fordeler seg mellom de ulike kommunene og mellom de seks sektorene. Helse/omsorg er den største sektoren med ca. 7 700 årsverk, noe som utgjør ca. 46 prosent av alle årsverkene i regionen. Undervisningssektoren utgjør ca. 4 700 årsverk, mens barnehagesektoren utgjør ca. 1 500 årsverk. Administrasjon og samferdsel og teknikk utgjør henholdsvis 1 600 og 1 000 årsverk.

Figur 1A. Antall årsverk per kommune



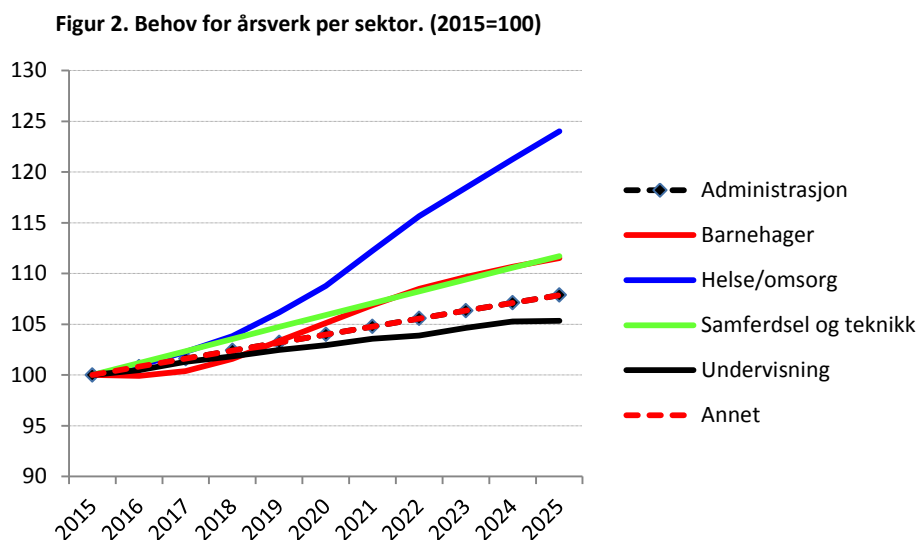
Figur 1B. Antall årsverk per sektor i region Østfold



Dersom region Østfold skal kunne tilby de samme tjenestene den nærmeste tiårsperioden må antall årsverk øke med ca. 14,8 prosent fram mot 2025. Dette tilsvarer ca. 2 500 årsverk. Det er behovet i helse/omsorgssektoren som forventes å øke mest med 23,5 prosent, noe som tilsvarer i overkant av 1 800 årsverk. Undervisningssektoren forventes å ha den laveste økningen i behovet for årsverk fram mot 2025 med 5,1 prosent. Dette tilsvarer ca. 240 årsverk. Tabell 1 viser estimert behov for årsverk for de ulike sektorene i region Østfold fram mot 2025.

Tabell 1. Behov for årsverk per sektor fram mot 2025							
	2015	2017	2019	2021	2023	2025	%-endring 2015 - 2025
Administrasjon	1 600	1 620	1 650	1 670	1 700	1 720	7,5 %
Barnehager	1 500	1 510	1 550	1 600	1 650	1 680	12,0 %
Helse/omsorg	7 700	7 850	8 150	8 600	9 100	9 510	23,5 %
Samferdsel og teknikk	1 000	1 020	1 050	1 070	1 100	1 120	12,0 %
Undervisning	4 700	4 750	4 800	4 850	4 900	4 940	5,1 %
Annet	400	400	410	415	420	430	7,5 %
Totalt	16 900	17 150	17 610	18 205	18 870	19 400	14,8 %

Figur 2 viser indekstert behov for årsverk per sektor, der år 2015 er satt lik 100. Som det kommer fram av grafen vil helse/omsorgssektoren vokse klart mest av de seks sektorene. Den kraftige økningen i behovet for årsverk i helse/omsorgssektoren gjør at den forventes å vokse fra å utgjøre 46 prosent av alle årsverkene i 2015 til å utgjøre 49 prosent av årsverkene i 2025. Undervisningssektoren, som i 2015 utgjorde 28 prosent av alle årsverkene, forventes i 2025 å utgjøre 25 prosent. De andre sektorene forventes å utgjøre ca. like stor andel av årsverkene i 2025 som de gjorde i 2015.



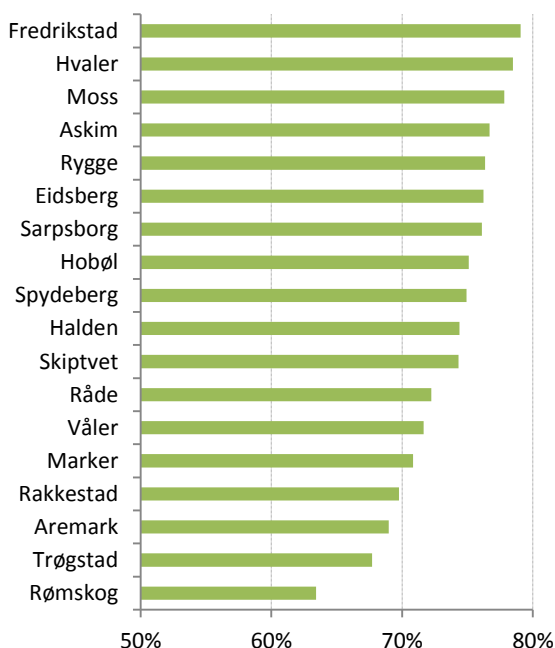
4. Behov for ansatte fram mot 2025

Ettersom en stor andel av de ansatte i kommunal sektor ikke jobber i fulle stillinger, er det flere ansatte enn det er årsverk. Per desember 2015 var det totalt 22 200 ansatte i region Østfold.

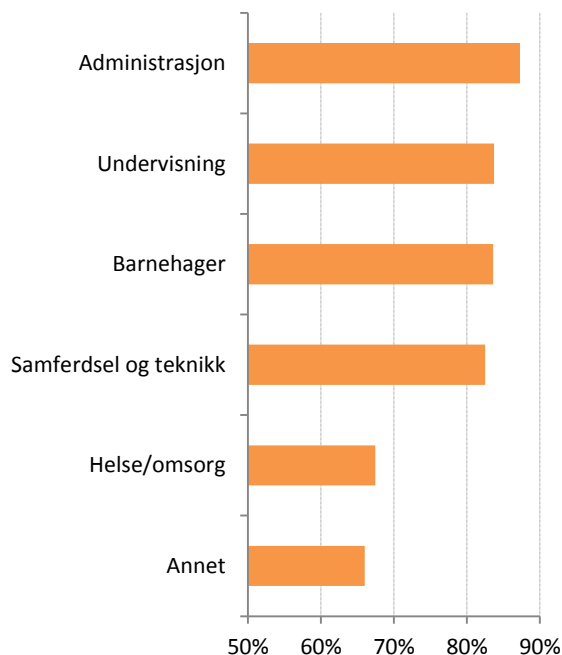
Behovet for ansatte vil som regel bevege seg i samme retning som behov for årsverk. Men en endring i gjennomsnittlig stillingsstørrelse vil påvirke behovet for ansatte. Dersom gjennomsnittlig stillingsstørrelse øker, vil behovet for ansatte ikke øke i samme grad som behovet for årsverk.

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse varierer mye både mellom kommunene og mellom sektorene. I Fredrikstad er gjennomsnittlig stillingsstørrelse 79 prosent, mens den i Rømskog er 63 prosent, jf. figur 3A. Mellom sektorene er det administrasjon som har høyest gjennomsnittlig stillingsstørrelse med 87,3 prosent, mens helse/omsorgssektoren har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse 67,5 prosent, jf. figur 3B.

Figur 3A. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse per kommune



Figur 3B. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse per sektor i region Østfold



Gitt at gjennomsnittlig stillingsstørrelse holder seg på ca. samme nivå i alle årene fra 2015 til 2025, vil det i 2025 være behov for i overkant av 3 500 flere ansatte enn det er per i dag. Dette tilsvarer en økning på 16 prosent. Tabell 2 viser behovet for ansatte i de ulike sektorene fram mot 2025.

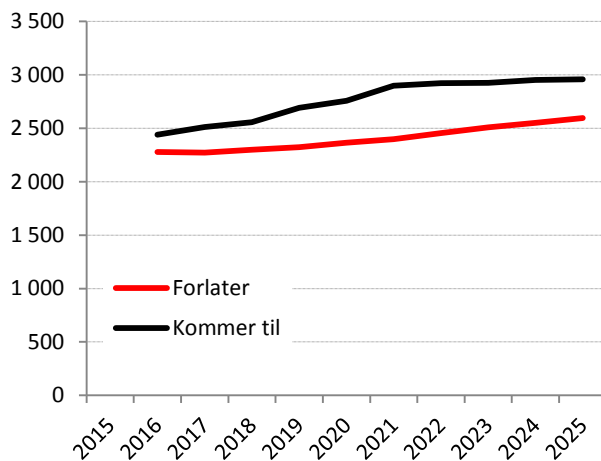
Tabell 2. Behov for ansatte per sektor fram mot 2025							
	2015	2017	2019	2021	2023	2025	%-endring 2015 - 2025
Administrasjon	1 900	1 900	1 940	1 970	2 000	2 030	6,8 %
Barnehager	1 800	1 820	1 870	1 940	2 000	2 020	12,2 %
Helse/omsorg	11 250	11 500	11 950	12 650	13 350	14 000	24,4 %
Samferdsel og teknikk	1 150	1 175	1 200	1 230	1 250	1 280	11,3 %
Undervisning	5 600	5 650	5 700	5 800	5 850	5 900	5,4 %
Annet	500	500	510	520	530	530	6,0 %
Totalt	22 200	22 545	23 170	24 110	24 980	25 760	16,0 %

5. Hvor mange må rekrutteres til regionen for å dekke behovet for ansatte/årsverk?

For å kunne tilby de samme tjenestene i framtiden må ansatte som slutter erstattes av nye ansatte. I tillegg vil det økte behovet for årsverk gjøre at det må ansettes flere personer enn antall personer som slutter. Det er i modellen antatt at turnover i region Østfold den nærmeste tiårsperioden vil holde seg på samme nivå som gjennomsnittet for de fire årene fra 2011 til 2015.

Det er beregnet at over tiårsperioden fra 2015 til 2025 vil ca. 24 000 personer forlate region Østfold. Det vil si omtrent 2 400 personer per år. Noe færre i årene før 2021 og noe flere i årene fra og med 2021. For å dekke opp for de som forlater regionen og for å møte det fremtidige behovet for årsverk/ansatte må det i samme periode ansettes i overkant av 27 500 personer. Dette tilsvarer omtrent 2 750 personer per år. Noe færre i årene før 2020 og noe flere i årene fra og med 2020, jf. figur 4.

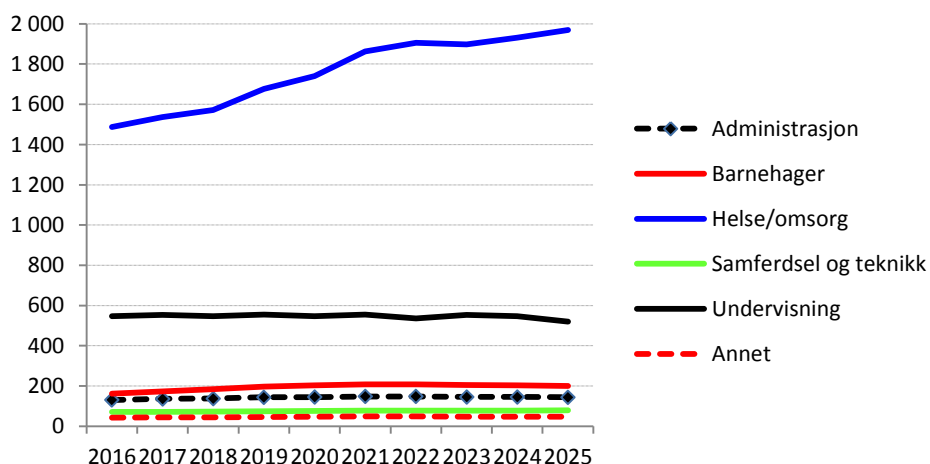
Figur 4. Antall personer som forventes å forlate region Østfold, og antall personer som må ansettes for å dekke fremtidig behov for årsverk



Det er alltid en kostnad ved å rekruttere nye ansatte. Selve ansettelsesprosessen har en kostnad, og opplæring av nye ansatte har en kostnad. Det er derfor verdt å merke seg at mange av dem som blir rekruttert til kommunesektoren fra ett år til det neste har erfaring fra kommunesektoren fra tidligere ansettelsesforhold. For eksempel sluttet det ca. 60 000 personer i kommunal sektor fra 2013 til 2014. I 2015 var nærmere 13 500 av disse tilbake i kommunal sektor. Det er ikke gjort en tilsvarende beregning for region Østfold, men det er nærliggende å anta at mange av de som blir ansatt har erfaring fra kommunal sektor fra tidligere ansettelsesforhold.

Som tidligere vist er størrelsen på de ulike sektorene veldig ulike. I tillegg vil fremtidig behov for årsverk/ansatte utvikle seg ulikt mellom sektorene. Dermed vil også antall nødvendige rekrutteringer arte seg veldig forskjellig mellom sektorene. Ettersom helse/omsorgssektoren er klart størst, og det er i denne sektoren behovet for årsverk forventes å øke mest, er det også i denne sektoren rekrutteringsbehovet er størst. Figur 5 viser antall rekrutteringer per sektor som er nødvendig for å dekke opp for de som forlater sine stillinger i regionen, og for å møte det økte behovet for årsverk/ansatte.

Figur 5. Antall nødvendige rekrutteringer per år til region Østfold som er nødvendig for å dekke fremtidig behov for årsverk/ansatte



Boks 1. Litt mer om avganger og rekrutteringer

Det er mange måter å se på avganger fra en region på. Disse kan deles inn i fire kategorier:

1. De som forlater regionen helt. Det vil si at man slutter å jobbe i en av kommunene i regionen og begynner å jobbe et helt annet sted. Dette kan enten være en kommune utenfor regionen eller i privat eller statlig sektor. For eksempel: en sykepleier slutter i Aremark kommune og begynner som sykepleier ved Sykehuset Østfold (som ikke er kommunalt).
2. De som slutter å jobbe i en av kommunene i regionen, men begynner å jobbe i en annen kommune i samme region. Disse har altså sluttet og begynt i samme region, men i ulik kommune. For eksempel: En hjemmehjelp slutter i Hobøl kommune og begynner som hjemmehjelp i Marker kommune.
3. De som slutter i sin stilling i kommunen de jobber i, men begynner å jobbe i en annen stilling i samme kommune. For eksempel: En barnehagelærer slutter i Halden kommune og begynner i stilling som leder i sentraladministrasjonen i samme kommune.
4. De som slutter i sin stilling i en kommune og begynner å jobbe i en annen stilling i en annen kommune, men i samme region. For eksempel: En lærer slutter i Hvaler kommune, og begynner som rektor i Rygge kommune.

Antall avganger vil være ulik ut ifra hvilken av de fire definisjonene man velger. Og i alle fire tilfellene må de som slutter erstattes, slik at antall nødvendige rekrutteringer vil avhenge av den definisjonen man velger. Det er i denne rapporten brukt definisjon 1. Det vil si at jobbytter internt i regionen og mellom stillinger ikke er inkludert i tallene. De 27 500 personene som må rekrutteres over tiårsperioden kan dermed ikke rekrutteres fra en kommune i region Østfold til en annen kommune i samme region. De må enten komme utenfra regionen, fra statlig eller privat sektor, eller være nyutdannede.

6. Litt om lønnskostnader

Det økte behovet for årsverk/ansatte fram mot 2025 vil også gjøre at lønnskostnader og kostnader knyttet til bruk av vikarer og ekstrahjelp vil øke. I 2015 var lønnskostnadene i region Østfold i underkant av 8 milliarder kroner. Dette forventes å øke med ca. 1 milliard kroner fram mot 2025. Kostnadene ved bruk av vikarer og ekstrahjelp var i 2015 ca. 1,7 milliarder kroner. Dette forventes å øke med ca. 700 millioner kroner fram mot 2025. Det aller meste av denne økningen forventes å komme i sektor helse/omsorg. Dette skyldes at denne sektoren forventes å vokse klart mest, og at bruken av vikarer og ekstrahjelp er mest utbredt i denne sektoren.

7. Hva bestemmer behovet for antall årsverk, antall ansatte og antall rekrutteringer? Et par eksempler

Det er mange faktorer som er med på å bestemme hvor mange årsverk og hvor mange ansatte fremtidens kommuner vil trenge, og hvor mange rekrutteringer som er nødvendig for å møte fremtidens behov. Noen faktorer er umulig å påvirke, mens andre er fullt mulig å påvirke.

Den største driveren som bestemmer etterspørselen etter ansatte er befolkningsveksten, og strukturendringer i denne. Jo flere mennesker som bor i en region, jo flere ansatte trengs det i kommunene for å kunne tilby et høyt nivå på tjenestene. Men en endret aldersfordeling i befolkningen vil påvirke de ulike sektorene ulikt. Hvis en økt andel av befolkningen befinner seg i aldersgruppen 1-5 år vil dette føre til økt etterspørsel etter folk til barnehagesektoren. Hvis en økt andel av befolkningen befinner seg i aldersgruppen 70 – 90 år vil dette føre til økt etterspørsel etter folk i pleie/omsorgssektoren.

I tillegg kan sentralt bestemt politikk føre til endret adferd i befolkningen som kan påvirke behovet for ansatte. For eksempel kan endring i kontantstøtteordningen føre til at andelen barn i barnehage enten øker eller reduseres, noe som vil føre til endret behov for ansatte i barnehager. Endringer i pensjonsordninger kan påvirke når folk velger å gå av med pensjon. Dersom dette fører til at folk står lenger i jobb vil det dempe behovet for nyansettelser.

Kontantstøtte, pensjonsreform, samhandlingsreform, kommunereform, IA-avtale etc. er eksempler på ytre faktorer som kan føre til endringer i behovet for ansatte over tid.

I 2013 ble Heltidserklæringen skrevet under av KS, Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund, der målet er å få til en heltidskultur i kommunesektoren. Dersom man lykkes med dette vil det føre til at samme antall personer utfører flere årsverk. Arbeidstilbudet øker. Dette vil dempe etterspørselen etter nye ansatte. Økte (eller reduserte) stillingsstørrelser er et eksempel på en faktor som en kommune har mulighet til å påvirke, og som kan endre behovet for ansatte i den ene eller andre retningen.

Andre faktorer som en kommune kan påvirke er produktivitet, turnover og sykefravær. Økt produktivitet vil redusere behovet for årsverk. Lavere turnover vil redusere behovet for rekrutteringer og kostnadene dette fører med seg. Redusert sykefravær vil redusere bruken av vikarer og alle kostnadene sykefravær fører med seg.

I Rekrutteringsmodellen er det mulig å gjøre antagelser om en rekke av de overnevnte faktorer. Både de det er mulig å påvirke og de ytre faktorene det er umulig å påvirke.

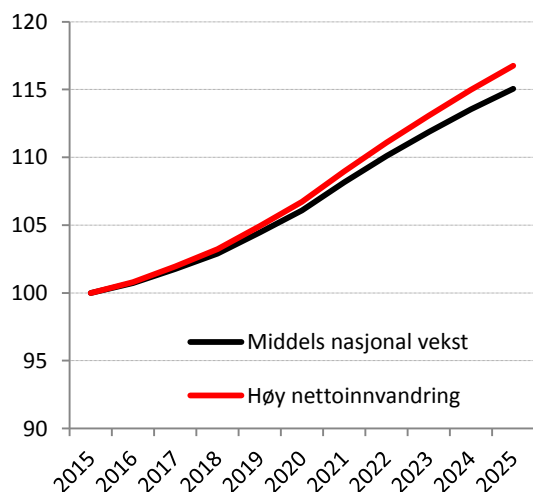
Under er det vist to eksempler som viser hvordan disse faktorene kan slå ut. I det første eksemplet er det vist hvordan behovet for årsverk vil arte seg dersom en tar utgangspunkt i en befolkningsprognose som antar høy nettoinnvandring framfor middels nasjonal vekst som tidligere vist. Høy nettoinnvandring er en faktor det er umulig å påvirke, men som man likevel må ta høyde for. Det andre eksemplet viser effekten av at man, for noen yrkesgrupper, klarer å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Dette er en faktor det er mulig å påvirke.

7.1. Økt innvandring

Tabell 1 i del 3 viste behovet for årsverk fram mot 2025 dersom man antok middels nasjonal befolkningsvekst. Tabellen viste at i 2025 ville behovet for årsverk i region Østfold være 14,8 prosent høyere enn i 2015. Tabell 3 viser behovet for årsverk i region Østfold dersom man antar høy nettoinnvandring. Med en slik antagelse ser man at behovet for årsverk fram mot 2025 har økt fra 14,8 prosent (middels nasjonal vekst) til 16,6 prosent.

Tabell 3. Behov for årsverk per sektor fram mot 2025. Med antagelse om høy nettoinnvandring							
	2015	2017	2019	2021	2023	2025	%-endring 2015 - 2025
Administrasjon	1 600	1 620	1 650	1 680	1 710	1 740	8,7 %
Barnehager	1 500	1 520	1 570	1 640	1 700	1 740	16,0 %
Helse/omsorg	7 700	7 850	8 170	8 650	9 140	9 600	24,7 %
Samferdsel og teknikk	1 000	1 030	1 050	1 080	1 100	1 150	15,0 %
Undervisning	4 700	4 760	4 830	4 900	5 000	5 050	7,4 %
Annet	400	400	410	420	420	430	7,5 %
Totalt	16 900	17 180	17 680	18 370	19 070	19 710	16,6 %

Figur 6. Behov for årsverk i region Østfold med utgangspunkt i to ulike befolkningsprognoser. 2015 = 100



7.2. Økte stillingsstørrelser

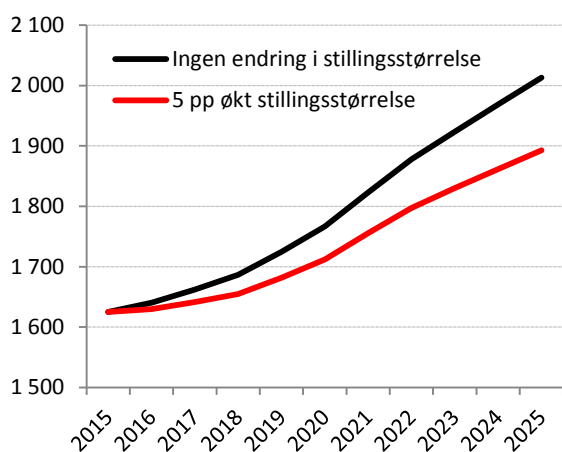
Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunal sektor (utenom fylkeskommunene) er 78 prosent på nasjonalt nivå. Helse/omsorgssektoren har lavest gjennomsnittlig stillingsstørrelse med 69 prosent¹. En endring i gjennomsnittlig stillingsstørrelse vil ikke endre behovet for årsverk. Men det vil derimot endre behovet for ansatte. Dersom alle øker sin stillingsstørrelse med for eksempel fem prosentpoeng vil like mange mennesker utføre flere antall årsverk.

Det er mange yrkesgrupper der det er usannsynlig å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse. For eksempel for yrkesgruppene i sentraladministrasjonen i en kommune der gjennomsnittlig stillingsstørrelse allerede er høy (88 % på nasjonalt nivå). Men innenfor sektor helse/omsorg er det flere yrkesgrupper med lave stillingsstørrelser hvor det er «mye å gå på».

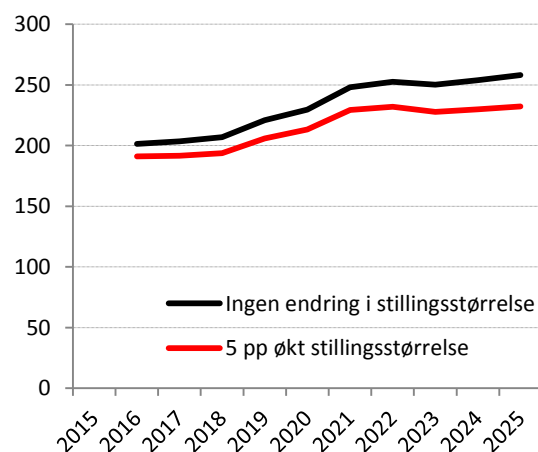
Tabellen under viser behovet ansatte i sektor helse/omsorg dersom man klarer å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse til yrkesgruppene sykepleiere, helsefagarbeidere og ufaglærte med fem prosentpoeng over tiårsperioden fram mot 2025. Det vil si med 0,5 prosentpoeng per år. Dersom man lykkes med dette vil behovet for ansatte i helse/omsorgssektoren i region Østfold øke med 17,3 prosent fram mot 2025, og ikke med 24,4 prosent som vist i tabell 2².

Tabell 4. Behov for ansatte i helse/omsorgssektoren i region Østfold							%-endring 2015 - 2025
	2015	2017	2019	2021	2023	2025	
Ingen endring i stillingsstørrelse	11 250	11 500	12 000	12 650	13 350	14 000	24,4 %
5 pp økt stillingsstørrelse	11 250	11 400	11 700	12 200	12 700	13 200	17,3 %
Differanse	0	100	300	450	650	800	7,1 %

Figur 7A. Behov for antall ansatte sykepleiere i region Østfold med og uten antagelse om 5 pp økt stillingsstørrelse



Figur 7B. Antall nødvendige ansettelser av sykepleiere per år med og uten antagelse om 5 pp økt stillingsstørrelse



¹ Dersom man inkluderer bruken av merarbeid som er utbredt i helse/omsorgssektoren er gjennomsnittlig stillingsstørrelse 74 prosent. Dette er likevel den laveste gjennomsnittlige stillingsstørrelsen mellom de ulike sektorene.

² Beregningene er gjort med antagelse om at bruken av merarbeid holder seg konstant gjennom hele perioden.

Figur 7A viser eksempel på hvordan behovet for ansatte i yrkesgruppen sykepleiere i region Østfold vil endre seg dersom gjennomsnittlig stillingsstørrelse øker med fem prosentpoeng over tiårsperioden. Når behovet for antall ansatte reduseres, reduseres også antall nødvendige ansettelse. Figur 7B viser antall nødvendige ansettelse for sykepleiere per år dersom man klarer å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse med fem prosentpoeng fram mot 2025.