



TELEMARKSFORSKING

Rapport 942

Fremtidens kommuner i Trøndelag

Kommunenes sårbarhet: Arbeidskraftmangel, omstillingsbehov og kommuneøkonomi

Knut Vareide, Bent Aslak Brandtzæg og Trond Erik Lunder

Tittel: Fremtidens kommuner i Trøndelag

Undertittel: Kommunenenes sårbarhet: Arbeidskraftmangel, omstillingsbehov og kommuneøkonomi

Rapport nr.: 942

Forfatter(e): Knut Vareide, Bent Aslak Brandtzæg og Trond Erik Lunder

Dato: 20.10.2026

ISBN: 978-82-336-0852-1

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Fremtidens kommuner i Trøndelag

Prosjektleder: Knut Vareide

Oppdragsgiver: Statsforvalteren i Trøndelag

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

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Statsforvalteren i Trøndelag. I kravspesifikasjonen fra oppdragsgiver ble det opplyst at: *Formålet med utredningen er å analysere trønderske kommuner og regioner sitt omstillingsbehov i et langiktig perspektiv. Utredningen skal identifisere sentrale utviklingstrekk, belyse forskjeller mellom kommuner og regioner, og utrede konsekvenser for økonomi, arbeidskraft, tjenestebehov og organisering.*

Parallelt med utarbeidelsen av denne rapporten er det også laget en interaktiv nettside hvor resultatene av analysene er vist. Dette nettstedet er her: <https://regionalanalyse.no/trondelag>.

Knut Vareide har vært prosjektleder for dette oppdraget. I utarbeidelsen av rapporten har også forskerne Bent Brandtzæg, Trond Erik Lunder og Ailin Aastvedt bidratt. Didrik Vareide (Interstats AS) har utarbeidet den digitale modellen.

Arbeidet med denne rapporten og det digitale verktøyet har blitt gjennomført på uvanlig kort tid for et prosjekt med så høy kompleksitet, litt under to måneder. Jeg håper at resultatene vil bli nyttige for kommunene, da mange kommuner ser ut til å stå overfor store utfordringer de neste årene, med høy risiko for arbeidskraftmangel, behov for store omstillinger av tjenestene og en krevende kommuneøkonomi.

Bø, 21. oktober 2026

Knut Vareide

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1. Innledning	9
2. Befolkning og demografi.....	11
2.1 De nasjonale befolkningsframskrivingene	11
2.2 Endringer i demografien i Norge.....	12
2.3 Regionale framskrivinger.....	12
2.4 Framskrivinger av folketallet i kommunene i Trøndelag.....	13
3. Antall sysselsatte	17
3.1 Tre scenarier for sysselsettingsandelene i landet	17
3.2 Antall sysselsatte i Norge	18
3.3 Regionale variasjoner i sysselsettingsveksten	19
3.4 Sysselsettingsvekst i kommunene i Trøndelag.....	20
4. Arbeidskraftbehovet	21
4.1 Arbeidskraftbehovet i kommunesektoren.....	21
4.2 Vekst i kommunesektoren i Trøndelag.....	24
4.3 Samlet arbeidskraftbehov	25
4.4 Arbeidskraftbehov i Trøndelag	26
4.5 Arbeidsmarkedet i Trondheim	27
4.6 Arbeidsmarkedet i Trøndelag Sør, Trøndelag Sørvest og Værnes	28
4.7 Arbeidsmarkedet på Fosen	29
4.8 Arbeidsmarkedet på Innherred	30
4.9 Arbeidsmarkedet i Namdal	31

5. Mangel på arbeidskraft	32
5.1 Hvor mange flere sysselsatte trengs i kommunene?	32
5.2 Endret innpendling	33
5.3 Mobiliseringspotensialet i kommunene	34
5.4 Indikator for mangel på arbeidskraft.....	37
5.5 Usikkerhet: Kan utviklingen bli annerledes?.....	38
6. Omstillingsbehov i kommunene	40
6.1 Demografikostnader	40
6.2 Omstillingsbehov	44
6.3 Omstillingsbehov i kommunene i Trøndelag	45
7. Kommuneøkonomi.....	47
8. Sårbarhetsindeks	51
8.1 Sårbarhet – kategorier.....	52
8.1.1 Andre forhold som har betydning for sårbarheten.....	53
9. Strategiske grep	54
9.1 Mangel på arbeidskraft	54
9.1.1 Øke bostedsattraktivitet og innflytting	55
9.1.2 Rekruttering fra utlandet	55
9.1.3 Næringsutvikling.....	56
9.1.4 Øke sysselsettingsandelen – redusere utenforskap	57
9.1.5 Rekruttering til kommuneorganisasjonen.....	57
9.2 Omstillingsbehov og kommuneøkonomi.....	58
9.2.1 Håndtere usikkerhet om fremtidig utvikling.....	58
9.2.2 Tidlige tilpasninger og planlegging forut for de demografiske endringene.....	59
9.2.3 Innovasjon, samskaping og ny teknologi.....	60
9.2.4 Interkommunalt samarbeid.....	60
9.2.5 Kommunesammenslåinger	61

10. Kommuneoversikter63

Litteratur..... 102

Sammendrag

Norge står overfor store endringer i befolkningens alderssammensetning de neste tiårene. Befolkningen vil bli eldre og veksten i folketallet vil bli lavere. Endringer i demografien vil påvirke samfunnsutviklingen på flere områder. I denne rapporten er det spesielt fremtidige endringer i arbeidsmarkedet, risiko for arbeidskraftmangel og omstillingsbehov i kommunale tjenester som er analysert. Slike fremtidsanalyser vil være betinget av en rekke ulike forutsetninger. Rapporten tar hovedsakelig utgangspunkt i det scenarioet som vi anser som mest sannsynlig, men vi har også laget et digitalt scenarioverktøy hvor det er mulig å velge andre sett med forutsetninger.

Arbeidskraftanalysene i denne rapporten viser at de mest sentrale områdene, Trondheim og nabokommunene, vil ha en lav risiko for arbeidskraftmangel, mens de minst sentrale kommunene vil ha en høy risiko for arbeidskraftmangel. Dette er det samme bildet som ellers i landet, hvor de minst sentrale områdene ser ut til å ha høyest risiko for arbeidskraftmangel. I Trøndelag er distriktskommuner som Frøya og Hitra unntakene, ettersom dette er distriktskommuner som har hatt høy innflytting og befolkningsvekst de siste årene. Høy risiko for arbeidskraftmangel oppstår som følge av at antall bosatte sysselsatte forventes å synke i de fleste distriktskommunene, samtidig som behovet for arbeidskraft ikke forventes å synke tilsvarende, blant annet fordi de fleste kommunene vil ha behov for flere ansatte i pleie- og omsorgstjenestene. Det skaper et behov for å rekruttere flere ansatte til arbeidslivet i disse kommunene. Det gjør at det blir vanskelig for kommunene å dekke arbeidskraftbehovet med dagpendling, siden nabokommunene også trenger å rekruttere flere til sitt arbeidsmarked. Risikoen for mangel på arbeidskraft er spesielt høy i Namdal, siden de fleste kommunene i denne regionen har en høy risiko for mangel på arbeidskraft. Mangel på arbeidskraft vil gjøre det vanskelig for kommunene å bemanne sine tjenester, men vil også være et problem for næringslivet.

De demografiske endringene skaper også et omstillingsbehov i kommunene, ved at det blir flere eldre som trenger pleie- og omsorgstjenester. Samtidig forventes mange kommuner å få et synkende antall barn slik at barnehager og skoler må nedskaleres. Nedskalering av skoler og barnehager er krevende prosesser samtidig som det er vanskelig å redusere de faktiske kostnadene i takt med nedgangen i det beregnede utgiftsbehovet til barnehager og skoler. Dette skaper et press på økonomien til kommunene. Noen distriktskommuner forventes også å få en nedgang i antall innbyggere slik at de samlede inntektene til kommunen kan gå ned. Det gjør at slike kommuner må klare seg med færre ansatte. De mest krevende omstillingsbehovene vil da være i kommuner som har kombinasjonen av nedgang i samlede inntekter til kommunen, nedgang i antall barn og sterk vekst i antall eldre. Det er utarbeidet en indeks for omstillingsbehov som kombinerer disse tre forholdene. De største omstillingsbehovene er ofte i de samme kommunene som har høyest risiko for mangel på arbeidskraft.

Det er også utarbeidet en indeks for kommuneøkonomi, basert på kommunenes netto driftsresultat, renteeksposering og fri egenkapital. Kommuneøkonomien varierer mye fra kommune til kommune, både på landsbasis og i Trøndelag. En relativt stor andel av kommunene i Trøndelag kommer negativt ut med en økonomiindeks i de svakeste kategoriene. Flere kommuner har både et negativt netto driftsresultat, høy renteeksposering og lav

egenkapital samtidig. Andre kommuner har en svært god økonomi, blant annet fordi disse kommunene har store kraftrelaterte inntekter, inntekter fra Havbruksfondet og liknende. Kommunens økonomi vil ha betydning for evnen til å møte utfordringene med risiko for arbeidskraftmangel og et stort omstillingsbehov. Kommuner med en god kommuneøkonomi vil kunne sette av ekstra ressurser til å møte disse utfordringene, mens kommuner med en svak kommuneøkonomi vil ha et langt mindre handlingsrom. Det er imidlertid ikke gitt at en god kommuneøkonomi vil løse problemene med mangel på arbeidskraft.

I denne rapporten har vi også utarbeidet en sårbarhetsindeks. Denne sårbarhetsindeksen er en kombinasjon av risiko for arbeidskraftmangel, omstillingsbehov og kommuneøkonomi. Hensikten er å få en enkel oversikt over kommuner som samlet sett har de største utfordringene. Sårbarhetsindeksen er utarbeidet for alle kommunene i landet, slik at vi kan få et bilde av trøndelagskommunenes sårbarhet sammenliknet med resten av landet. Av de 38 kommunene i Trøndelag er 18 av kommunene i de to høyeste sårbarhetskategoriene, fire i kategorien med høyest sårbarhet mens 14 er i kategorien med høy sårbarhet.

Kommunene kan ta ulike strategiske grep for å løse utfordringene. Det handler om kommunens samfunnsutviklerrolle, der strategier i retning av økt bostedsattraktivitet og reduksjon av utenforskap kan avhjelpe risiko for mangel på arbeidskraft. Kommuner som lykkes med å trekke til seg flere innflyttere innenlands vil imidlertid kunne skape større problemer for de kommunene som innflytterne kommer fra, slik at dette ikke kan være en løsning for alle kommunene. Tiltak for å rekruttere ansatte fra andre land vil kunne bidra til å dekke arbeidskraftbehovet uten at det går utover andre norske kommuner. Tiltak for å redusere utenforskap og øke sysselsettingsandelen vil også lette arbeidskraftsituasjonen uten at det går utover andre kommuner. En reduksjon av utenforskap og høyere sysselsettingsandel ble også trukket frem som et viktig nasjonalt tiltak i regjeringens perspektivmelding 2024. Det å få flere til å øke arbeidstid fra deltid til heltid er også et tiltak som øker arbeidstilbudet.

Kommunenes rolle som tjenesteleverandør handler om å sørge for at det er mulig å drive velferdstjenestene på en tilfredsstillende måte. Strategiske grep i denne sammenhengen er å ha en realistisk planlegging og tidlige tilpasninger av tjenestene. Innovasjon, samskaping og ny teknologi bør settes inn der det er mulig å få bemanningsgevinster. Økt interkommunalt samarbeid om tjenester vil være et viktig virkemiddel. Mer helhetlig interkommunalt samarbeid kan bidra til bedre utnyttelse av tilgjengelig kompetanse og redusere behovet for parallelle fagmiljøer og administrative funksjoner. For noen kommuner kan det også være aktuelt å vurdere kommunesammenslåing.

Se også det digitale scenarioverktøyet her: <https://regionalanalyse.no/trondelag>. Dette digitale verktøyet ble utarbeidet samtidig som denne rapporten. I det digitale verktøyet er det muligheter til å generere et stort antall scenarier ved å endre modellforutsetningene.