Sterkere sammen

Debatthefte 2027

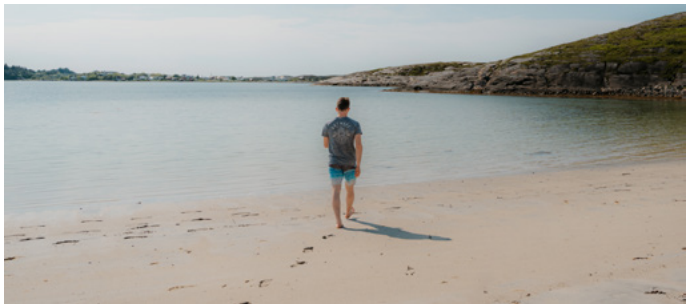












KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

Sterkere sammen 3

Sterkere samarbeid og større kommuner 4

Økt press på kommunesektoren 5
Sterkere kommunesamarbeid 8
Større kommuner 11

Arbeidsgivere med et helhetlig ansvar 14

Mellomoppgjøret 2027 16
Arbeidstid 22
Arbeidskraftmangelen krever nye løsninger 23

KS spør 24

Forsidebilder: Bilde 1–2: Adobe Stock, bilde 3: Arendal kommune, bilde 4–6: Adobe Stock, bilde 7: EllenHomstad / Explore Trøndelag

Sterkere sammen

Kjære folkevalgte!
Med årets debatthefte inviterer KS til lokalpolitisk diskusjon om sterkere samarbeid og større kommuner. Hvilke hensyn taler for og hvilke taler imot?

KS har ingen oppfatning av hva som er det riktige svaret for kommuner og fylkeskommuner, og vi mener at kommunefellesskapet selv skal ta denne diskusjonen.

På KS' landsting i 2024 stod kommuner og fylkeskommuner sammen om å ville samarbeide aktivt og langsiktig med hverandre og på selvstendig grunnlag vurdere om det er mer hensiktsmessig å slå seg sammen med andre.

Hvilken politikk må utvikles for å skape framtidens velferdskommune? Det er lokalt og regionalt vi møter innbyggernes behov. Det er her konsekvensene merkes når kravene til beredskap øker, arbeidskraften blir knappere og økonomien strammere.

Kommuner og fylkeskommuner er grunnmuren i velferdssamfunnet og førstelinjen i beredskapen. Kommunekommisjonen, helsereformutvalget og andre offentlige utvalg vil mene mye om hvordan kommunesektoren bør være organisert. Vi vil ikke overlate til andre å avgjøre kommunefellesskapets framtid. Vi vil ta eierskap til løsningene selv.

Sterkere samarbeid og større kommuner er ikke målet.

Målet er å skape velferdskommuner og fylkeskommuner som har handlekraft til å møte framtidens utfordringer og innbyggernes behov. Som klarer å skape og utvikle gode fagmiljøer, bruke digitale muligheter, være lokalsamfunnsbyggere og skaper godt lokaldemokrati.

Når arbeidsstyrken for første gang i moderne tid ikke vokser, er det avgjørende å bruke den kompetansen og arbeidskapasiteten som finnes best mulig. Arbeidsgiverpolitikk og tariffavtaler er svært viktige for best mulig bruk av kompetanse og arbeidskapasitet.

Lykke til med debatten!



Geir B. Føyner Aga,
administrerende direktør i KS

Sterkere samarbeid og større kommuner

I Norge har vi et generalistkommunesystem. Det betyr at alle kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for de samme oppgavene.

Store endringer i befolkning, arbeidskraft, økonomi, teknologi, beredskap og klimaendringer gjør det vanskeligere for mange å ivareta dette ansvaret. Utfordringene må møtes med innovasjon, utvikling og nye digitale løsninger. Det krever kompetanse og kapasitet – som det er knapphet på.

På KS' landsting i 2024 stod kommunesektoren sammen om at kommuner og fylkeskommuner vil samarbeide mer aktivt og langsiktig, og på selvstendig grunnlag vurdere om sammenslåing er mer hensiktsmessig.

Dette ble vedtatt på tvers av partier i kommunesektorens politiske prioriteringer.

Det er fulgt opp i KS' strategi 2024–2027, vedtatt av landsstyret. I dette styringsdokumentet står det at «KS vil bidra til økt samarbeid og samhandling i sektoren (...)».

Flere kommuner er i gang med å forsterke sitt samarbeid med andre kommuner, mens noen utreder sammenslåing.

På KS' landsting stod kommunesektoren også sammen om generalistkommuneprinsippet, som vi legger til grunn i debattheftet.

Foto: KS



KS' landsting i 2024 samlet 254 delegater, som representerte kommuner, fylkeskommuner og bedrifter.

Økt press på kommunesektoren

Flere offentlige utvalg har vurdert hvordan kommunesektoren kan møte sine økende utfordringer, og flere utredninger kommer. De spør på ulike måter hvordan kommuner og fylkeskommuner kan sikre tilgang til kompetanse og kapasitet for å løse sine oppgaver?

Det trengs kompetanse for å løse høyt spesialiserte og tverrfaglige oppgaver, og nok kapasitet til å utvikle tjenestene og lokalsamfunnet.

Flere av utredningene peker på at kommunene må samarbeide tettere eller slå seg sammen for å løse utfordringene.

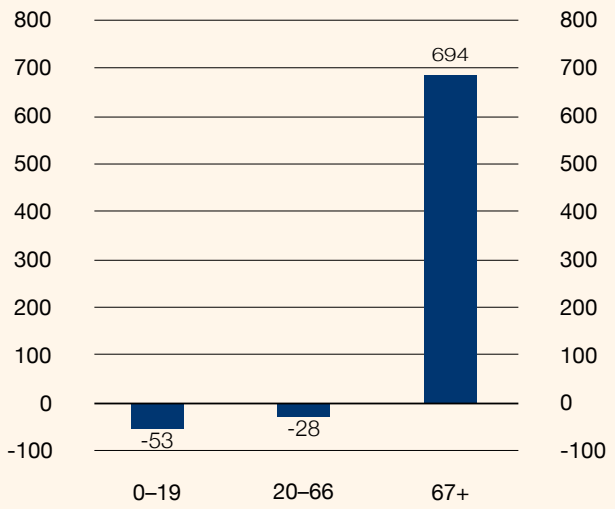
Generalistkommuneutvalget anbefalte å holde fast på generalistkommunesystemet, men vurderte alternativer: Oppgavedifferensiering, der kommuner av ulik størrelse har ansvar for ulike oppgaver, og oppgaveflytting fra alle kommunene til stat eller fylke.

Flertallet i helsepersonellkommisjonen mente at det bør utredes å slå sammen de kommunale og statlige helsetjenestene til ett nivå. Å flytte oppgaver fra kommunene til staten er en av modellene helsereformutvalget vurderer.

Kommunekommisjonen skal først og fremst foreslå lettelser i statens styring av kommunesektoren, men vil i sin andre rapport også se på samarbeid og kommunestørrelse.

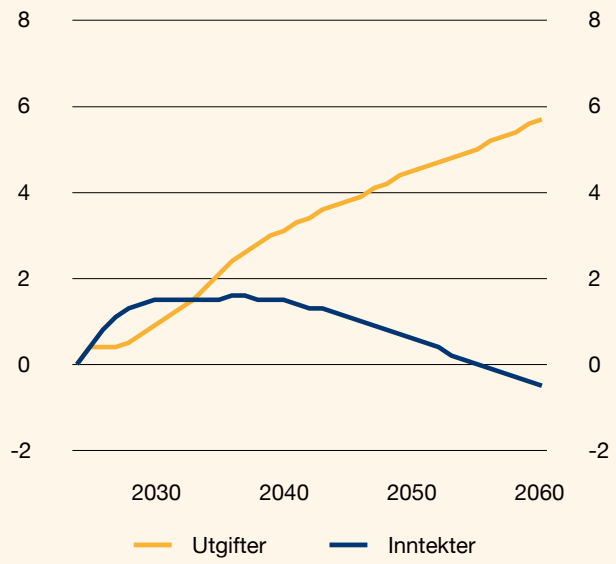
I andre land har utfordringene ført til store endringer i kommunestrukturen og til at oppgaver er flyttet fra kommunene til statlig eller regionalt nivå. Dette er en del av bakteppet for diskusjonen i Norge.

FIGUR 1: Endring i befolkning etter aldersgrupper 1 000 personer. 2024–2060



Kilde: Finansdepartementet

FIGUR 2: Inndekningsbehov i finanspolitikken. Offentlige utgifter og inntekter frem mot 2060. Andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent.



Kilde: Finansdepartementet

Stor strekk i kommunelaget

Generalistkommuneutvalget konkluderte med at generalistkommunesystemet i hovedsak fungerer godt, men at det er store forskjeller i hvor godt kommunene klarer å løse sine lovpålagte oppgaver. Menon Economics dokumenterte at kommunene i snitt oppfyller 80 prosent av lovkravene, men at det varierer mellom 50 og 99 prosent. Utredningens vedlegg 4 gir oversikt over lovoppfyllelse på kommunenivå.

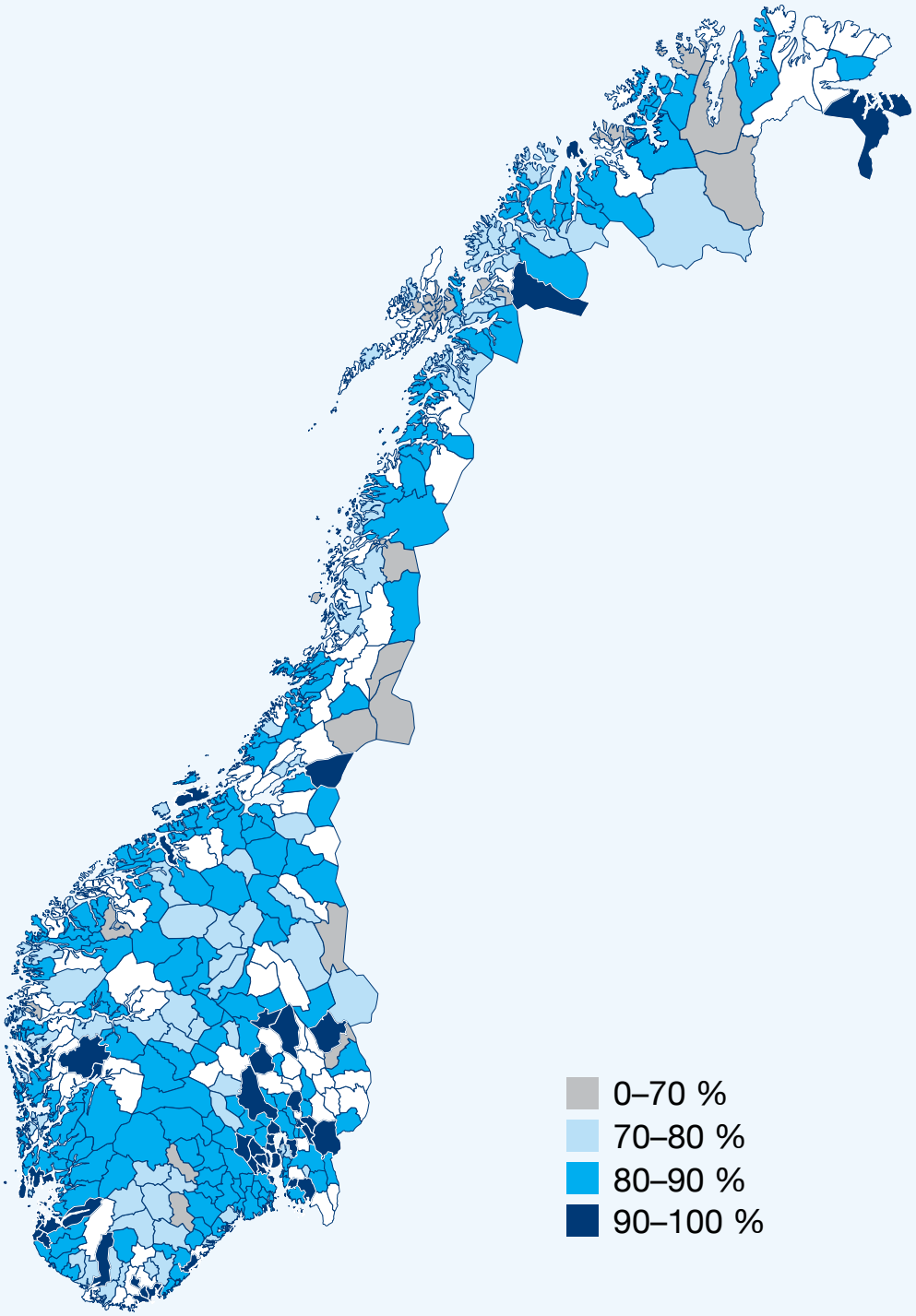
Hovedbildet er at store og sentrale kommuner i større grad klarer å følge lovkravene enn distriktskommuner med færre innbyggere. God økonomi kan kompensere for noe av dette, men ikke fullt ut.

Lovoppfyllelse er et mål på om kommunene faktisk løser viktige oppgaver, men gjennomgangen viser også at det statlige styringstrykket i lovverket er svært sterkt.

Foto: Explore Trøndelag



FIGUR 3: Grad av lovoppfyllelse i norske kommuner der det var mulig å kartlegge dette.



Kilde: Kommunal- og moderniserings-departementet og Menon Economic

Andre kartlegginger peker i samme retning. Både Kommunal Rapports kommunebarometer og Agenda Kaupangs kommuneindeks viser at store og sentrale kommuner i hovedsak rangeres høyere enn små og usentrale. Men det finnes unntak som viser at god ledelse og styring også er viktig for resultatene.

Mangel på kapasitet og kompetanse

Generalistkommuneutvalget konkluderte med at mangelfull tilgang til kompetanse og kapasitet er hovedårsaken til at mange kommuner ikke klarer å ivareta ansvaret for sine lovpålagte oppgaver. Det gjelder særlig høyt spesialiserte og tverrfaglige oppgaver – som barnevern, rus og psykiatri, digitalisering og arealplanlegging. Det er også mangel på kapasitet til å utvikle tjenestene og lokalsamfunnet.

Utvalget mente at store befolkningsendringer vil forsterke disse utfordringene framover. Små distriktskommuner merker raskest og sterkest konsekvensene av aldring i befolkningen og mangel på arbeidskraft.

Sterkere kommune-samarbeid

Sterkere samarbeid pekes på som én mulig løsning på kommunesektorens utfordringer.
I dette kapittelet presenterer vi kunnskap og erfaringer som gir et grunnlag for en generell diskusjon om sterkere kommunesamarbeid.

Samarbeidsmodellene

Alle kommuner samarbeider med hverandre. Samarbeid om administrative tjenester, digitalisering, barnevern, brannvesen, legevakt og revisjon er utbredt. Men samarbeid utgjør bare ca. 5 prosent av kommunenes driftsutgifter. Få samarbeider om de store oppgavene, som barne-hage, skole og helse- og omsorg.

Fylkeskommuner samarbeider om administrative oppgaver, kollektivtransport, veivedlikehold, museer og bibliotek.

Kommuneloven fra 2018 slår fast at interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom:

- Interkommunalt politisk råd
- Kommunalt oppgavefellesskap
- Vertskommunesamarbeid, administrativt eller politisk
- Interkommunalt selskap
- Aksjeselskap
- Samvirkeforetak
- En forening
- En annen måte som det er rettslig adgang til

Vertskommunesamarbeid og interkommunale selskap er de mest utbredte samarbeidsformene.

De aller fleste kommuner deltar i et interkommunalt politisk råd. Dette er politiske samarbeidsorgan som ikke skal produsere tjenester.

Les mer om interkommunalt samarbeid og eierskap på KS' nettsider

Les Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om interkommunalt samarbeid

Muligheter ved kommunesamarbeid

Den viktigste muligheten kommunesamarbeid gir er større fagmiljøer. Flere hele stillinger, bedre faglig utvikling og mindre belastning gjør kommunene til mer attraktive arbeidsgivere.

Økt tilgang på kompetanse og kapasitet gjør at små kommuner kan sikre kvalitet i tjenestene og også få ressurser til innovasjon og utvikling. Kommune-samarbeid kan gi stordriftsfordeler og bedre ressursutnyttelse.

Foto: Lørenskog kommune/ Farid Dino Omer



Kommunalt tolkesamarbeid på Romerike er et eksempel på vertskommunesamarbeid.

Utfordringer ved kommunesamarbeid

En sentral utfordring ved kommunesamarbeid er at det kan føre til svekket demokratisk styring og kontroll (Menon Economics, Lund & co., 2026). I en undersøkelse (Telemarksforskning, 2022) svarer en av tre lokalpolitikere at «omfanget av interkommunalt samarbeid er blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet».

Når noen oppgaver flyttes inn i et kommune-samarbeid, kan det bli vanskeligere å se tjeneste-tilbudet samlet og å samarbeide på tvers av tjenester. Samarbeid binder også opp ressurser og gjør det vanskeligere å prioritere mellom områder.

Det kan oppstå en skjevhet i samarbeid mellom små og store kommuner. Små kommuner kan oppleve å miste innflytelse på tjenestene. De større vertskommunene kan oppleve at de bruker uforholdsmessig mye ressurser på samarbeidet.

Det er dyrt både å etablere, koordinere og drive kommunesamarbeid. Flere studier viser at det ikke nødvendigvis er mer kostnadseffektivt å samarbeide framfor å løse oppgaven selv.

Nye muligheter med forsterket kommunesamarbeid

Kommunesektorens store utfordringer krever en ny type forsterket kommunesamarbeid, som også kan oppveie noen av problemene med dagens samarbeid.

En rapport KS har fått laget (Menon Economics, Lund & co., 2026) viser at forsterkede inter-kommunale samarbeid kan gi bedre tjenester og sterkere fagmiljøer.

Forsterket kommunesamarbeid er forpliktende, langsiktige og strategiske samarbeid. De omfatter flere oppgaver eller tjenester og er organisert i faste samarbeidskonstellasjoner.

En tredel av kommunene deltar i slike samarbeid, ifølge utredningen. Forskerne identifiserte tre hovedmodeller for forsterkede samarbeid:

- Balansert samarbeid, der kommunene fordeler oppgaver seg imellom
- Politisk utviklingssamarbeid, der et politisk råd fungerer som overbygning for andre samarbeid
- Eierskapssamarbeid, der kommunene samarbeider om felles styring av selskaper og samarbeid

Nye forslag om forsterket samarbeid

Kommunal- og distriktsdepartementet har foreslått å endre reglene for kommunale oppgavefellesskap, slik at kommuner lettere kan etablere faste og langsiktige samarbeid. Flere oppgaver skal kunne samles i ett samarbeid som skal kunne fatte enkeltvedtak. Det skal være styrt av et folkevalgt organ (Høring, 2026).

KS er positive til forslaget, men hovedstyret understreker at «økt adgang til interkommunalt samarbeid og delegering av myndighet må balanseres mot hensynet til lokaldemokrati og den enkelte kommunes ansvar». Det enkelte kommunestyret må ha reell styring og delegert myndighet må kunne endres eller trekkes tilbake, mener KS.

EKSEMPEL

Forsterket samarbeid i Vestre Varanger

Kommunene i Indre Namdal samarbeider om felles legetjeneste

Kommunene i Vestfold samarbeider om eierstyring

Fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle

Fylkeskommunen skal i tillegg til å tilby viktige tjenester, fylle rollen som regional samfunnsutvikler. I denne rollen kan fylkeskommunene bidra til å sikre kompetanse, kapasitet og utviklingskraft i regionen.

Fylkeskommunene har fått et ansvar for å være en «mobiliserende og koordinerende regional utviklingsaktør», ifølge regjeringens distriktspolitiske stortingsmelding. Regjeringen har som mål å styrke rollen. I denne rollen skal fylkeskommunen gi strategisk retning, mobilisere aktører og samordne innsats på tvers av sektorer og kommunegrenser. Det kan være særlig viktig i funksjonelle bo-, arbeids- og serviceregioner. Den kan også innebære å hjelpe kommuner som sliter med kompetanse og kapasitet.

Rollen gjelder særlig for lokal samfunnsutvikling og planlegging, hvor fylkeskommunen har et lovpålagt veiledningsansvar. Men den omfatter også næringsutvikling, samferdsel, folkehelse, klima og miljø, kultur og kulturmiljø, utdanning og kompetanse.

En kartlegging gjennomført av Oxford Research for KS i 2025 viser at samfunnsutviklingsrollen blir mer kompleks.

EKSEMPEL

Pilot med fylkeskommunal veiledning til distriktskommuner i Troms og Finnmark, Innlandet og Møre og Romsdal

Fylkeskommunen og distriktskommuner samarbeider om kapasitet og kompetanse i Trøndelag

Større kommuner

To eller flere kommuner kan også velge å gå sammen i en ny og større kommune for å møte sine utfordringer.

Telemarksforskning peker på at «det går en grense for hvor omfattende et interkommunalt samarbeid kan være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene» (Telemarksforskning 2025).

I dette kapittelet gir vi et grunnlag for en generell diskusjon om kommunesammenslåing.

Kommunereformen fra 2020

Kommunereformen som Solberg-regjeringen gjennomførte fra 2014 til 2020 førte til at 119 kommuner etablerte 47 nye og større kommuner. Regionreformen reduserte antall fylkeskommuner fra 19 til 11. De fleste sammenslåingene var frivillige, men noen ble vedtatt av Stortinget.

I hovedsak forble kommunestrukturen uendret. De aller fleste av kommunene med få innbyggere er fortsatt små. Flere store kommuner ble større ved å slå seg sammen med mindre kommuner.

Noen kommuner har evaluert effektene av sammenslåingen fra 2020. Hovedinntrykket er at det er for tidlig å trekke konklusjoner om effektene, blant annet fordi pandemien preget de første årene etter sammenslåingen.

Nå skal Telemarksforskning evaluere effektene av kommunereformen med grunnlag i en nullpunkts-måling fra 2017. Arbeidet skal være ferdig i 2028.

Ti kriterier for en god kommunestruktur

Kommunereformutvalget definerte i 2014 ti kriterier for å vurdere kommunestrukturen. En god kommunestruktur må balansere flere hensyn for å sikre effektiv oppgaveløsning, god tjenesteyting, lokaldemokrati og samfunnsutvikling.

1. Tilstrekkelig kapasitet: Nok ressurser og kompetanse til å ivareta sine oppgaver.
2. Relevant kompetanse: Må kunne rekruttere og beholde kvalifisert personell for å sikre gode tjenester.
3. Tilstrekkelig distanse i myndighetsutøvelse: Ivareta retts-sikkerhet og upartisk saksbehandling.
4. Effektiv tjenesteproduksjon: Ressursene må brukes på en kostnadseffektiv måte.
5. Økonomisk soliditet: En bærekraftig økonomi som sikrer stabile tjenester.
6. Valgfrihet: Valgfrihet for brukere av tjenester.
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder: Kommunegrensene bør samsvare med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
8. Høy politisk deltakelse: Aktivt lokal-demokrati med god innbyggerinvolvering.
9. Lokal politisk styring: Vedtak må være forankret i lokale beslutningsorganer.
10. Lokal identitet: Innbyggerne må oppleve tilhørighet til kommunen.

Ulike hensyn må veies mot hverandre

Disse hensynene må veies mot hverandre og er mer eller mindre relevante i ulike sammenslåinger. De demografiske og økonomiske utfordringene Norge og kommunesektoren står overfor aktualiserer særlig hensynet til kapasitet, kompetanse, effektivitet og økonomisk soliditet.

Større fagmiljøer, bedre tjenester

Evalueringer av kommunesammenslåinger i Norge før den siste reformen viser at større kommuner gir større og mer attraktive fagmiljøer, bedre kommunale tjenester, større økonomisk handlingsrom og mer systematisk samfunnsutvikling. Det samme viser evalueringer av den store kommunereformen i Danmark (Telemarksforskning 2025, s. 15).

Større avstand, svekket lokaldemokrati
Disse gevinstene må alltid veies opp mot lokaldemokratiske hensyn. Evalueringer av sammenslåinger både i Norge og andre land viser at mange innbyggere, særlig i utkanten av sammenslåtte kommuner, opplever større avstand mellom innbyggere og politikere. Det blir færre folkevalgte i forhold til innbyggere. For å veie opp for dette har flere kommuner som slår seg sammen jobbet aktivt med å styrke lokaldemokratiet, og opprettet kommunedelsutvalg og andre ordninger for innbyggermedvirkning.

Større kommuner, mer selvstyre
Større kommuner med større administrativ kapasitet kan også styrke lokaldemokratiet og kommunen som samfunnsutvikler, mener generalistkommuneutvalget. Større kommuner reduserer behovet for kommunesamarbeid og for statlig detaljstyring – og kan dermed styrke det lokale selvstyret.

Større tettbebyggelser, bedre planlegging
Særlig i store byområder er det en utfordring at kommunegrensene ikke samsvarer med bo- og arbeidsmarkedsregioner. Her kan kommunegrensene hindre effektiv bruk av ressursene og en god samfunnsutvikling. Det er stort behov for å planlegge arealbruk, transport, bosetting og næringsutvikling på tvers av dagens kommunegrenser.

Størst avstand, mindre effekt av sammenslåing
Norge er et langstrakt land med store geografiske avstander mange steder. Derfor er det utfordrende å tilby likeverdige tjenester uansett bosted – og uansett kommunestruktur. En sammenslåing kan styrke fagmiljøene og sette en større kommune bedre i stand til å organisere likeverdige tjenester. Men noen steder vil avstandsulempene ved sammenslåing bli svært store. I kommunereformen ble det ikke satt noen standard for akseptabel reisevei. Tidligere har én time til kommunesenteret vært en norm. Men vi trenger ikke å reise fysisk til kommunesenteret like ofte som før, fordi mange tjenester har blitt digitalisert.

EKSEMPEL

Sammenslåingsprosessen mellom Gjøvik og Toten-kommunene

Tre kommuner utreder sammenslåing på Søre Sunnmøre

Sammenslåingsprosessen
Kommuner som ønsker å utrede sammenslåing kan få økonomisk støtte til utredning, informasjon og innbyggerdialog.

I statsbudsjettet for 2027 foreslår regjeringen nye, enklere og mer forutsigbare økonomiske virkemidler til kommuner som vurderer sammenslåing. Regjeringen slår sammen dagens støtte til informasjon, innbyggerhøring og utredning til ett tilskudd på én million kroner per kommune. Kompensasjon for engangskostnader og et oppstartstilskudd blir også standardiserte ordninger.

Inndelingsloven regulerer hvordan kommunesammenslåinger gjennomføres.

Les mer hos Kommunal- og distriktsdepartementet.

EKSEMPEL

Erfaringer fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke

Hvordan høre innbyggerne?

Inndelingsloven sier at «kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt (…)». Høringen kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møte eller på annen måte.

I kommunereformen fikk departementet laget en mal for innbyggerundersøkelser.

En evaluering av kommunereformen (Institutt for samfunnsforskning, 2025) viser at folkeavstemninger ofte mobiliserer dem som er sterkest for eller sterkest mot sammenslåing, mens deres undersøkelser viser at den største gruppen innbyggere ikke har noe klart standpunkt. Forskerne peker på at folkeavstemninger kan forenkle et komplekst spørsmål til et enkelt ja eller nei.

Kommunelovutvalget pekte på at folkeavstemninger kan virke polariserende og svekke det representative demokratiet, men at rådgivende folkeavstemninger også kan utvide folkevalgtes beslutningsgrunnlag og stimulere til deltakelse i lokaldemokratiet.

Valg til kommunestyre og fylkesting er likevel den viktigste og mest representative formen for innbyggerdeltakelse.

Foto: Gjøvik kommune



Ordførerne Bror Helgestad i Østre Toten, Tonje Bergum Jahr i Vestre Toten og Anne Bjertnæs i Gjøvik inngikk intensjonsavtale om sammenslåing, men fikk nei av innbyggerne.

Arbeidsgivere med et helhetlig ansvar

Kommuner og fylkeskommuner er avhengige av dyktige ansatte for å løse oppgavene sine.

I årene framover blir det enda vanskeligere å rekruttere nok arbeidskraft med rett kompetanse. Flere steder merkes dette godt allerede. Samtidig øker behovet for tjenester.

Første del av debatthefte la opp til en diskusjon om hvorvidt forsterket samarbeid og større kommuner kan bidra til å løse disse utfordringene. Økende krav til tjenestene, behov for spesialisert kompetanse, beredskapshensyn og knapphet på arbeidskraft gjør disse spørsmålene aktuelle.

I denne delen av debatthefte retter vi oppmerksomheten mot kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgivere. Kommunestyret og fylkestinget har det øverste arbeidsgiveransvaret, og med det ansvar for å legge til rette for at kommunen eller fylkeskommunen kan rekruttere, utvikle og beholde ansatte med rett kompetanse. En helhetlig arbeidsgiverpolitikk blir stadig viktigere for å sikre gode tjenester til innbyggerne.

Innspill fra kommuner og fylkeskommuner legger grunnlaget for KS' politikk som arbeidsgiverorganisasjon. Politisk behandling av debattheftet gir retning og legitimitet når KS forhandler tariffavtaler på sektorens vegne.

I debattheftet 2025 *Fra forventning til virkelighet*, ba KS om innspill til hvordan avtaleverket kan utvikles i et lengre perspektiv. Innspillene er et viktig grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle avtaleverket.

Hovedprioriteringene fra kommunene og fylkeskommunene til debattheftet 2025 *Fra forventning til virkelighet* var:

- Behov for fleksible arbeidstidsordninger i alle sektorer
- Behov for bedre oppgavedeling og sterkere satsing på kompetanseutvikling
- Behov for bedre utnyttelse av arbeidskraften ved tiltak for å redusere sykefravær, styrke rekruttering, inkludering i arbeidslivet og få flere til å stå lenger i arbeid
- Behov for omstilling og bruk av ny teknologi
- Behov for å opprettholde garantilønnssystemet, som sikrer forutsigbarhet og prinsippet om lik lønn for lik kompetanse – uavhengig av hvilket tjenesteområde og kommune/fylkeskommune man jobber i
- Behov for større fleksibilitet og handlingsrom for å møte lokale behov for rekruttering og kompetanseutvikling

KS henter ikke bare innspill gjennom vedtakene fra debattheftet. I tillegg har KS jevnlig dialog og tett samarbeid med kommuner og fylkeskommuner, og med sentrale parter om avtaleverket.

FIGUR 4: Forankringsprosess for KS' forhandlingsmandat og utvikling av avtaleverket



I tariffoppgjørene må sentrale parter finne enighet om behov og løsninger. Å finne løsninger som forener både arbeidsgivers behov og arbeidstaker-organisasjonenes ulike interesser og prioriteringer kan være et krevende og langsiktig arbeid – og strekker seg over flere tariffperioder.

Les om KS som arbeidsgiverorganisasjon og avtaleverket i KS tariffområde

I tråd med Hovedavtalen har partene, både sentralt og lokalt, et felles ansvar for å legge til rette for gode prosesser som sikrer en omstillingsdyktig og bærekraftig kommunesektor til beste for innbyg-gerne. Partsarbeid handler om å lytte til hverandre for å få en felles forståelse av situasjonen og utfordringene, og sammen finne løsninger til beste for fellesskapet. Kanskje må derfor enkeltinteresser vike for en god og balansert helhetlig løsning?



Foto: KS

Forhandlingsstart i hovedtariffoppgjøret i 2026. Trond Ellefsen, YS-K, Helene Skeibrok, LO Kommu-ne, Tor Arne Gangsø, KS, Tonje Leborg, Akademi-kerne kommune og Geir Røsvoll, Unio.

Mellomoppgjøret 2027

Tariffoppgjøret i 2027 er et mellomoppgjør, der det skal forhandles om sentrale lønnsreguleringer. I hovedtariffoppgjøret 2026 avtalte partene at det skal gjennomføres lokale forhandlinger etter hovedtariffavtalen (HTA) kapittel 4, pkt. 4.2.1 med en pott på 1,0 prosent per 1.9.2027.

Frontfaget sikrer en koordinert lønnsutvikling i Norge ved å fungere som en norm over tid. Det er industrien i konkurranse med utenlandsk industri som setter normen for lønnsveksten i norsk arbeidsliv. NHO, i forståelse med LO, fastsetter anslaget for frontfaget. Lønnsveksten i NHO-området har vært både over og under frontfagsanslagene, men over tid har det vist seg å treffe godt.

KS mener frontfagsmodellen fortsatt skal være normen for lønnsdannelsen i norsk arbeidsliv, og at frontfagsanslaget skal være førende for alle de store tariffområdene også i mellomoppgjøret i 2027. Modellen bidrar til en bærekraftig samfunnsøkonomi.

Mellomoppgjøret får et begrenset økonomisk handlingsrom. Overheng og lønnsglidning er foreløpig beregnet til om lag 2 prosent. Sammen med avsetning til lokale forhandlinger er om lag 2,3 prosentpoeng allerede disponert før forhandlingene.

Det er foreløpig ikke kjent hva årets frontfagsramme blir, men anslag fra SSB og Norges Bank tilsier en lønnsvekst i 2027 på mellom 3,7 og 4,0 prosent. Det har de siste årene vært reallønnsvekst i kommunesektoren. SSB anslår at det i 2026 og 2027 vil bli reallønnsvekst i økonomien samlet.

Garantilønnssystemet

Lønnssystemet i KS-området er delt inn i ulike forhandlingskapitler (HTA kap. 3.4 for ledere, kap. 4 og kap. 5). Hovedvekten av ansatte, om lag 87 prosent, tilhører kapittel 4 og får i hovedsak sin lønnsøkning gjennom de sentrale lønnsforhandlingene.

Lønnssystemet i kapittel 4 bygger på et prinsipp om lik lønn for lik kompetanse. Ansatte er derfor plassert i ulike stillingsgrupper ut fra utdanningsnivå. For eksempel er både sykepleiere og barnehagelærere plassert i stillingsgruppen for ansatte med treårig universitets- eller høgskoleutdanning, mens adjunkter er plassert i stillingsgruppen for ansatte med fireårig utdanning, sammen med andre ansatte i stillinger med krav om samme utdanningsnivå.

Når partene sentralt forhandler om økning på garantilønnstabellen, gjøres det per stillingsgruppe.



Foto: Mostphotos

TABELL 1: Hovedtariffavtalen kapittel 4 punkt 4.1 – Garantilønnstabell per 1.5.2026

Stillingsgrupper		Garantilønn etter ansiennitet – pr. 1.5.2026				
		0 år	6 år	8 år	10 år	16 år
Gruppe 1	Stillinger uten særskilt krav til utdanning	418 600	421 600	429 700	476 000	515 800
	Fagarbeiderstillinger/ tilsv. fagarbeiderstillinger	475 300	479 500	490 900	534 700	551 100
	Stillinger med krav om fagbrev og 1-årig fagskoleutdanning	497 300	501 500	512 900	554 700	572 500
	Stillinger med krav om fagbrev og 2-årig fagskoleutdanning	517 300	521 500	532 900	574 700	592 500
Gruppe 2	Lærer og Stillinger med krav om 3-årig U/H-utdanning	545 400	558 400	568 600	620 800	639 900
	Adjunkt og Stilinger med krav om 4-årig U/H-utdanning	586 400	601 800	622 000	647 900	673 200
	Adjunkt med tilleggsutdanning og Stillinger med krav om 5-årig U/H-utdanning	624 700	638 900	652 300	686 000	735 300
	Lektor og Stillinger med krav om mastergrad	655 800	676 700	687 500	723 100	797 500
	Lektor med tilleggsutdanning	676 200	697 400	711 000	746 600	833 300

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

De fleste ansatte har en lønn som ligger over garantilønnen. Det skyldes blant annet lokale lønnspolitiske prioriteringer og tillegg, som blant annet tillegg for arbeid på helg, kveld og natt og funksjonstillegg for undervisningspersonalet.



Foto: Mostphotos

TABELL 2: Antall ansatte og gjennomsnittlig årslønn per 1. desember 2025 for de største stillingskodene i KS-området.

	Ansatte	Gjennomsnittlig årslønn per 1.12.2025
Assistent	48 900	505 700
Helsefagarbeider/Hjelpepleier	46 000	621 200
Fagarbeider	41 500	554 700
Adjunkt m. tilleggsutd.	33 700	738 500
Sykepleier	24 800	714 100
Rådgiver	21 000	788 000
Lektor m. tilleggsutd.	19 300	791 200
Pleiemedarbeider	17 700	554 600
Adjunkt	16 500	673 300
Miljøterapeut	10 500	681 700
Pedagogisk Leder	10 000	647 100
Renholder	8 300	479 200

Årslønn inkluderer tillegg for arbeid på helg, kveld og natt, samt funksjonstillegg



Foto: Anne Elisabeth Næss

De sentrale tariffoppgjørene handler ikke bare om endringer i garantilønnstabellen. Oppgjør kan også blant annet innebære endringer i tillegg for arbeid på helg, kveld og natt. Alle elementene er en del av den samlede rammen. Det er om lag 35 prosent av de ansatte i kapittel 4 som blir omfattet av økte tillegg for arbeid på helg, kveld og natt.

Ser vi bort fra tillegget for arbeid på helg, kveld og natt har stillinger uten særskilt krav til utdanning, fagarbeidere og lektorer med tilleggsutdanning fått de høyeste sentrale lønnstilleggene målt i prosent, både ved tariffoppgjøret 2026 og samlet de siste fem årene. Ansatte med treårig universitets- og høgskoleutdanning har fått lavest sentrale lønnstillegg. Denne stillingsgruppen omfatter både barnehagelærere, vernepleiere, sosionomer og sykepleiere. Det vil si at noen jobber turnus og omfattes av tilleggene for arbeid på helg, kveld og natt, mens andre ikke omfattes av disse tilleggene. Barnehagelærere, barnevernspedagoger og andre dagarbeidstakere blir i liten grad omfattet av økte tillegg for arbeid på helg, kveld og natt.

TABELL 3: Sentrale lønnstillegg sitt bidrag til lønnsveksten fordelt på stillingsgruppene i kapittel 4.

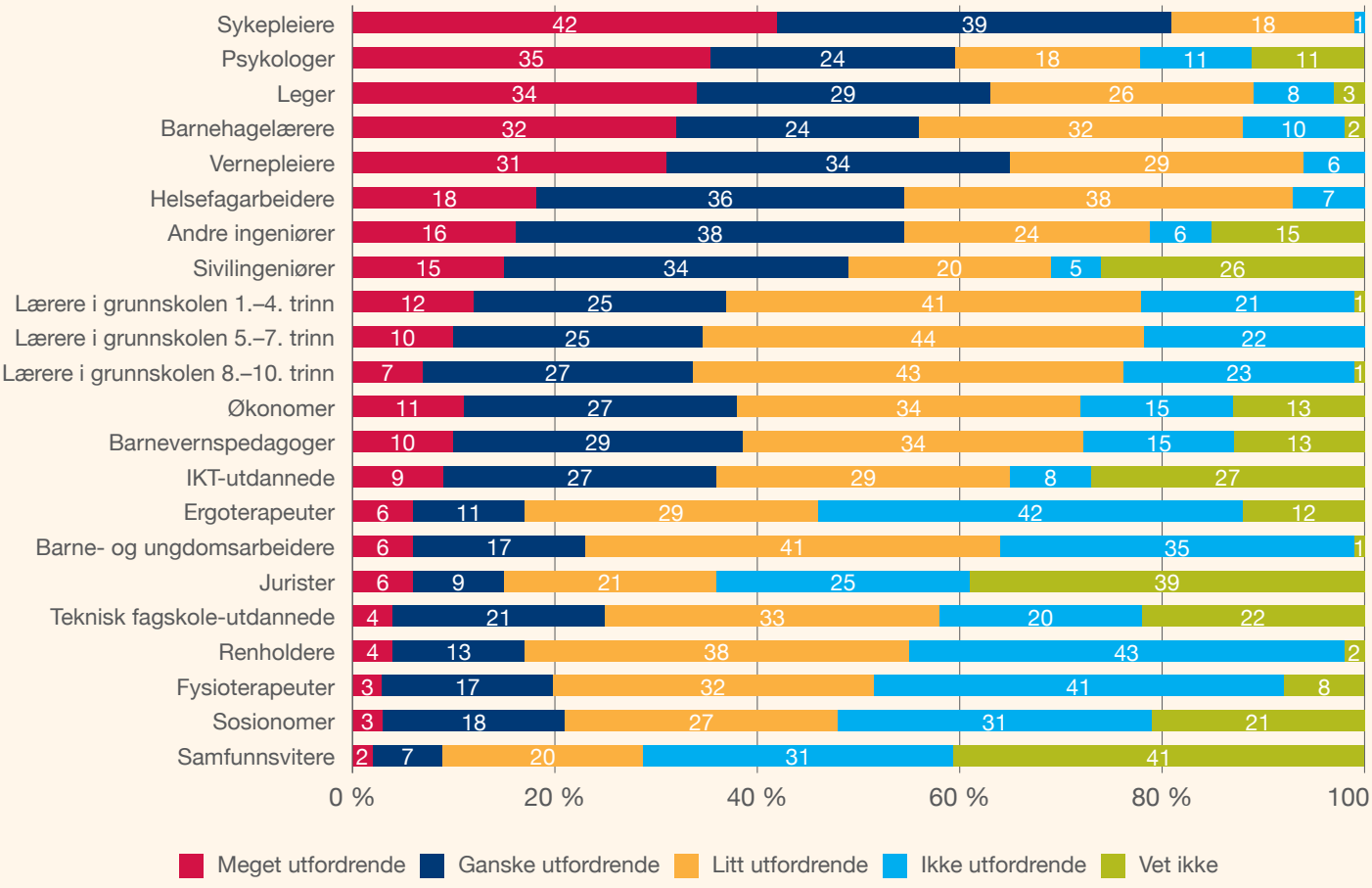
	2026 (med UB-tillegg)	2026 (uten UB-tillegg)	Akkumulert siste 5 år (med UB-tillegg)	Akkumulert siste 5 år (uten UB-tillegg)
Stillinger uten særskilt krav til utdanning	5,1	4,5	26,2	24,6
Fagarbeider/tilsvarende fagarbeider	4,8	4,3	24,4	23,1
Stillinger med krav om fagbrev og 1-årig Fagskoleutdanning	4,7	4,1	23,4	21,9
Stillinger med krav om fagbrev og 2-årig Fagskoleutdanning	4,4	4,0		
Lærer og Stillinger med krav om 3-årig U/H-utdanning	4,6	4,1	23,1	21,9
Adjunkt og Stillinger med krav om 4-årig U/H Utdanning	4,3	4,0	22,6	22,1
Adjunkt med tilleggsutdanning og Stillinger med krav om 5-årig U/H-utdanning	4,2	4,2	23,0	22,9
Lektor og Stillinger med krav om mastergrad	4,3	4,2	22,9	22,7
Lektor med tilleggsutdanning	4,2	4,2	23,1	23,1

Tabellen viser tall for oppgjøret i 2026, og akkumulerte tall for de fem siste årene (tariffoppgjørene 2022 til 2026). Det er vist tall både med og uten tillegg for arbeid på helg, kveld og natt (UB-tillegg).

De sentrale lønnstilleggene kan ikke differensieres innenfor den enkelte stillingsgruppe. Rekrutterings- og bemanningsutfordringene den enkelte kommune eller fylkeskommune har, må derfor håndteres lokalt. Figur 5 viser at rekrutteringsutfordringene for de samme yrkesgruppene varierer fra kommune til kommune. Det samme gjelder fylkeskommunene, jf. figur 6. Det er derfor viktig å bruke tiden fram mot gjennomføring av lokale forhandlinger etter HTA kapittel 4, pkt. 4.2.1 i 2027 godt. Lokale forhold og utfordringer bør ligge til grunn for arbeidsgivers prioriteringer i forhandlingene. Kommuner og fylkeskommuner bør allerede nå forberede forhandlingene ved å få oversikt over turnover, rekrutteringsutfordringer, lønnsutvikling og kompetansebehov.

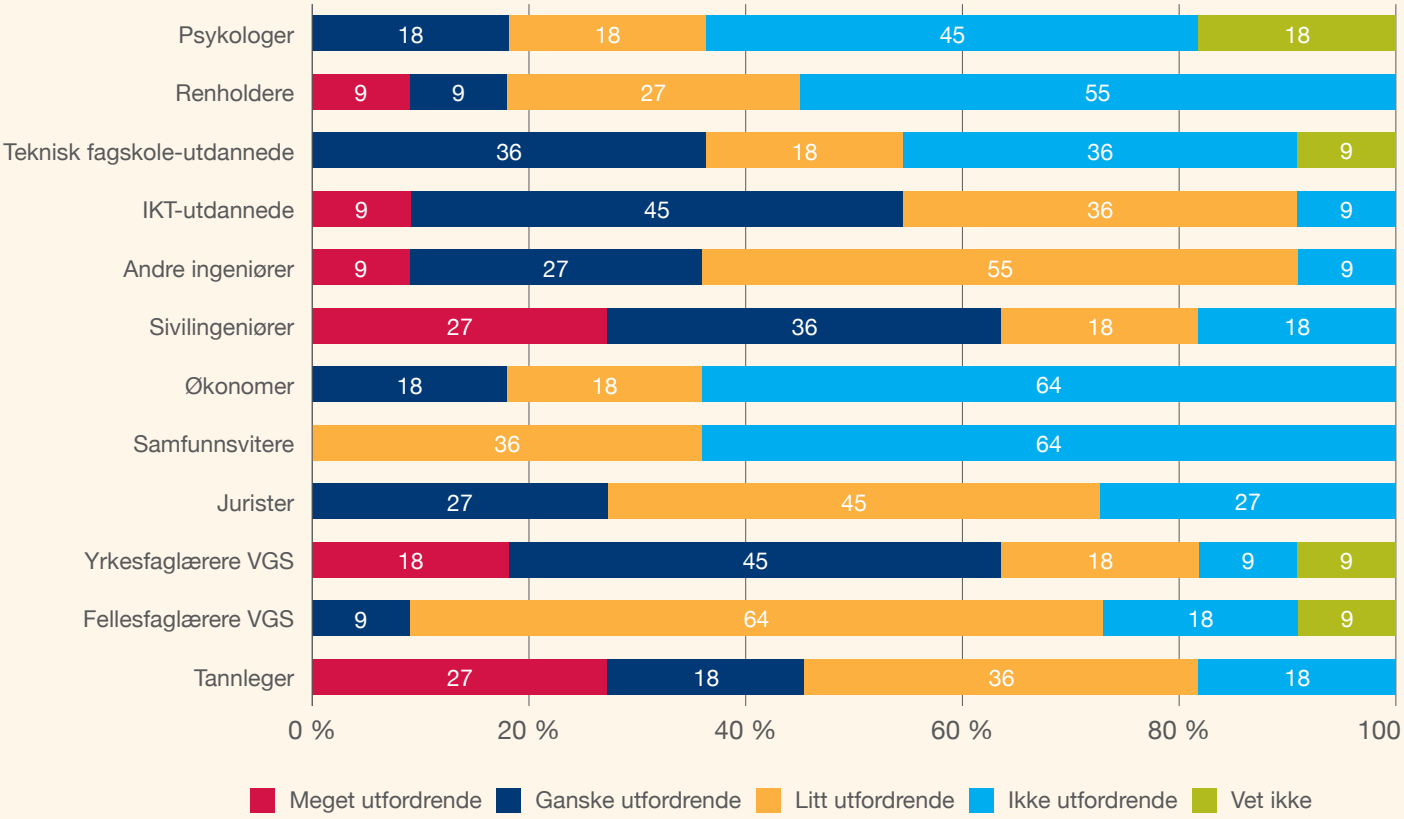
Les mer: KS Verktøy for strategisk kompetanse-planlegging.

FIGUR 5: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025. Rekrutteringsutfordringer i kommunene. N=157



Kilde: Ipsos

FIGUR 6: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025. Rekrutteringsutfordringer i fylkeskommunen. N =11



Kilde: Ipsos

Foto: Nikolai Kobets Freund / Oslo kommune



Arbeidstid

Arbeidstid har vært et tema for KS i tariffperiodene og i hovedtariffoppgjøret i 2026.

KS har framforhandlet to nye landsdekkende særavtaler: én om langvakter i helse- og omsorgstjenesten og barnevernstjenesten, og én om medleverordninger.

Langvakter er vakter på over 12,5 timer og inntil 15 timer som kan benyttes etter lokal avtale for å bidra til bedre bemanning, større stillinger, mer heltid og økt kontinuitet i tjenestene.

Medleverordninger er arbeidstidsordninger hvor ansatte lever og arbeider sammen med brukerne over sammenhengende perioder på ett døgn eller mer. Ordningen bidrar til stabilitet, kontinuitet og trygge relasjoner.

Særavtalen om langvakter er et viktig skritt mot mer fleksible turnusordninger for å dekke behovet i kommunenes helse- og omsorgstjenester. Bruken av langvakter i helger er et viktig grep for heltid med større stillinger og redusert vikarbruk.

Særavtalen om medleverordninger sikrer like vilkår for arbeid i medleverordninger i alle kommuner og fylkeskommuner.

KS fortsetter arbeidet for å gjøre det enklere og mer forutsigbart for kommunene og fylkeskommunene å planlegge arbeidstid og sikre et tydelig og forutsigbart rammeverk. Partene skal i den kommende tariffperioden kartlegge omfanget og eventuelle utfordringer knyttet til turnusplanlegging i kommunesektoren.

For undervisningspersonalet er store deler av arbeidstidsavtalen fra flere tiår tilbake i tid, fra en tid med en helt annen skole; en annen elevsammensetning, andre læreplaner, annen teknologi og en annen lærerrolle. I FoU-rapporten Erfaringer med arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet (SFS 2213) gir kommuner og fylkeskommuner uttrykk for at det derfor er behov for å se på arbeidstidsavtalen med nye øyne, fordi avtalen er i utakt med kravene som stilles til skolen. Også Fellesskoleutvalgets rapport (NOU 2026:10) løfter flere problemstillinger som berører arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet, og som dermed understreker at det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av arbeidstidsavtalen for å styrke lærerprofesjonen, gi lærerne mer tid til elevene og bedre rom for faglig samarbeid for å sikre kvalitet i opplæringen.

I forbindelse med tariffoppgjøret i 2026 ble det enighet om et felles utviklingsarbeid med de sentrale partene fram mot neste reforhandling av arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet høsten 2027. Partssamarbeidet skal bidra til gjensidig forståelse av utfordringsbildet og utviklingsbehov i avtalen. Partene er også enige om å oppfordre kommuner og fylkeskommuner til å gjennomføre lokale forhandlinger om arbeidstid med mål om i større grad å få arbeidstidsordninger, som er tilpasset lokale behov på den enkelte skole og i den enkelte kommune/fylkeskommune.
I tillegg til de innspillene KS har fått fra kommuner og fylkeskommuner, vil erfaringene fra de lokale arbeidstidsforhandlingene være et viktig grunnlag for KS ved reforhandling av arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet.

Foto: Adobe Stock



Arbeidskraftmangelen krever nye løsninger

Helsepersonellplan 2040 peker på at Norge vil få økende utfordringer med å sikre nok personell og riktig kompetanse i helse- og omsorgstjenestene framover. Utvikling av fleksible arbeidstidsordninger og alternative turnusløsninger løftes frem som viktige tiltak for å møte framtidens arbeidskraft-utfordringer.

Samtidig pågår det en viktig diskusjon om hvordan reglene for overtid og merarbeid skal forstås etter nyere rettsavgjørelser i Norge og EU. Dersom arbeid utover avtalt stillingsprosent i større grad skal utløse overtidsbetaling, kan det begrense arbeidsgivers mulighet til å organisere arbeidet fleksibelt og gjøre det mer krevende å dekke bemannings-behovet. KS mener at en helhetlig vurdering av konsekvensene må utredes grundig, blant annet for bemanning, arbeidskraftutnyttelse, heltidsmålet og kommunenes evne til å levere forsvarlige tjenester døgnet rundt.

KS mener arbeidstid fortsatt er viktig i arbeidet med å sikre tilstrekkelig arbeidskraft og bærekraftige tjenester. Samtidig vil arbeidstid alene ikke være tilstrekkelig.

KS spør

1. Hvilke hensyn taler for og mot forsterket kommunesamarbeid og større kommuner?

2. Er det behov for nye eller andre virkemidler fra nasjonale myndigheter – økonomiske eller andre – for å gjennomføre gode lokale prosesser for forsterket samarbeid eller større kommuner? I så fall hvilke?

3. Hvordan kan fylkeskommunen bidra til å styrke kommunenes tilgang til nødvendig kompetanse og kapasitet i regionen?

4. Hvordan kan KS bidra til å støtte gode lokale prosesser for forsterket samarbeid eller større kommuner?

5. Deler kommunen/fylkeskommunen KS' syn på frontfaget og vår vurdering av den økonomiske rammen for mellomoppgjøret 2027? Har dere eventuelt andre innspill knyttet til mellomoppgjøret?

6. Er svarene kommuner og fylkeskommuner ga på spørsmål om utvikling av avtaleverket i Debatthefte 2025, fremdeles relevante? Er det noe dere vil legge til eller framheve som er særlig viktig for dere som arbeidsgivere?

Design: 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: 978-82-93866-98-5