



# KS Debatthefte 2025

«Fra forventning til virkelighet»

navn, tittel og dato

## Kort om forventningsgapet





Illustrasjon: Bly

## Forventningsgapet

KS definerer “forventningsgapet” som gapet mellom det som i sum forventes av kommuner og fylkeskommuner og det som er mulig å yte med de tilgjengelige ressursene.

## Kommuneøkonomi - dagens situasjon øker presset

- Over tre av fire kommuner styrer mot merforbruk i budsjett 2024.
- Utgifter til tjenesteproduksjon ca. 10 milliarder høyere enn budsjettet.
- Skyldes hovedsakelig press på velferdsområdene.



# Økte behov for kommunale tjenester utfordrer kommunenes tjenesteproduksjon og skaper samtidig finansielle utfordringer.

Flere ressurskrevende yngre brukere  
(helse og omsorg)

Flere eldre med sammensatte  
pleiebehov

Utskrivningsklare pasienter fra  
spesialhelsetjenesten

Økte utgifter sosialhjelp,  
både flyktninger og norske

Vanskelig å rekruttere personell  
- medfører økte kostnader i  
overtid, forskjøvet vakt, kjøp fra  
vikarbyrå og kjøp av dyre plasser

Økt behov for tilrettelegging i  
barnehagene og skolene,  
inkludert spesialpedagogiske  
tiltak og spesialundervisning

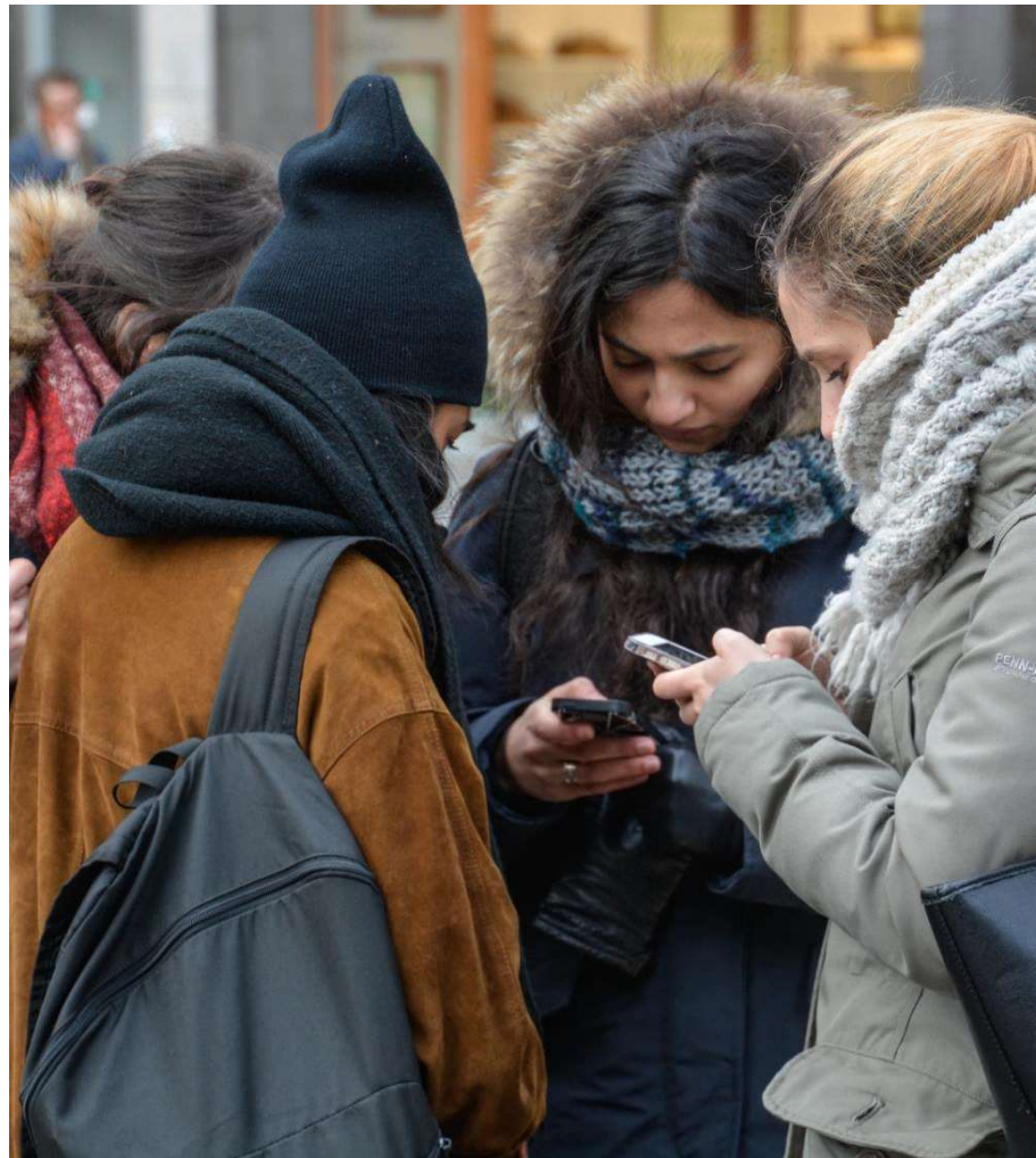
Økte behov bolig, aktivitet og  
tilrettelagt arbeid

Press i barnevernstjenestene



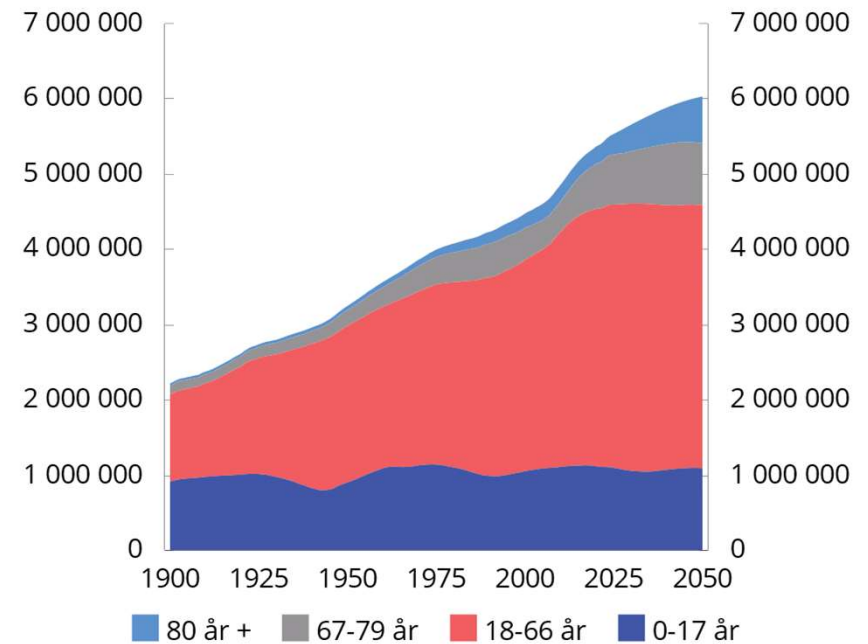
## Fylkeskommunene - en dramatisk situasjon

- Ni fylkeskommuner melder om merforbruk i budsjettet for 2024.
  - Kollektivtilbud
  - Videregående opplæring
- Etterslepet på fylkesveiene på 100 milliarder kroner.



## Det mangler folk

- En befolkningsutvikling med flere eldre og færre unge gir mangel på arbeidskraft.
- Behov for 180.000 flere i helse- og omsorgsykker frem mot 2060.
- Mangel på sykepleiere, leger, vernepleiere, psykologer og helsefagarbeidere.



Norges befolkning etter alder (SSB)

## Lokalt utfordringsbilde

- Lave levekår, kombinert med økte levekostnader; mat, strøm, bolig
  - Arbeidsledighet
  - Høy andel innbyggere med lavere utdanning
  - Høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn
- Mange barn bor i vedvarende fattigdom
- Utenforskap, kriminalitet og ensomhet
- Demografiendringer/aldrende befolkning
- Mangel på helsearbeidere
  
- Presset økonomi: Kommunen får mindre inntekter/lavere skatteinngang
- Mangel på kvalifisert arbeidskraft, spesielt innen helsesektoren





## Behov for ytterligere omstilling og nye ideer

- Kommuner og fylkeskommuner er endringsvillige, og jobber målrettet med innovasjon.
- Utfordringer kommunesektoren står overfor krever ny omstillingstakt.
- Vedvarende mangel på kompetent arbeidskraft gjør at vi må se på organisering av tjenestene.
- Digitalisering og ny teknologi er viktige verktøy



Illustrasjon: Bly



## Mer frihet og handlingsrom

- Statlig detaljstyring kan føre til nedprioritering av andre områder, og stjele tid og ressurser.
- Lovkrav kan hindre fleksibilitet og lokal tilpasning.
- Lover og nasjonale krav hemmer innovasjons- og omstillingsarbeidet.
- Statlig tilsyn og klagebehandling



Foto: Shutterstock



## Spørsmålene til Debattefte 2025





## Hva kan dere gjøre selv?

1. Hvordan kan dere som folkevalgte redusere og håndtere forventningsgapet gjennom aktiviteten i de politiske organene (kommunestyre/fylkesting og underliggende organer) og samspillet med administrasjonen?
2. Hvordan kan KS bistå i dette arbeidet i den enkelte kommune og fylkeskommune?



## Kommunedirektørens innspill til svar på spørsmål 1

- Mer realistiske partiprogrammer
- Partiprogrammene må ta hensyn til demografien og fremtidig utvikling, og ha rom for fleksibilitet
- Folkevalgte må prioritere hardere både nasjonalt og lokalt.
- Føre en helhetlig politikk, og gjøre gjennomtenkte vedtak som også tar hensyn til helheten.
- Partiene kan ha egen opplæring på hvordan være trygg/hvordan imøtegå ønsker uten å love for mye, når man er i møte med befolkningen.
- Kommunedirektøren bidrar ved å gjøre gode vurderinger i saksfremleggene ved å se på hvordan foreslåtte vedtak vil berøre helheten.
- Få frem hva kommunen allerede gjør, og at det finnes mange tiltak
- Folkevalgte må få anledning til å bli bedre kjent med tjenestene våre, og hva som finnes, som grunnlag/kunnskap for å møte befolkningen og politikkutvikling.



## Kommunedirektørens innspill til svar på spørsmål 2

- Folkevalgtopplæring
- Hvordan formidle hva kommunen allerede gjør, og behovet for prioriteringer ut fra knappe ressurser og mange behov.
- Opplæring som gjør at folkevalgte møter befolkningen mer, og som gjør at de er trygge i møte med befolkningen.
- Hvordan folkevalgte kan skape tillit. Har man tillit, så vil også befolkningen stole på de prioriteringene som blir gjort.
- Hvordan kan administrasjonen formidle utfordringsbildet i drammenssamfunnet?
- KS kan ha landsdekkende kampanjer om behovene for endringer i samfunnet.
- Jobbe opp mot media - gjerne en positiv vinkling på hva samfunnet kan gjøre sammen med kommunen.
- Ruste folkevalgte og administrasjon til å ta ansvaret når ting blir vanskelig og det oppstår uforutsette hendelser, evt. økonomiske problemer.
- Lære hvordan se konsekvensene av egne vedtak – hvordan tenke helhetlig.

## Hvordan kommunisere med innbyggerne og lokalsamfunnet?

3. Hvordan kan dere som folkevalgte bidra til å skape forståelse i befolkningen og lokalsamfunnet for at ressursene er begrenset og at dette tvinger frem tøffere prioriteringer og alternative løsninger?



Foto: Alexander Benjaminsen

## Kommunedirektørens innspill til svar på spørsmål 3

- Formidling og dialog. Det er måten vi formidler på som er viktig. Det er ikke kommunen som har et problem – det er drammenssamfunnet som har en utfordring, og den må løses sammen.
- Politikerne møter befolkningen gjennom Demreprosjektet (forskningsprosjekt).
- Bruke de etablerte arenaene for å skape forståelse, slik som de lovpålagte rådene, nærutvalgene, næringslivet, Idrettsrådet, Kulturrådet, Friluftforum, Ideelle organisasjoner mm.
- Ha temamøter, pop up på kjøpesenter, gjestebud, mm.
- Treffe både målgrupper som er enkle å nå (f. eks eldre) og de som er vanskeligere å nå (utenforskap, levekår, innvandring).

## Hva bør staten gjøre?

4. Hva vil være de viktigste budskapene KS kan bringe inn i dialogen med nasjonale myndigheter for å redusere statlig detaljstyring, gi mer fleksibilitet og øke handlingsrommet lokalt innenfor velferdsområdet?

Her ønsker KS også innspill og eksempler på hva som utfordrer handlingsrommet lokalt, herunder lovkrav/forskrifter, rundskriv/veiledere, normer/kompetansekrav, tilsyn/kontroll, ny ansvarsfordeling mellom kommune/fylkeskommune/stat, kompetanse- og kapasitetsstøtte og liknende.



Foto: KS



## Kommunedirektørens forslag til svar på spørsmål 4

### **Bærekraftige oppveksttjenester, mulighet for innovasjon:**

- Fleksibilitet til å kjøre piloter som er utenfor dagens lovverk. Manglende fleksibilitet hindrer innovasjon.

#### Eksempel:

- Oppl. loven bidrar til betydelig byråkrati rundt individuell tilpasset opplæring (ITO), med omfattende krav til dokumentasjon, vedtak og rapportering. Det binder opp tid og ressurser som i stedet kunne vært brukt direkte på støtte til barn og elever. Skolene kan heller få en pott til spes. undv, som de kan bruke på tilpassning ift. elevenes behov

### **En fragmentert og byråkratiserende stat**

- Ulike, og noen ganger motstridende krav til de samme tjenestene fra de forskjellige departementene.
- For dårlig samarbeid og samordning i departementene f. eks på tilskuddsordningene.

#### Eksempel:

- Ordningene fra Bufdir med tilskudd til inkludering av barn og unge har ressurskrevende og lang saksbehandlingstid ved at flere instanser vurderer søknadene (først kommune - så Bufdir), og det igjen fører til at tilskuddsmidlene utbetales langt ut på året. En fordelingsnøkkel og kommunal frihet til prioritering av denne type midler er å foretrekke. Evt. at fylkeskommunen tildeler. De kjenner kommunene bedre enn staten.



## Fortsettelse- kommunedirektørens forslag til svar på spørsmål 4

### Lovverket og rettighetsfesting

- Lovverket fastsetter ofte rettigheter som er uavhengige av demografiske forhold. Regelverket bør tilpasses i takt med samfunnsutviklingen og de utfordringene som oppstår. Og ta høyde for økende og endrede behov i befolkningen.

### Eksempel:

- For eksempel har veksten i antallet barn med omfattende tilretteleggingsbehov, ofte omtalt som "yngrebølgen," vist seg å være svært ressurskrevende. I møte med slike endringer bør lovverket være mer fleksibelt, slik at ressurser kan omdisponeres på en effektiv måte. Når enkelte grupper har større behov, vil det i praksis innebære at andre grupper må motta mindre. Det er nødvendig å erkjenne at ressursregnskapet ikke går opp uten slike prioriteringer.

- Lovkravene bør ikke vær mer detaljerte enn høyst nødvendig.
- Veiledere som skal brukes må være faglig oppdaterte, og må behandles nettopp som veiledere og ikke lov. Veiledere som setter gullstandard ved tilsyn, kan være kostnadsdrivende.

### Individuelle rettigheter - Individ fokus vs. kollektivt fokus;

- Merforbruket kommer på stort volum på enkeltvedtak og rettighetsfestede tjenester. Ressursene styres for mye mot individet gjennom enkeltvedtak og for lite på fellesskap. I tillegg er fokuset på kvantitet og ikke på kvalitet. Det bør snus.

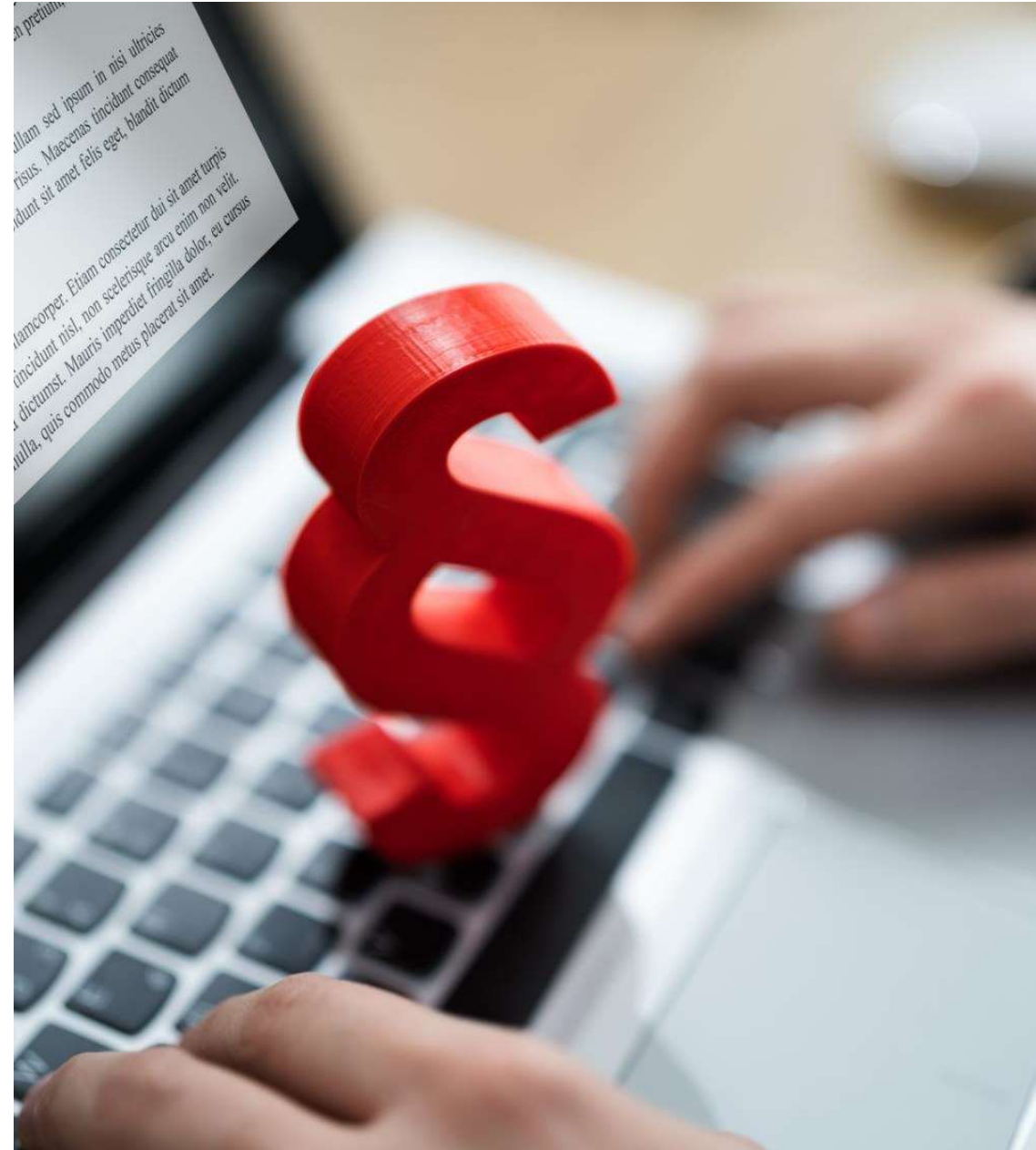
### Eksempel:

- Stor økning i spesialundervisning
- Rettigheter til BPA

## KS Storbynettverk -Eksempler på detaljregulering innen velferdsområdet

### Hva utfordrer handlingsrommet lokalt?

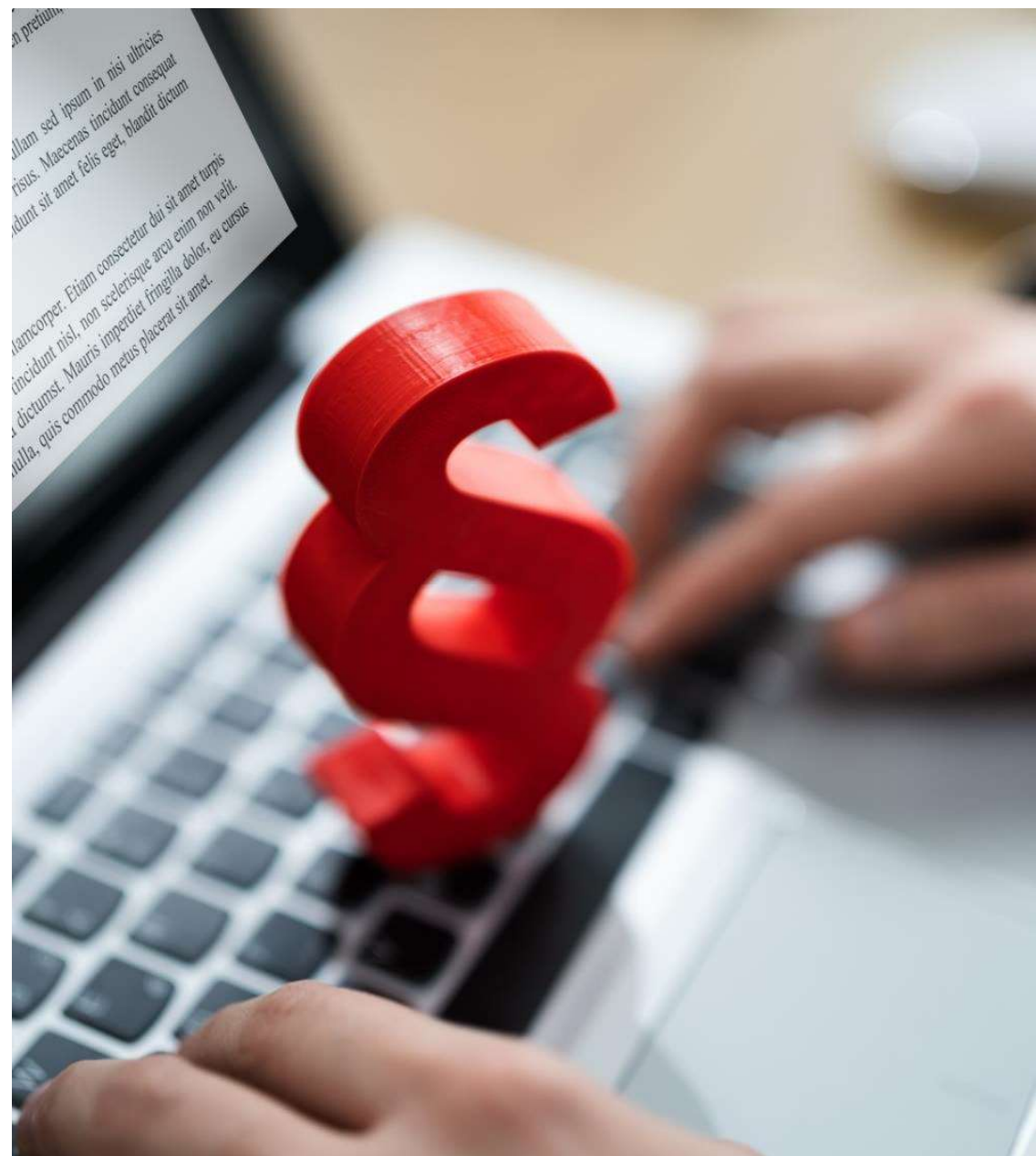
- Regelverk; lover, forskrifter, omfang av statlige retningslinjer og veiledere.
- Store forskjeller i praksis blant statsforvalterne
- Rettighetsfesting - Individuelle rettigheter; Merforbruket kommer på stort volum på enkeltvedtak og rettighetsfestede tjenester
- Stor økning i spesialundervisning
- Inkorporering av CRPD- konvensjonen
- Rettigheter til BPA
- Bemanningsnormer
- Arealnormer



## Lokale eksempler på detaljregulering innen velferdsområdet (i tillegg til de nevnt over)

### Hva utfordrer handlingsrommet lokalt?

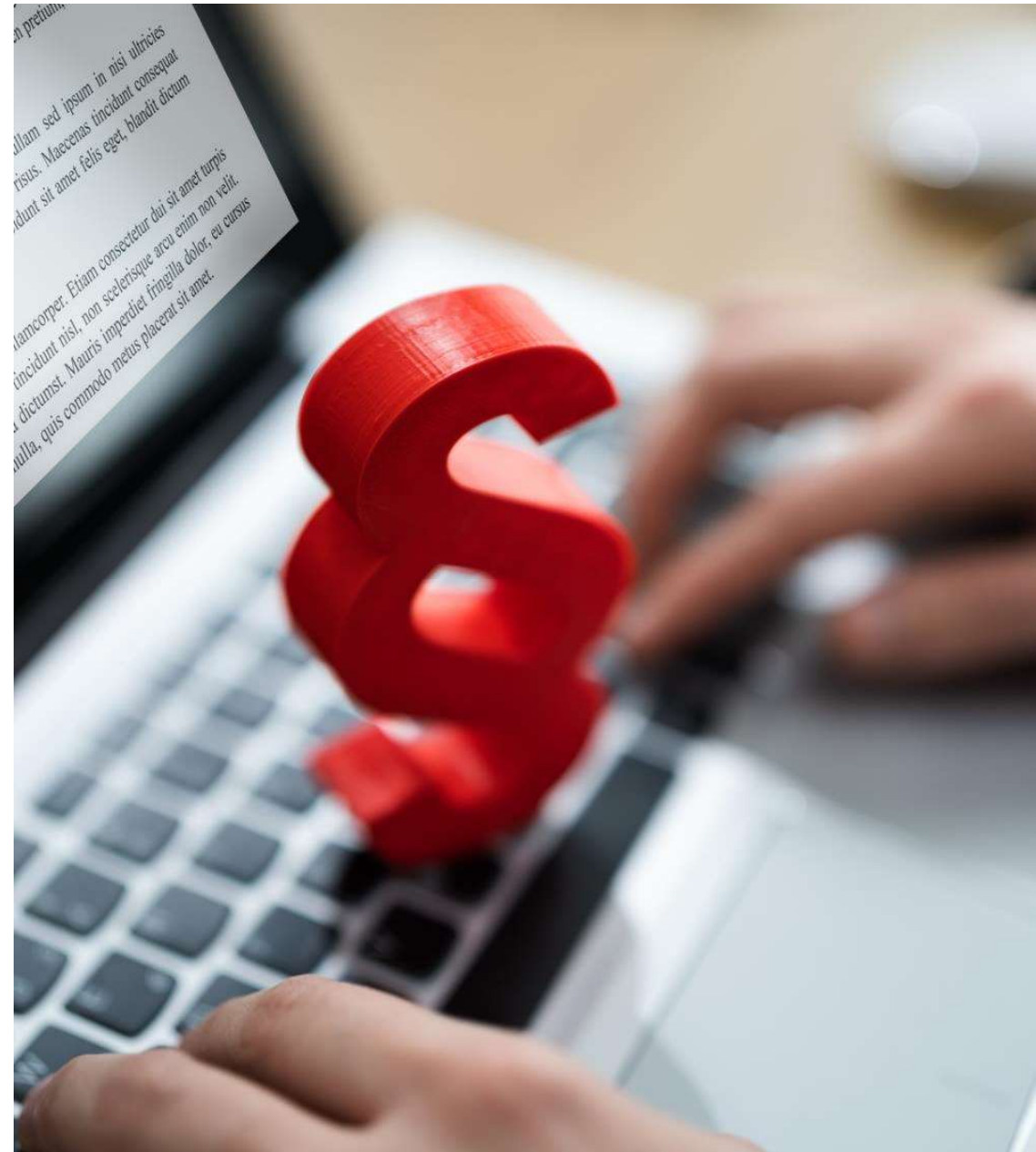
- Styre mer på mål enn på virkemidler
- Lærer vi folk opp til hjelpeløshet?
- Omfanget av enkeltvedtak
- Gir i økende grad individuelle tjenester
- Må se på hvordan vi tildeler tjenester, fatter vedtak
- Tenke mer kollektive tjenester
- Få til innbyggerinvolvering for å foreta forventningsavklaringer
- Vurdere bærekraften i nye reformer knyttet til tilgangen på personell
- Staten ved statsforvalter og direktorater må likebehandle kommunene
- Færre på sosialhjelpsytelser



## Lokale eksempler på detaljregulering innen velferdsområdet

### Hva utfordrer handlingsrommet lokalt?

- Bedre samhandlingen mellom kommune og fylkeskommune
- Samarbeidet mellom kommune og frivillighetslivet/lag og foreninger
- Behov for dreining av helse- og omsorgstjenestene
- Behov for en fleksibilitet og mulighet for å gjøre ting på nye måter
- Helt vesentlig at lovkravene ikke er mer detaljerte enn høyst nødvendig
- Veiledere som skal brukes må være faglig oppdaterte
- *Tjenestene må designes ut fra en klart uttrykt holdning til hva som skal gis et tilbud og ikke*
- *Fokus på hjelp til selvhjelp må som følge av dette være høyt.*
- Administrasjon av søknader til de forskjellige ordningene legger beslag på ressurser i kommunen som kunne vært utnyttet bedre hvis kommunene hadde blitt vist større tillit til å bruke slike midler på best mulig måte. En fordelingsnøkkel og kommunal frihet til prioritering av denne type midler er å foretrekke.







# Mellomoppgjøret 2025





## Spørsmål 5

**Hvilke innspill har din kommune/fylkeskommune til KS i forkant av mellomoppgjøret 2025, knyttet til for eksempel økonomisk ramme, prioriteringer, sentrale eller lokale lønnstillegg og liknende?**

### **Forslag:**

- Det er viktig at kommunesektoren har en lønnsutvikling som i samfunnet ellers. Den økonomiske rammen bør derfor være på nivå med det som framforhandles i frontfagene (konkurransesatt industri).
- Det var avsatt midler til lokale lønnsforhandlinger i 2024. Hovedprioriteringen i 2025 bør derfor være å forhandle sentrale tillegg på lønnstabellen i kapittel 4. KS bør være spesielt oppmerksomme på de demografiske utfordringene kommunesektoren står overfor og arbeide for å få en profil i lønnsoppgjøret som ivaretar kommende års utfordringer på en god måte.



## Spørsmål 6

Dagens garantilønnssystem gir stillingsgrupper med samme kompetansekrav lik sentral garantilønn, uavhengig av tjenesteområde. Ivaretar dette garantilønnssystemet kommunens/fylkeskommunens behov, og er det et ønske om at det videreføres?

Stillingsgrupper		Garantilønn og lønnstillegg for ansiennitet - pr. 1.5.2024					
			Garantilønn	6 år Ans.tillegg	8 år Ans.tillegg	10 år Ans.tillegg	16 år Ans.tillegg
Gruppe 1	Stillinger uten særskilt krav til utdanning	Tillegg for ans.	382 500	3 000	8 100	46 300	39 800
		Laveste årslønn		385 500	393 600	439 900	479 700
	Fagarbeiderstillinger/ tilsv. fagarbeiderstillinger	Tillegg for ans.	437 300	4 200	11 400	43 800	16 400
		Laveste årslønn		441 500	452 900	496 700	513 100
	Stillinger med krav om fagbrev og 1-årig fagskoleutdanning	Tillegg for ans.	459 300	4 200	11 400	41 800	17 800
		Laveste årslønn		463 500	474 900	516 700	534 500
	Stillinger med krav om fagbrev og 2-årig fagskoleutdanning	Tillegg for ans.	459 300	4 200	11 400	41 800	17 800
		Laveste årslønn		463 500	474 900	516 700	534 500



## Spørsmål 6 - fortsettelse

- Siden det nye garantilønnssystemet ble innført i 2015, har vi sett en utvikling hvor ansatte lønnes høyere enn garantilønnssatsene i Hovedtariffavtalen. Det er positivt fordi kommunene gis frihet til å finne løsninger som er tilpasset lokale forhold. På den andre siden så ser vi at det kan oppstå større avvik mellom garantilønnssatsene i Hovedtariffavtalen og faktisk lønnsnivå i kommunen. Over tid tror vi dette kan skape uønskede lønnsforskjeller internt i kommunen og kommunene imellom. KS bør derfor vurdere om dagens modell er bærekraftig over tid.
- Drammen kommune støtter en gjennomgang av garantilønnssystemet for å sikre at det bærekraftig over tid, slik at det er et godt verktøy for kommunene for å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse.
- Det er ulike regler for lønnsfastsettelse og innplassering i stillingskode mellom undervisningspersonalet og øvrige ansatte. Det vises bl. a til vedlegg 2 til hovedtariffavtalen, hvor det er gitt egne regler for undervisningspersonalet. KS bør arbeide for å harmonisere slike regler for å sikre størst mulig grad av likebehandling mellom ulike yrkesgrupper.



## Spørsmål 7

**Hva bør KS prioritere i utviklingen av avtaleverket for å møte framtidens arbeidskraftutfordringer og sikre forsvarlige tjenester? Det kan for eksempel handle om omstilling, ulike arbeidstidsordninger, oppgavedeling og bruk av kompetanse, tiltak for å redusere fravær og andre tiltak for å bruke arbeidskraftressursene best mulig, eller liknende.**

- Arbeide for ordninger som bidrar til at ansatte blir stående lengre i arbeid
- Standardisering og felles retningslinjer for å øke andelen heltidsansatte og finne arbeidstidsordninger som sikrer god tilgang til kvalifisert personell.
- Det er likevel viktig at KS prioriterer arbeidet med tiltak som kan gi kommunene best mulig rammebetingelser, som kan bidra til å redusere det samlede sykefraværet innenfor kommunal sektor.





**DRAMMEN  
KOMMUNE**  
- et godt sted å leve