Debatthefte 2025

Fra forventning til virkelighet



KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

Forord 3

Forventningsgapet 4

Behov for gjennomgripende omstilling og tøffe prioriteringer 4

Hva er forventningsgapet? 5

Hvem skaper forventninger? 5

Hvordan håndtere forventningsgapet? 7

KS spør 11

Veien mot et bærekraftig arbeidsliv 12

Knapphet på arbeidskraft krever endringer i arbeidslivet 12

KS som arbeidsgiverorganisasjon 12

Tariffperioden 2024–2026 og årene framover 15

KS spør 21

Kjære folkevalgte

KS er kommunesektorens organisasjon. For at KS skal lykkes som en samlende arbeidsgiver-organisasjon og relevant interessepolitisk aktør for kommunesektoren er det helt avgjørende at våre standpunkt er godt forankret i kommuner og fylkes-kommuner. Derfor lager vi hvert år et debatthefte og oppfordrer dere til å gi innspill.

KS har vedtatt ny strategi for perioden 2024–2027. For å bidra til at kommunesektoren skal nå sine mål i perioden vil KS jobbe etter følgende grep: Være tettere på medlemmene, ha en sterkere stemme og bidra til raskere omstilling.

Årets tema for debattheftet, som vi vet mange er opptatt av, er «forventningsgapet». Lokalpolitikere står i et krevende gap mellom forventninger og krav fra innbyggere, statlige myndigheter og andre aktører på den ene siden og knappe ressurser på den andre siden.

Vi står overfor mer komplekse og akutte samfunnsutfordringer. Strammere økonomi og økende mangel på kapasitet og kompetanse, gjør bildet ekstra krevende. Kommunesektoren trenger politisk og økonomisk handlingsrom for å løse oppgavene. Dette blir vår viktigste felles kamp i årene framover. For at nasjonale politikere skal gi dere nødvendig handlingsrom, må Kommune-Norge ha en sterk stemme. Innspillene til debattheftet styrker KS som både arbeidsgiver-, interesseorganisasjon og utviklingspartner.

Debattheftet gir også viktig grunnlag til KS sitt forhandlingsmandat for vårens tarifforhandlinger. Vi reiser flere sentrale arbeidsgiverpolitiske spørs-mål i debattheftet. I årene framover blir det færre i yrkesaktiv alder, og samtidig et økende behov for arbeidskraft og nye løsninger i hele samfunnet. For å løse oppgavene framover, må kommuner og fylkeskommuner mobilisere så mye arbeidskraft som mulig og jobbe smartere.

KS' avtaleverk er et av de viktige verktøyene kommunene og fylkeskommunene har for organisering og omstilling av tjenestene. I 2025 er det mellom-oppgjør, men det er viktig å tenke lenger enn kun kommende oppgjør. Utforming av avtaleverket for å møte framtidens utfordringer krever langsiktig og strategisk arbeid. I debattheftets del om tariff inviteres dere derfor ikke bare til å gi innspill til mellomoppgjøret 2025, men også til å diskutere og gi innspill på hva som bør prioriteres i utviklingen av avtaleverket for å møte framtidens arbeidskraftutfordringer.

Svarene vi får vil legge grunnlag for KS' posisjoner og politikk. Jeg oppfordrer dere til å delta i KS' demokratiske prosess, ved å behandle dette debattheftet politisk. Bruk muligheten.

Lykke til!



Geir B. Aga,
administrerende direktør

Forventningsgapet

Kommunesektoren står i store og krevende utfordringer, og de vil øke. Utfordringene krever gjennomgripende, raske omstillinger og tydeligere politiske prioriteringer og beslutninger. Gapet mellom hva som blir etterspurt av kommunesektoren og hva som er mulig å få til, er en problemstilling som går igjen i våre politiske organer og i kommunedirektørutvalgene. Det er bakgrunnen for at vi har valgt å løfte forventningsgapet som tema i årets debatthefte.

Behov for gjennomgripende omstilling og tøffe prioriteringer

Kommuneøkonomien er nå under betydelig press. Over tre av fire kommuner oppgir at de styrer mot et merforbruk i budsjettet for 2024. Budsjettoverskridelsene er på mange milliarder samlet. Fylkeskommunene har store økonomiske utfordringer knyttet til vedlikeholdsetterslepet på fylkesveier, sterk kostnadsvekst i kollektivtrafikken og renteutgifter. Noe av bakgrunnen for den krevende situasjonen er at kommuner og fylkeskommuner må betale mer for varer og tjenester, samtidig som de må bruke mer av inntektene på å betale renter.

Også tjenestene kommuner og fylkeskommuner leverer blir stadig mer kostbare. Stadig flere har behov for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Det er økt behov for tilrettelegging for enkeltindivider i barnehager og skoler. Og sosialbudsjettene øker, mye på grunn av økte behov for å bistå flyktninger uten tilstrekkelige inntekter til å greie seg selv.

Endringer i befolkningssammensetningen gir også kommunene 3,9 milliarder kroner i økte kostnader i 2024. Dette vil skyte fart med store demografiske endringer i årene framover. Kostnadene til kommunale tjenester øker.

Samtidig som kostnadene stiger, jobber kommuner og fylkeskommuner hardt for å skaffe tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Da vi i debattheftet for to år siden spurte hva kommuner og fylkeskommuner mener er den mest overordnede utfordringen de må jobbe med, så svarte et overveldende flertall at det var den vedvarende mangelen på personell og kompetanse.

Regjeringens perspektivmelding gir også et bilde av utfordringene. Vi vil få flere eldre og færre unge. Mangelen på arbeidskraft kan vi ikke kjøpe oss ut av. Det er behov for 180.000 flere i helse- og omsorgsyrker frem mot 2060, gitt at vi løser oppgavene på samme måte som i dag. Samtidig vil utgiftene øke mer enn inntektene etter 2030.

Kommunesektoren er innstilt på å omstille, effektivisere og samarbeide for å bruke knappe ressurser best mulig. Dette er beskrevet i kommunesektorens politiske prioriteringer for 2024–2027, som ble vedtatt av KS Landsting i februar 2024. Likevel vil forventningsgapet være en betydelig utfordring i årene framover.

EKSEMPEL

DFØs innbyggerundersøkelse for 2024 viser at innbyggerne er relativt godt fornøyde med offentlige tjenestetilbudet alt i alt, men tilfredsheten har gått ned siden 2017.

Hva er forventningsgapet?

Forventningsgapet kan defineres bredt – det inneholder mye.

KS definerer «forventningsgapet» som gapet mellom det som i sum forventes av kommuner og fylkeskommuner og det som er mulig å yte med de ressursene som er tilgjengelige. Forventningene kan være hos og mellom både folkevalgte, innbyggere og nasjonale myndigheter, og tilgjengelige ressurser gjelder både folk og penger.

I debattheftet for 2025 er diskusjonen om forventningsgapet avgrenset til velferdsområdet. Det vil si helse- og omsorgssektoren, sosialsektoren og oppvekstsektoren (barnevern, barnehage, grunnskole og videregående opplæring). I disse sektorene er kommunene og fylkeskommunene styrt både av økonomiske rammer bestemt av staten og av utstrakt særlovgivning med individuelle rettigheter.

Knappe ressurser og flere oppgaver gjør at kommuner og fylkeskommuner står i et økende forventningsgap. Kommuner over hele landet må nå kutte i tjenestetilbudet fordi de mangler penger og til dels også personell. Endringene i demografi gjør det nødvendig å flytte ressurser fra oppvekstsektoren til helse- og omsorgssektoren. Det har vært en kjent utfordring i mange år allerede, men blir stadig mer tydelig. Både ansatte og innbyggere må være forberedt på at det blir store omstillinger, som får konsekvenser både for nivået av tjenester, hvilke tjenester som tilbys og måten tjenesten gis på.

Hvem skaper forventninger?

Hvem som skaper forventninger til kommunale tjenester, er sammensatt.

Generasjon etter generasjon har etter andre verdenskrig opplevd økt velstand og velferd. Dette har påvirket innbyggernes forventninger til det offentlige. En forbedret privatøkonomi – sett over tid – har også ført til at innbyggernes forventninger har økt. De individuelle rettighetene er blitt flere.

Lokale folkevalgte er også med på å skape forventninger. Lokalpolitikere blir valgt inn i kommunestyrer og fylkesting på grunnlag av ambisjoner for samfunnsutviklingen og løfter til velgerne, som kan vise seg å være vanskelig å innfri. Folkevalgte må også stå i press og motstridende interesser fra blant andre brukerorganisasjoner, næringsliv og utbyggere.

Nasjonale politikere gir løfter til innbyggerne på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De har samtidig forventninger til at kommuner og fylkeskommuner skal etterleve den politikk og de lover de vedtar. Statsforvalter, direktorater og tilsyn har ansvar for å følge opp vedtak, mål og lover fra Stortinget og regjering. Summen av krav, lover og forskrifter kommuner og fylkeskommuner skal forholde seg til er stor, særlig når også veiledere og retningslinjer blir oppfattet som bindende.

Media bidrar også til å bygge opp under forventninger til hva kommuner og fylkeskommuner bør levere. De retter ofte oppmerksomhet mot enkelthistorier, der noen kan være misfornøyd med kommunenes tjenester, eller ikke har fått den hjelpen de trenger eller forventer. Det er medias rolle å være vaktbikkje, men mediebildet er ofte preget av negative vinklinger. Det er lett å peke på kommunen, men ofte etterlater ikke disse historiene en diskusjon om at det er grenser for kommunesektorens ansvar, eller et rom for politisk og faglig skjønn til å vurdere når ansvaret er innfridd.

EKSEMPEL

I debattserien «Grenser for offentlig velferd» retter KS søkelys mot behovet for å diskutere tiltak som kan bidra til å dempe veksten i helse- og omsorgsbehovene.



Hvordan håndtere forventningsgapet?

Forventninger er ikke negativt i seg selv. I et velfungerende demokrati stiller innbyggerne krav og gir uttrykk for sine behov og meninger. Det ligger i politikkens natur å ha ambisjoner og sette seg krevende mål. I ambisjoner ligger også muligheter, og noe å strekke seg etter.

Utfordringene oppstår når ambisjonene ikke står i balanse til de ressurser som er tilgjengelig, det skaper urealistiske forventninger. Når summen av forventninger er for stor, og overgår hva som er mulig, svekkes tilliten til demokratiet både lokalt og nasjonalt.

Det er nødvendig med en felles forståelse av hvilke utfordringer som må prioriteres å løse, og hva det vil kreve.

For å håndtere og redusere forventningsgapet, må politikere både nasjonalt og lokalt kommunisere sine ambisjoner på en måte som bidrar til realistiske forventninger. Innovasjon og omstillingskraft må til for å løse oppgavene på nye måter og i samarbeid med andre. Til sist er det viktig å øke det lokale handlingsrommet ved å dempe statlig detaljstyring, fordi det stjeler ressurser, tid og kan gjøre en nødvendig omstillingsprosess enda mer krevende.

Bidra til realistiske forventninger

Mange opplever det som både givende og meningsfullt å være folkevalgt. Det er en gylden anledning til å bidra til at lokalsamfunnet er rustet for utfordringene som kommer. De folkevalgte skal også ivareta både nasjonale interesser og lokale fellesinteresser på vegne av innbyggerne i kommunen. Gapet mellom forventninger og ressurser kan samtidig gjøre hverdagen til lokale folkevalgte mer krevende og føre til upopulære avgjørelser. Lokale folkevalgte er ombudspersoner for befolkningen, men de er også satt til å styre kommunen og forvalte kommunens ressurser på en langsiktig forsvarlig måte.

Lokaldemokratiet er nær innbyggerne. Kommuner og fylkeskommuner kjenner derfor innbyggernes interesser og forventninger best. Lokalpolitikere kan avveie ulike hensyn, prioritere ressursbruken der det trengs mest og finne nye løsninger på en måte som har legitimitet i befolkningen. Kommunens og fylkeskommunens administrasjon er politikernes viktigste verktøy for å forberede, kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget, og gjennomføre beslutninger fattet i organet.

En viktig oppgave for lokalpolitikere og administrasjonen er å skape forståelse for at det er nødvendig å prioritere og omstille, og for at vi trenger en felles innsats i lokalsamfunnet for å løse oppgavene.

EKSEMPEL

For å lykke som organisasjon, må politikk og administrasjon spille på lag. KS Folkevalgt-program er et tilbud til alle folkevalgte i kommunestyrer, fylkesting og direktevalgte bydeler i hele landet. Temadagene kan skreddersys ulike behov og handle om alt fra roller, samspill, planlegging, økonomi, organisering og omstilling.

Realiteten er at det krever omfattende endringer og nedskalering av tjenestene for å kunne møte den budsjettmessige og personellmessige situasjonen fremover. Denne realiteten er til dels underkommunisert – eller ikke oppfattet og akseptert av myndigheter, befolkningen og politikere nasjonalt – og til dels heller ikke lokalt. God dialog med innbyggerne er avgjørende for å lykkes med å håndtere forventningsgapet.

Alle kommuner og fylkeskommuner har lovpålagte medvirkningsorgan, og benytter ulike metoder for å involvere innbyggerne i sin politikk og prosesser. Tilgang til god informasjon er en forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Åpenhet og god informasjon er spesielt viktig å prioritere når kommunen og fylkeskommunen står i krevende omstillingsprosesser.

Ledelse, innovasjon og omstilling
Omstilling handler om dyptgripende endringer. For å lykkes med omstilling er det avgjørende med god ledelse og tidlig involvering av tillitsvalgte. KS-verktøyet Nyskapende arbeidsgivere kan gi nyttig innsikt for å utvikle egen arbeidsgiverstrategi. Omstilling kan innebære endringer i mål, roller, strukturer, arbeidsprosesser og organisasjonskultur. Det kan enten være på enkelte tjenesteområder, på tvers i kommunen eller i samarbeid med andre kommuner. Felles er at de har behov for og mål om endret praksis og løse oppgavene med færre ressurser. Innovasjon og digitalisering er viktige virkemiddel i den omstillingen kommunesektoren står i.

For å møte de utfordringene kommunesektoren står overfor må både folkevalgte og administrasjonen tenke langsiktig. Vi må tenke nytt om utviklingen i lokalsamfunnet, for å finne løsninger på sentrale utfordringer, og mobilisere og skape legitimitet for krevende politiske valg.

EKSEMPEL

Fremtidsverktøyet 2040 er et verktøy som har til hensikt å skape grunnlag for nye samtaler om hvordan vi videreutvikler velferdssamfunnet. Verktøyet består av tre steg, og det kan brukes på ulike arenaer, for eksempel i dialog med kommunens administrasjon og innbyggere.

Kommuner og fylkeskommuner må omstille seg for å møte framtidens utfordringer som en aldrende befolkning, økte forventninger til velferdstjenester, og krav til bærekraftige løsninger. Dette innebærer å effektivisere arbeidsprosesser, ta i bruk ny teknologi og digitalisering, og utvikle kompetanse blant ansatte. Det er også nødvendig å mobilisere ressurser raskere både i egen virksomhet og blant innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Målet må være å levere gode tjenester med færre ressurser, samtidig som det sikrer et inkluderende og fleksibelt arbeidsmiljø som kan tiltrekke og beholde kvalifisert arbeidskraft.

EKSEMPEL

TØRN Kommune gjør forsøk med organisering av arbeidet og arbeidstiden i kommunenes helse- og omsorgstjenester.



Kommuner og fylkeskommuner er endringsvillige, og jobber målrettet med innovasjon. Det viser Innovasjonsbarometeret 2024. Resultatene fra undersøkelsen viser at lover og nasjonalt fastsatte krav skiller seg ut som en faktor som oppleves som langt mer hemmende enn fremmende for innovasjons- og omstillingsarbeidet.

Redusere statlig styring
Som en del av Kommunesektorens politiske prioriteringer vedtok KS Landsting at nasjonale myndigheter må bidra til å skape realistiske forventninger. KS sentrale kommunedirektørutvalg har også sagt tydelig fra om at det er behov for å kommunisere tydeligere realitetene i den kommunale hverdagen til media, nasjonale myndigheter og lokalsamfunnet.

Kommuner og fylkeskommuner utøver sitt lokale selvstyre innenfor nasjonale rammer, og skal samtidig iverksette statlige mål. Statlig styring av kommunene skal baseres på rammestyring. Et budskap fra KS i en årrekke er at den statlige styringen likevel er for detaljert og for omfattende. Mange kommuner og fylkeskommuner erfarer også at statsforvalterens praksis kan være ulik, og at ikke alltid faglige veiledere og råd treffer på kommunesektorens reelle behov.

EKSEMPEL

Helsedirektoratet og KS samarbeide om hvordan direktoratets normerende produkter kan være en bedre støtte til kommunenes arbeid i helse- og omsorgssektoren. KS forventer at nasjonale myndigheter reduserer omfang og detaljeringsgrad i retningslinjer og veiledere, og vrir innsatsen til å støtte de behovene de ulike kommunene har.

Etterlevelse av statlige krav kan føre til nedprioritering av andre områder. Enkelte områder må prioriteres ned fordi ressursene blir for knappe.

EKSEMPEL

Den nye DFØ-rapporten «Hvordan styrer staten kommunene?» slår fast at det samlede styringstrykket er stort og har vært økende siden 2015. DFØ anbefaler at staten i større grad utreder alternative og mindre inngripende tiltak og belyser konsekvensene for både personell, kompetanse og økonomi av tiltakene som vurderes. DFØ anbefaler også at staten vurderer om forutsetningene for at virkningen skal bli som ønsket faktisk er til stede i alle typer kommuner.

Foto: Siv Dolmen



I følge rapporten til Generalistkommuneutvalget bryter kommunene lover hver eneste dag. I gjennomsnitt klarer kommunene i snitt å levere på 80 prosent av de lovpålagte kravene, ifølge en Menon-rapport. Det er også stor variasjon mellom kommunene når det gjelder lovoppfyllelse, fra 50 til 99 prosent. Lovkrav kan være vanskelige å innfri på grunn av mangel på kvalifisert arbeidskraft.

En må da spørre seg om omfanget av og detaljeringsgraden i antall lover og styringssignaler er nødvendig.

Vi ønsker at dere diskuterer hvordan håndtere og redusere forventningsgapet, sett fra tre ulike perspektiver:

1. Folkevalgtes egne forventninger og ansvar

2. Innbyggernes forståelse av situasjonen – og forventninger til kommunen

3. Nasjonale myndigheter og politikernes styring av kommunene

KS spør

Folkevalgte

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?

Innbyggere

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?

Nasjonale myndigheter

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.

Veien mot et bærekraftig arbeidsliv

Knapphet på arbeidskraft krever endringer i arbeidslivet

Norge og andre land står overfor en helt ny situasjon i moderne tid: Antallet personer i yrkesaktiv alder stagnerer, mens det blir dobbelt så mange eldre over 80 år. Denne demografiske omveltningen vil føre til stor knapphet på arbeidskraft og kompetanse i hele arbeidslivet.

For kommunene blir den største utfordringen å tilby helse- og omsorgstjenester til mange flere pleietrengende eldre og også til et økende antall yngre pleietrengende. Dette forsterker forventningsgapet.

Arbeidskraftmangelen krever både politiske løsninger og løsninger gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

Sentrale spørsmål er hvordan det kan mobiliseres mest mulig arbeidskraft i befolkningen, hvordan den skal fordeles mellom sektorene i arbeidslivet, og hvordan unngå en «alles kamp mot alle» om arbeidskraft.

Helsepersonellkommisjonen peker på flere typer tiltak for en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste framover, som langt på vei kan overføres også til andre områder. Flere av disse handler om å bruke de ansattes tid og kompetanse på en best mulig måte. Det er derfor behov for omstilling i form av nye og fleksible arbeidstidsordninger, ny organisering av tjenestene og bedre oppgavedeling.

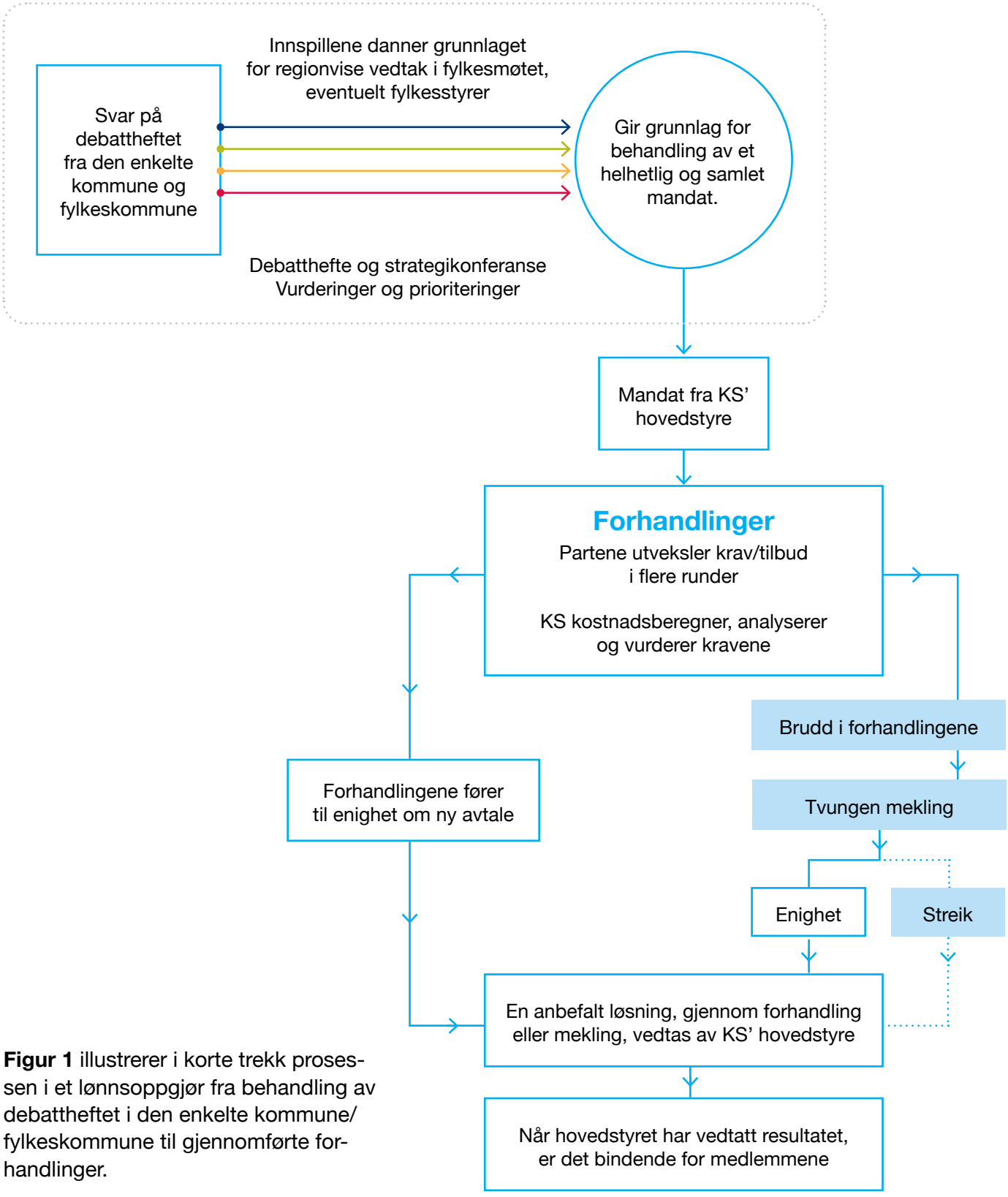
Vi trenger deres innspill til hvordan KS som arbeidsgiverorganisasjon kan bidra til å løse disse utfordringene på kort og lang sikt, både ved mellomoppgjøret 2025 og i årene framover.

KS som arbeidsgiverorganisasjon

Alle kommuner og fylkeskommuner, unntatt Oslo, har gitt KS fullmakt til å være deres arbeidsgiverorganisasjon. På vegne av medlemmene inngår KS landsdekkende tariffavtaler med arbeidstakernes organisasjoner. KS' tariffområde omfatter nesten 500.000 ansatte, og det gjør KS til den største arbeidsgiverorganisasjonen i offentlig sektor. Avtaler som inngås i KS-området får stor betydning for den samlede lønnsdannelsen i arbeidslivet og for norsk økonomi.

Før de årlige tariffoppgjørene gjennomfører KS en bred demokratisk prosess for å få innspill til forhandlingene. Svarene dere gir til debattheftet er det viktigste kunnskapsgrunnlaget. Lønnsoppgjøret er en prosess fra behandling av debattheftet i kommuner og fylkeskommuner til selve forhandlingene.

KS har gjennom behandlingen av tidligere debatthefter, og tett kontakt med medlemmene, fått god kunnskap om utfordringene og prioriteringene som er viktige for kommunal sektor. Tilbakemeldinger på forrige debatthefte viser at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak er tilfredse med det lokale handlingsrommet i lønnspolitikken, men at de ønsker mer regelmessige lokale lønnsforhandlinger. De mener også videre at det særlig er stort behov for å videreutvikle ulike arbeidstidsbestemmelser tilpasset kommunesektorens behov.



Figur 1 illustrerer i korte trekk prosessen i et lønnsoppgjør fra behandling av debattheftet i den enkelte kommune/fylkeskommune til gjennomførte forhandlinger.



Tariffperioden 2024–2026 og årene framover

Å framforhandle et avtaleverk som dekker behovene i både dagens og framtidens arbeidsliv er et viktig strategisk arbeid. Tett samarbeid med partene i arbeidslivet om framtidens behov er avgjørende. Lønns- og arbeidsvilkår må bidra til å beholde og rekruttere kompetente ansatte, og avtaleverket må utvikles for å bygge opp under kommunesektorens omstillingsbehov. Nye og fleksible arbeidstidsordninger, bedre oppgavedeling mellom yrkesgrupper, lavere sykefravær og forlenget yrkesliv vil bidra til at kommunene og fylkeskommunene får brukt arbeidskraften best mulig for å gi innbyggerne best mulig tjenester.

Med bakgrunn i forhandlingsløsningen i hovedtariffoppgjøret 2024, har partene sentralt allerede startet et arbeid om arbeidstid og stimuleringsordninger for heltid fram mot mellomoppgjøret 2025.

Vedlegg til protokoll – Hovedtariffoppgjøret pr. 1.5.2024

III TIL PROTOKOLL

a) Heltidskultur

Partene er enige om viktigheten av heltidsstillinger. Heltid er viktig med hensyn til arbeidsmiljø, samfunnsøkonomi og likestilling. Heltidskultur er avgjørende for kvalitet i tjenestene, og for å sikre kompetente og motiverte medarbeidere. Arbeidstidsordninger er et virkemiddel for å bidra til høyere andel heltidsstillinger, slik at behovet for merarbeid, midlertidig ansettelse og innleie reduseres.

Flere hele stillinger vil bidra til en mer stabil bemanning, og at brukerne av tjenesten vil få færre ansatte å forholde seg til. Partene erkjenner at lav andel heltidsansatte og lave stillingsstørrelser er en utfordring. Flere må stå lengre i jobb enn tidligere, og for å sikre tilstrekkelig arbeidskraft er det behov for å legge til rette for at ansatte skal kunne jobbe i hel stilling et helt yrkesliv.

Partene er enige om at lørdags- og søndagsarbeid så langt det er mulig skal fordeles jevnt mellom arbeidstakerne.

På denne bakgrunn nedsettes et partssammensatt utvalg som skal vurdere ulike løsninger, tiltak og stimuleringsordninger som kan bidra til flere heltidsstillinger og/eller økte stillingsstørrelser. Arbeidet skal ta utgangspunkt i krav og drøftinger mellom partene under forhandlingene.

Utvalget skal tilrettelegge grunnlaget for eventuelle endringer i HTA, som kan behandles i mellomoppgjøret, dersom partene er enige.

Partene skal ferdigstille arbeidet innen 31.1.2025

Mellomoppgjøret 2025
Tariffoppgjøret i 2025 er et mellomoppgjør, etter at ny toårig hovedtariffavtale (HTA) ble inngått i 2024. Mellomoppgjør handler vanligvis kun om lønnsjusteringer. Økonomiske utsikter for 2025 og frontfaget legger rammen for forhandlingene, i tillegg til at det ses hen til fjorårets lønnsutvikling i andre tariffområder.

Det spesielle med kommuneoppgjøret i 2025 er at forhandlingene også kan omhandle krav om arbeidstid og stimuleringsordninger for heltid, forutsatt at alle de sentrale partene er enige om det.

Strategisk utvikling av avtaleverket
Det er nytt i årets debatthefte at KS inviterer til diskusjon og innspill til strategisk utvikling av avtaleverket i et lengre tidsperspektiv enn kommende tariffoppgjør. Strategisk utvikling krever god forankring, både mellom KS og kommunene/fylkeskommunene og mellom KS og partene i arbeidslivet.

Vi presenterer videre noen perspektiver som grunnlag for debatt, om framtidige endringsbehov i avtaleverket.

Et felles kompetansebasert lønnssystem

Partene i KS-området er enige om et sentralt garantilønnssystem som bygger på kompetanse. Garantilønnen øker med kompetanse og ansiennitet. Ansatte med samme utdanningslengde er plassert i samme stillingsgruppe, på tvers av yrker og profesjoner. De har samme garantilønn og får likt lønnstillegg i de sentrale lønnsoppgjørene. Lønn fastsettes etter kjønnsnøytrale kriterier og normer.

Med lik lønn for lik utdanningslengde er garantilønnssystemet med på å sikre både likebehandling og likelønn i kommunal sektor på tvers av de mange yrkesgruppene.

Garantilønn er de laveste lønnsnivåene for de ulike stillingsgruppene. De fleste ansatte har, på bakgrunn av lokale vurderinger, høyere lønn enn garantilønnen. For eksempel har 77 prosent av ansatte med universitets- eller høyskoleutdanning pr. 1.12.23 høyere lønn enn garantilønn. De kan ha fått høyere lønn ved ansettelse og/eller i lokale forhandlinger. I lokale forhandlinger har partene mulighet til å avtale høyere lønn, til enkelt ansatte eller til yrkesgrupper. Det kan for eksempel være begrunnet med behov for å beholde og rekruttere, kompetanseheving eller økt ansvar.



Hovedtariffavtalen kapittel 4 punkt 4.1 – Garantilønnstabell pr. 1.5.2024

	Stillingsgrupper	0–5 år ans.	6 år ans.	8 år ans.	10 år ans.	16 år ans.
Gruppe 1	Stillinger uten særskilt krav til utdanning	382 500	385 500	393 600	439 900	479 700
	Fagarbeiderstillinger/ tilsv. fagarbeiderstillinger	437 300	441 500	452 900	496 700	513 100
	Stillinger med krav om fagbrev og 1-årig fagskoleutdanning	459 300	463 500	474 900	516 700	534 500
	Stillinger med krav om fagbrev og 2-årig fagskoleutdanning	459 300	463 500	474 900	516 700	534 500
Gruppe 2	Lærer og Stillinger med krav om 3-årig U/H-utdanning	507 400	517 600	527 800	578 600	596 400
	Adjunkt og Stillinger med krav om 4-årig U/H-utdanning	548 400	560 200	580 400	604 600	627 400
	Adjunkt med tilleggsutdanning og Stillinger med krav om 5-årig U/H-utdanning	584 000	593 000	606 100	638 400	685 400
	Lektor og Stillinger med krav om mastergrad	614 100	628 700	639 200	673 400	745 100
	Lektor med tilleggsutdanning	633 600	647 500	660 800	695 000	778 000

Tabellen viser garantilønnssystemet med oversikt over de ulike stillingsgruppene og de ulike garantilønnsnivåene.

Lønnsnivå og lønnsvekst for de tolv største stillingskodene i KS-området

	Ansatte	Årsverk	Gjennomsnittlig årslønn pr 1.12.2023	Lønnsvekst 1.12.2022–1.12.2023	Lønnsvekst 1.12.2022–1.12.2023 (identiske ansatte*)
6572 – Assistent	50 600	29 900	465 400	5,8	7,6
7076 – Helsefagarbeider/Hjelpepleier	46 100	36 000	572 100	6,2	7,1
7517 – Fagarbeider	42 200	34 900	509 300	5,7	6,6
7963 – Adjunkt m. tilleggsutd.	34 500	32 200	677 700	6,5	6,8
7174 – Sykepleier	24 600	20 800	655 900	6,7	7,7
8530 – Rådgiver	20 300	19 400	719 800	5,6	6,3
7962 – Adjunkt	19 600	17 800	616 700	5,6	5,8
7966 – Lektor m. tilleggsutd.	16 600	15 400	729 400	6,4	7,3
6583 – Pleiemedarbeider	16 300	8 100	512 300	6,0	8,0
6675 – Miljøterapeut	10 200	8 100	624 400	6,2	6,9
7637 – Pedagogisk leder	10 200	9 500	591 800	5,7	6,3
7210 – Renholder	9 000	7 100	439 300	6,1	7,3

Tabellen viser de tolv største stillingskodene i KS-området med oversikt over ansatte, årsverk, gjennomsnittlig årslønn, samt datolønnsvekst fra 1.12.2022 til 1.12.2023. Gjennomsnittlig årslønn er pr. 1.12.2023.

*Med identiske ansatte menes her ansatte som var i samme stillingskode både pr. 1.12.2022 og pr. 1.12.2023.

Sykefravær i kommunal sektor

Kommunesektoren har et høyt sykefravær, og det fortsetter å øke. Det skjer til tross for over 20 år med IA-avtale og arbeid for inkluderende arbeidsliv.

Sykefraværet koster mye, både i kroner, administrasjon og menneskelige ressurser. Korttidsfraværet innebærer en administrativ byrde for lederne, som må bruke mye av sin tid til å finne vikarer i stedet for å lede. Det skaper uforutsigbarhet og slitasje i arbeidsmiljøet for alle ansatte. Langtidsfraværet innebærer økt risiko for frafall av ansatte, som er uheldig både for den ansatte selv og for kommunen, som taper tiltrengt arbeidskraft.

Kommuner og fylkeskommuner kan redusere sykefraværet med kontinuerlig innsats for å bygge nærværskultur. Godt partssamarbeid om arbeidsmiljø, god oppfølging fra arbeidsgiver og ansattes medvirkning er viktig for å lykkes. Arbeid med å redusere sykefravær er et viktig arbeid som over tid har hatt høyt fokus. Landstinget har i Kommunesektorens politiske prioriteringer for 2024–2027 sagt at det er ønskelig å gjennomgå sykelønnsordningen.

Grafen viser utvikling av legemeldt sykefravær fra 2019–2023 i prosent for landet samlet og for kommuner og fylkeskommuner (Kilde: SSB via KS)

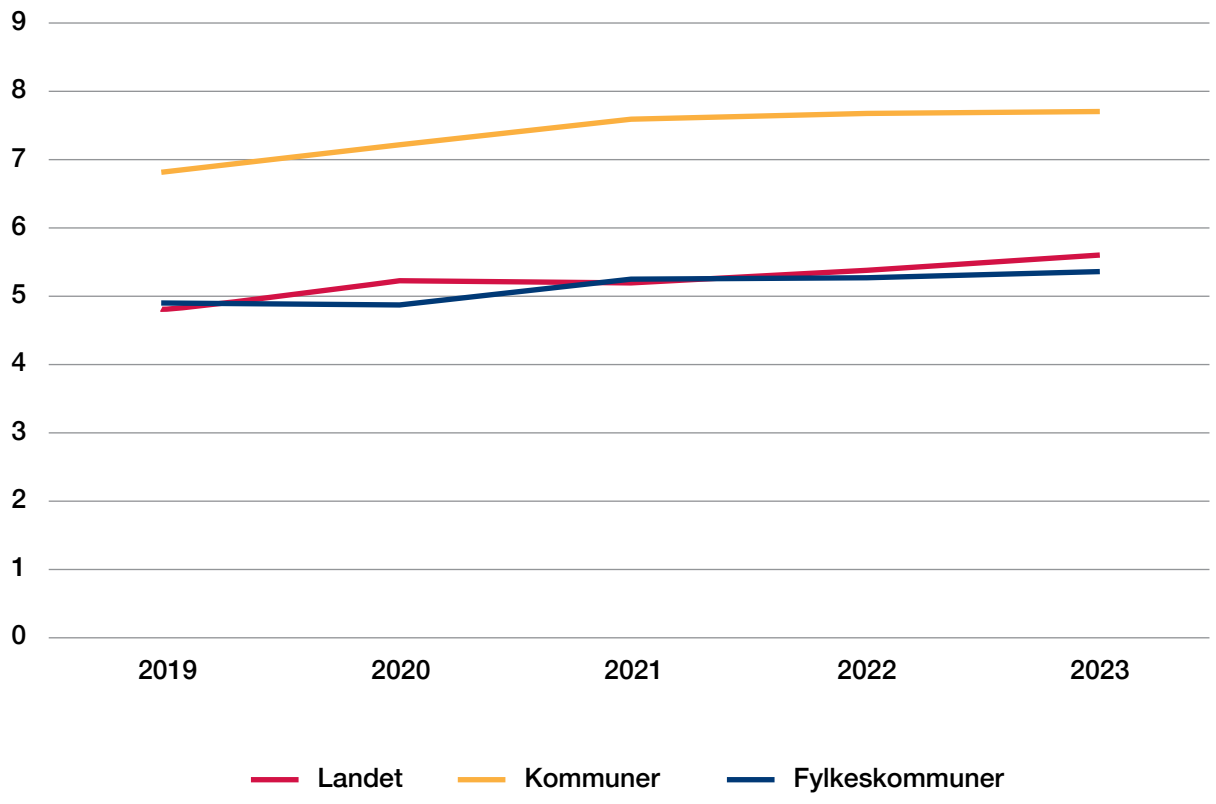




Foto: Adobe Stock

Oppgavedeling

Oppgavedeling er en måte å organisere arbeidet på der det ses konkret på hvilke yrkesgrupper som skal utføre hvilke arbeidsoppgaver i virksomheten. Dette er én av flere løsninger på arbeidskraftmangelen helse- og omsorgstjenestene står overfor. Oppgavedeling er også en metodikk som kan brukes innenfor andre tjeneste-områder hvor det er behov for å se på riktig bruk av ansatte og kompetanse.

Hovedbudskapet er rett kompetanse på rett sted, og til rett tid.

Ansatte med kompetanse det er knapphet på må derfor brukes til de arbeidsoppgavene som krever nettopp den kompetansen. Oppgaver som krever mindre kompetanse, må løses av andre yrkesgrupper. I helse- og omsorgstjenestene betyr dette riktig oppgavedeling mellom blant andre leger, sykepleiere, helsefagarbeidere og assistenter.

Erfaringer fra Tørn kommune-programmet viser at en hensiktsmessig oppgavedeling kan ha flere positive effekter for ansatte i tjenestene, for eksempel ved at arbeidshverdagen oppleves mer overkommelig og man får bedre mulighet til å praktisere og utvikle fag-kompetansen sin. Arbeidet med oppgavedeling forut-setter en kartlegging og analyse av brukernes behov og tilgjengelig kompetanse på arbeidsplassen, og at det legges til rette for kompetanseutvikling i den grad det trengs.

KS spør

Mellomoppgjøret 2025

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?

Strategisk utvikling av avtaleverket

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?

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.

Design og illustrasjon: Bly.as

KS
Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

ISBN 978-82-93866-60-2