



Rapport

Systematisering av sektorens innspill på KS' debatthefte 2025 «Fra forventning til virkelighet»

Systematisering av sektorens innspill på KS' debatthefte 2025 «Fra forventning til virkelighet»

Rapport

Oppdragsnavn **Systematisering av sektorens innspill på KS' debatthefte 2025 «Fra forventning til virkelighet»**

Mottaker **KS**

Dokument type **Rapport**

Versjon

Dato **08.05.2025**

Utført av **Rambøll Management Consulting**

Innholdsfortegnelse

Bakgrunn	5
Sammendrag	6
Noen metodiske betraktninger	9
Spørsmål 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?	16
1.1 Sørge for tydelig kommunikasjon mellom folkevalgte og kommuneadministrasjon	18
1.2 Folkevalgte har behov for godt samspill og møteplasser med innbyggere	19
1.3 Folkevalgte bør foreta og synliggjøre strategiske prioriteringer	21
1.4 Folkevalgte har behov for kvalitetssikrede beslutnings- og kunnskapsgrunnlag om kommunenes situasjon	22
1.5 Kommuner bør teste nye måter å jobbe og innovere på	23
1.6 Ha tydelig rolleforståelse	23
1.7 Folkevalgte bør vedta realistiske planer og budsjetter	25
1.8 Behov for opplæring	25
1.9 Sektorbaserte anbefalinger	26
1.10 Kort oppsummering	27
Spørsmål 2: Hvordan kan KS bistå i dette arbeidet i den enkelte kommune og fylkeskommune?	28
2.1 Bidra med verktøy, metoder, opplæring og rådgivning	29
2.2 KS spiller en viktig rolle overfor nasjonale myndigheter	30
2.3 Bidra med støtte og veiledning knyttet til kommunikasjon	31
2.4 Bidra med ny kunnskap om utfordringer, løsninger og forebygging	32
2.5 KS sin rolle ovenfor kommuner og fylkeskommunen	33
2.6 Sektorbaserte anbefalinger	34
2.7 Kort oppsummering	34
Spørsmål 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?	35
3.1 Bygge tillit	37

3.2	Ha balansert, realistisk, samkjørt, åpen og tydelig kommunikasjon	37
3.3	Skape innsikt og felles forståelse for kommunens situasjon og behov, samt hvilke avveininger som gjøres	38
3.4	Samarbeide, involvere og legge til rette for medvirkning.....	39
3.5	God drift og gode valg skaper tillit og forståelse.....	40
3.6	Være aktive, synlige og tilgjengelige i lokalsamfunnet og samfunnsdebatten	40
3.7	Fremme godt samspill mellom folkevalgte og administrasjonen.....	41
3.8	Styrke folkevalgtes kunnskap og rolleforståelse	41
3.9	Skape økt forståelse for lokalpolitikk og demokratiutvikling	41
3.10	Kort oppsummering.....	42
Spørsmål 4A: 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?		43
Spørsmål 4A.....		44
Spørsmål 4B.....		46
4.1	Oppgavefrihet (juridisk rammestyring, lov og forskrift, krav til rapportering og dokumentasjon)	48
4.2	Oppgavefinansiering (økonomisk rammestyring, samordning av midler, frie midler)	53
4.3	Legge til rette for kapasitet, kompetanse og samarbeid	60
4.4	Oppgaveomfang (oppgaveansvar og -fordeling, konsekvenser, forventninger og oppgaveglidning)	65
4.5	Rammevilkår som arbeidsgiver.....	69
4.6	Kort oppsummering.....	71

Bakgrunn

KS sender hvert år ut debattheftet, som både skal gi gode diskusjoner lokalt og viktige innspill tilbake til organisasjonen. Det er viktig for KS at innspillene blir oppsummert og forankret i en god demokratisk prosess.

Årets debatthefte har handlet om forventningsgapet mellom innbyggernes forventninger, kommunenes tjenesteleveranser på velferdsområdet og hvordan dette gapet kan reduseres. I debattheftet har KS stilt fem spørsmål:

1. Folkevalgte: Hvordan kan dere som folkevalgte redusere og håndtere forventningsgapet gjennom aktiviteten i de politiske organene (kommunestyrefylkesting og underliggende organer) og samspillet med administrasjonen?

2. Hvordan kan KS bistå i dette arbeidet i den enkelte kommune og fylkeskommune?

3. Innbyggere: 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

4A. Nasjonale myndigheter 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

4B. Her ønsker KS også innspill og eksempler på hva som utfordrer handlingsrommet lokalt, herunder lovkravforskrifter, rundskrivveiledere, normer, kompetansekrav, tilsyn, kontroll, ny ansvarsfordeling mellom kommunefylkeskommunestat, kompetanse- og kapasitet.

Rambøll Management Consulting har bistått KS med å samle inn, kategorisert, analysert og oppsummert svarene fra kommunene og fylkeskommunene. Denne rapporten presenterer hovedfunn fra denne gjennomgangen. Svarene er hovedsakelig samlede vurderinger fra kommunestyre, formannskap, fylkesting, fylkesråd, fylkesutvalg og lignende.

Det vurderes at svarene i stor grad kan sies å være representative for Norges kommuner og fylkeskommuner.

Sammendrag

For å redusere og håndtere forventningsgapet mellom innbyggere, politikere og administrasjon, fremhever kommuner og fylkeskommuner særlig behovet for tydelig og realistisk kommunikasjon. Dette momentet er det som i størst grad er løftet av kommuner. Kommunikasjon gjelder her både fra folkevalgte til innbyggerne og mellom folkevalgte og administrasjon. Åpenhet om prioriteringer, økonomi og politiske mål er sentralt for å bygge tillit og skape realistiske forventninger. Godt samspill og møteplasser med innbyggere trekkes også frem av en stor andel som avgjørende for informerte og bærekraftige beslutninger. Blant fylkeskommuner er dette momentet det som i størst grad løftes. Det understrekes videre at folkevalgte bør styre etter strategiske mål og KPI-er, med et tydelig skille mellom politisk styring og administrativt ansvar. Innbyggermedvirkning, innovasjon og teknologisk utvikling pekes på som viktige virkemidler for å effektivisere tjenester og møte fremtidens utfordringer. Til sist vektlegges betydningen av felles kunnskapsgrunnlag og klar rolleforståelse mellom folkevalgte og administrasjon for å sikre et velfungerende samarbeid og en felles virkelighetsforståelse.

Kommuner og fylkeskommuner gir uttrykk for et tydelig behov for støtte fra KS i arbeidet med å håndtere forventningsgapet og styrke lokaldemokratiet. Det som etterspørres mest av begge grupper er tilgang til verktøy, metoder, opplæring og rådgivning – særlig i form av e-læringsressurser og kompetansetiltak for både politikere og administrativt ansatte. Mange trekker frem KS' folkevalgtprogram som et sentralt tilbud. Kommunene ser også KS som en viktig aktør i påvirkningsarbeidet overfor staten, for å sikre bedre rammebetingelser. I tillegg etterlyses hjelp til å styrke kommunikasjonen – både internt mellom folkevalgte og administrasjon, og utad mot innbyggerne – for eksempel gjennom utvikling av lett tilgjengelig informasjonsmateriell og enhetlig formidling av komplekse prioriteringer og utfordringer. KS oppfordres videre til å levere kunnskapsgrunnlag og analyser som både spiller dagens situasjon og peker fremover, dele eksempler på gode løsninger og fremme forebyggende tiltak.

For å skape forståelse i befolkningen for at kommunenes ressurser er begrensede og at det må gjøres vanskelige prioriteringer, mener mange kommuner og fylkeskommuner at folkevalgte må kommunisere tydelig, ærlig og samordnet. En åpen dialog er vesentlig for å bygge tillit, og bør kombineres med faktabasert informasjon som gir innbyggerne innsikt i kommunens utfordringer, prioriteringer og handlingsrom. Flere kommuner fremhever betydningen av å involvere innbyggere, frivillig sektor og næringsliv i samskaping og utvikling av løsninger – både for å skape eierskap og for å finne gode svar på komplekse utfordringer. Å være i stand til å ta ansvarlige beslutninger, også når de er upopulære, trekkes frem som en tillitsskapende kvalitet. Det understrekes at folkevalgte bør være

synlige og til stede i nærmiljøet, og legge til rette for godt samarbeid med administrasjonen. Økt kompetanse og bedre rolleforståelse blant de folkevalgte, samt arbeid for å styrke engasjement og kunnskap om lokalpolitikk, nevnes som sentrale tiltak for å øke forståelsen for nødvendige endringer.

Kommunene og fylkeskommunene er bedt om å spille inn hva de mener er de **viktigste budskapene** som KS kan bringe inn i dialogen med nasjonale myndigheter for å redusere statlig detaljstyring, gi mer fleksibilitet og øke handlingsrommet lokalt innenfor velferdsområdet. Svarene viser tydelig at både kommuner og fylkeskommuner ønsker seg mindre statlig detaljstyring og større rom for lokal tilpasning. Hele 85 prosent av kommunene ønsker mer frihet til å tilpasse tjenestene til lokale behov uten omfattende statlige føringer. Det påpekes at detaljstyring hemmer innovasjon og effektivitet, og at enklere og mer fleksible regelverk vil gi mer handlingsrom. Tillitsbasert styring trekkes frem som et bærende prinsipp – at staten viser tillit til hvordan kommunene løser sine oppgaver. Når det gjelder finansiering, melder 68 prosent av kommunene at statlige oppgaver må være fullfinansierte. Eksempler som gratis kjernetid i skolefritidsordning (SFO) og oppgaver overført fra spesialisthelsetjenesten illustrerer hvordan ufullstendig finansiering fører til press på kommunens øvrige tjenester. Forutsigbare og stabile økonomiske rammer, med større andel frie midler fremfor øremerking, pekes på som avgjørende for god langsiktig planlegging.

Omtrent en tredjedel av kommunene (33 prosent) uttrykker behov for tydeligere fordeling av ansvar mellom stat og kommune. Det oppleves at staten pålegger stadig flere oppgaver uten at dette kompenseres med redusert oppgaveportefølje eller tilstrekkelig finansiering. Dette bidrar til et forventningsgap og ineffektiv ressursbruk. 30 prosent etterlyser tiltak for å styrke kapasitet og kompetanse, særlig gjennom bedre utdanningstilpasning og insentiver for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Små kommuner fremhever utfordringer med å innfri kompetansekrav gitt begrensede ressurser, og ønsker større fleksibilitet. Videre trekkes også arbeidsgiverrollen frem, med 29 prosent som ber om større fleksibilitet i arbeidslivet – blant annet knyttet til bemanningsnormer som oppleves som rigide og hindrende for lokal tilpasning.

Disse utfordringene utdypes i svarene med konkrete eksempler på hvordan nasjonale krav ofte ikke samsvarer med lokal kapasitet. Behovet for bedre finansiering, tydeligere ansvarlinjer og tiltak for å møte bemannings- og kompetanseutfordringer fremheves.

Oppsummert viser svarene at kommunesektoren generelt opplever statlige krav som ressurskrevende og hemmende for lokal utvikling. Det etterlyses fullfinansiering av reformer, forenkling av regelverk, økt tillit fra staten, større fleksibilitet, samt bedre

utdanningstilpasning og rekrutteringsordninger. KS oppfordres til å formidle disse behovene tydelig overfor nasjonale myndigheter for å sikre bedre vilkår for lokal styring.

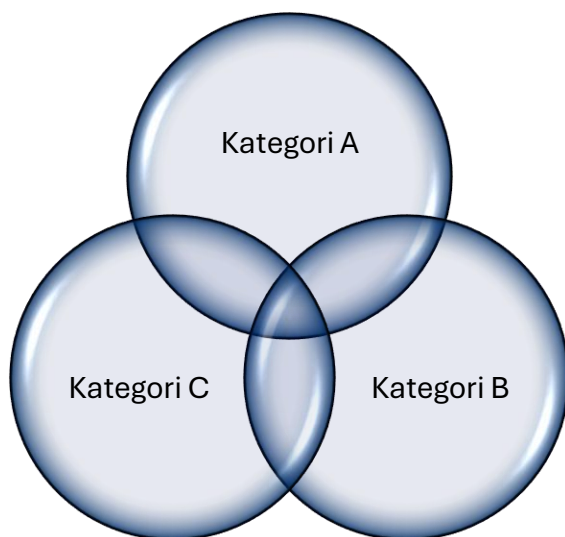
Noen metodiske betraktninger

I Debatthefte 2025 har KS oppfordret kommuner og fylkeskommuner til å besvare fem åpne spørsmål, der svarene ble samlet inn gjennom en undersøkelse med åpne tekstfelt.

Rambøll har i etterkant kategorisert svarene med utgangspunkt i likhet i svar, samt begreper behandlet i Debattheftet. Kategoriseringen er gjort i tekstanalyseverktøyet Nvivo. Kategoriseringen er gjort slik at vi kan kvantifisere tilbakemeldingene og knytte innspillene til bakgrunnsvariabler, som kommunestørrelse, sentralitet og politisk sammensetning. På denne måten kan vi også analysere om det er spesielle kjennetegn ved kommuner som kommenterer det samme. Analysen av svar på tvers av bakgrunnsvariabler er gjort med bruk krysstabeller i SPSS, der variasjoner i svarandeler er kontrollert med bruk av Bonferroni-metoden for å unngå falskt positive svar (type-1 feil). Signifikansnivået var satt til 0,05.

Kategoriseringen er gjort ved at konsulenter fra Rambøll har lest igjennom alle svarene og kodet setninger og utsagn ved å markere disse og lagre disse under kategorier. Dermed har vi kunnet kvantifisere lignende argumentasjon eller svar. Et utsagn kan være kodet til flere kategorier. Det er derfor viktig å ikke tolke kategoriene som gjensidig utelukkende, men delvis overlappende kategorier som vist i figuren nedenfor.

Figur 1 Sammenheng mellom kategorier

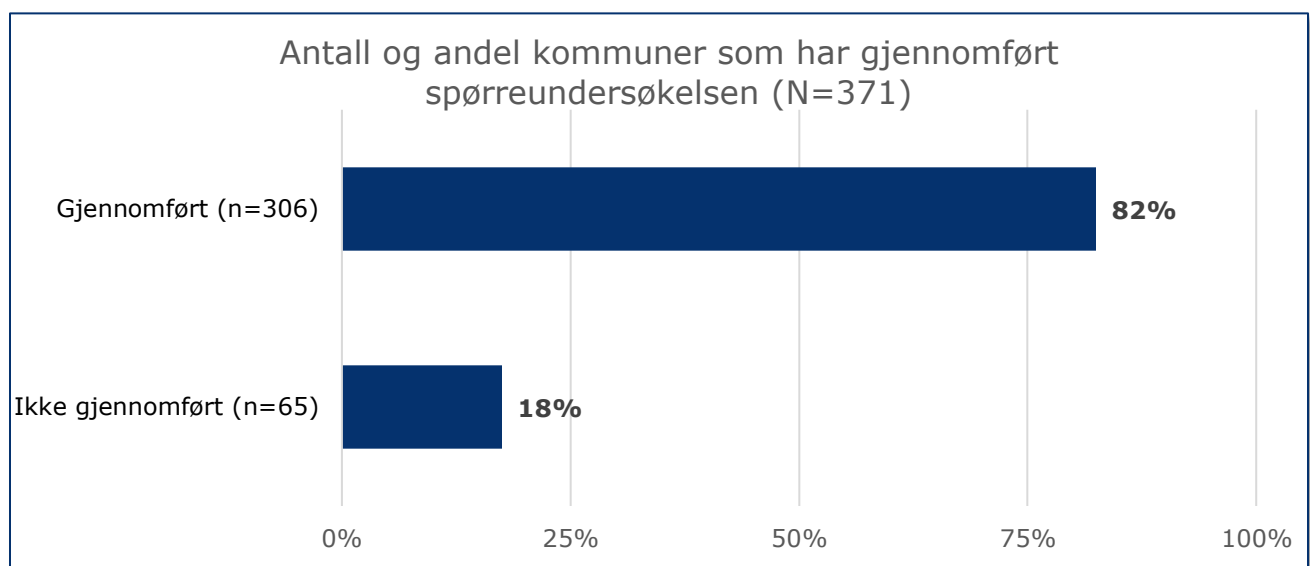


Kommunene har besvart flere av spørsmålene ganske ulikt. Noen kommuner har eksempelvis kun gitt en kort kommentar hvor de tilslutter seg KS' beskrivelser, andre har kommet med lengre beskrivelser, argumentasjon, nyanseringer og forslag til tiltak.

Noen av spørsmålene inviterer kommunene til å komme med konkrete forslag til endringer – mange av svarene fra kommunene er imidlertid lite konkrete, og av mer generell karakter. Denne rapporten vil derfor ikke kunne gi en prioritert liste over hvilke lover og paragrafer som bør endres først. Oppsummert gir svarene likevel et klart bilde av hva kommunene mener.

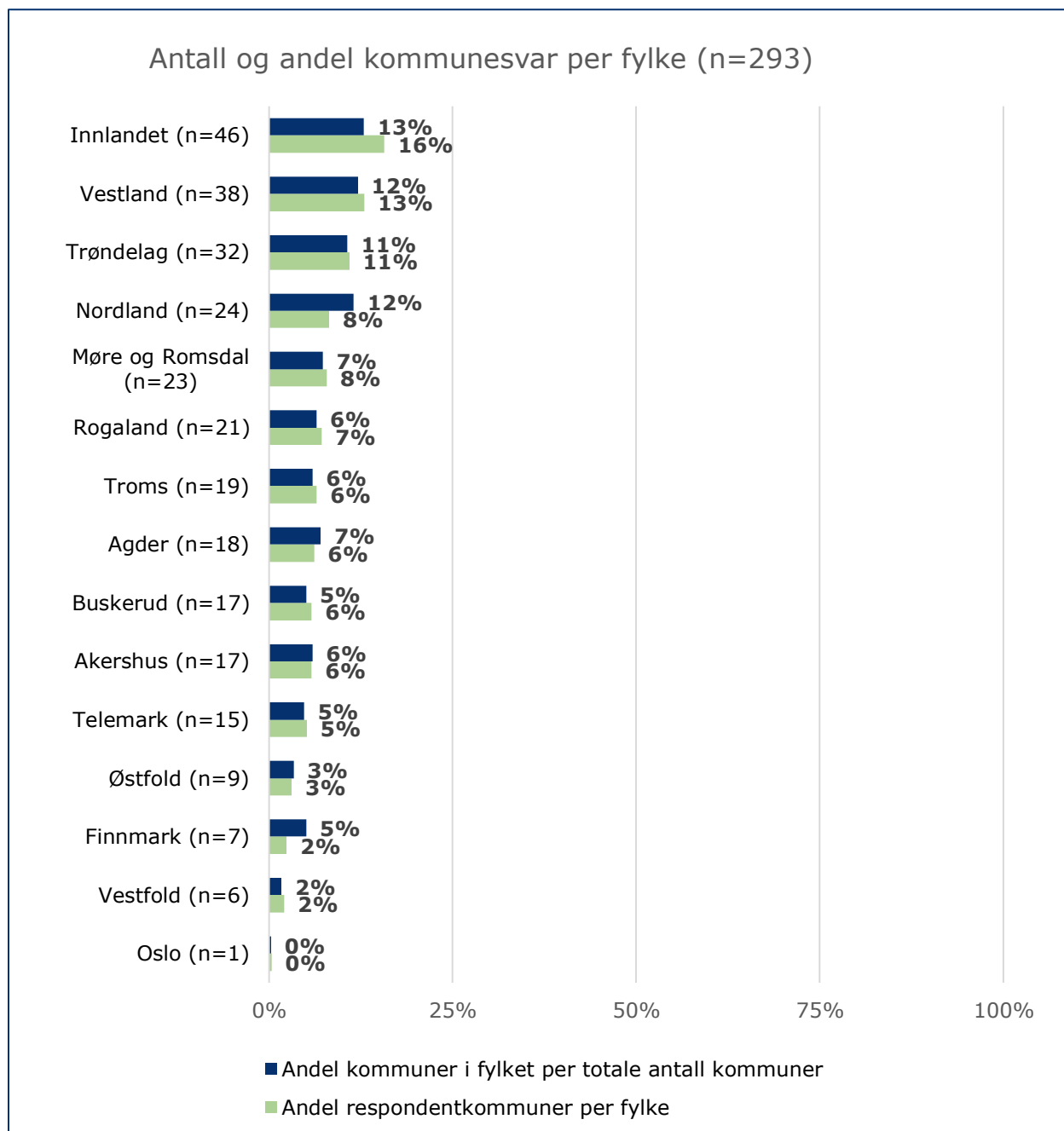
En annen utfordring vi har møtt på i oppsummeringen av svarene, er at mange av dem ikke skiller klart mellom argumentasjon/støtte til budskap og forslag til tiltak/endringer. Dette innebærer at flere av referansene/tekstbolkene har blitt kodet under ulike noder. Dette utgjør ingen utfordring mht. tolkning av andeler på et høyere nivå i nodehierarkiet, men flerkodingen innebærer at man skal være varsom med å legge for mye vekt på forskjeller i antall referanser på et lavere nivå i nodehierarkiet.

Figur 2: Antall og andel kommuner som har gjennomført spørreundersøkelsen



Figuren over viser gjennomføringsstatus og antall kommuner og fylkeskommuner som har gjennomført undersøkelsen. Undersøkelsen er sendt til alle 357 kommuner og 14 fylkeskommuner. Oslo kommune regnes som kommune i denne undersøkelsen. 293 kommuner og 13 fylkeskommuner har besvart hele eller deler av undersøkelsen. Fylkeskommuner og kommuner har svart forholdsvis likt på spørsmålene fra KS. For å forenkle fremstillingen av underliggende noder, har vi skrevet kommuner. Disse kommentarene viser også til fylkeskommuner om ikke annet er nevnt.

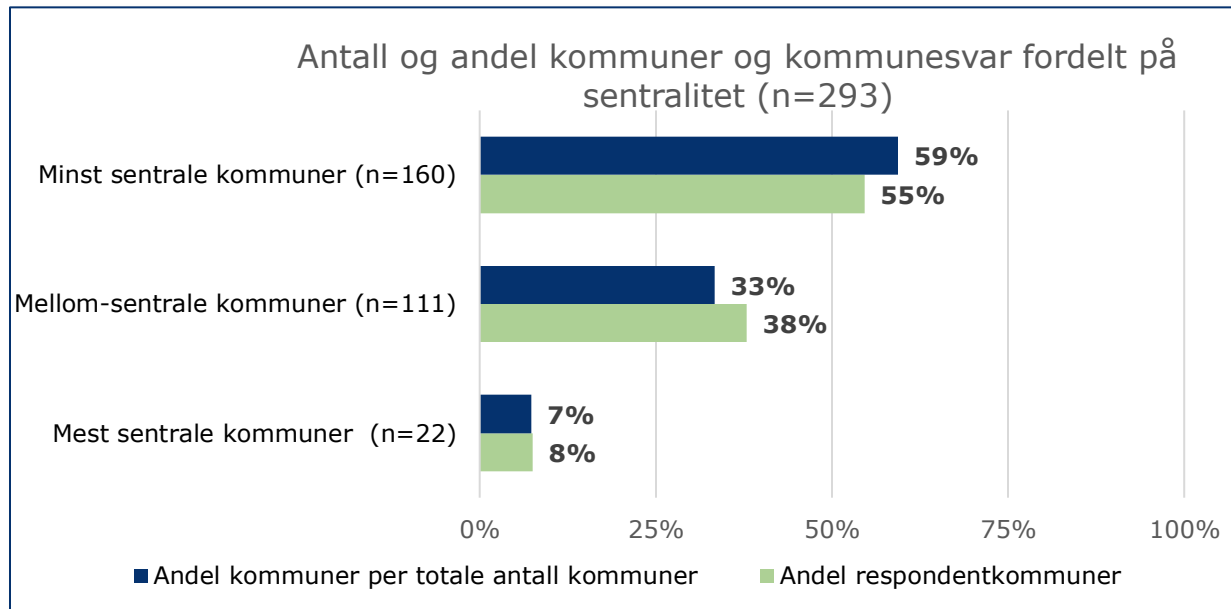
Figur 3: Antall og andel kommunesvar per fylke



Figuren over viser hvordan kommunene fordeler seg per fylke, sammenlignet med andel kommuner i fylker per totale antall kommuner i Norge. Figuren viser at responderende kommuner fordeler seg jevnt med totale antall kommuner per fylke. Det er få skjevheter i

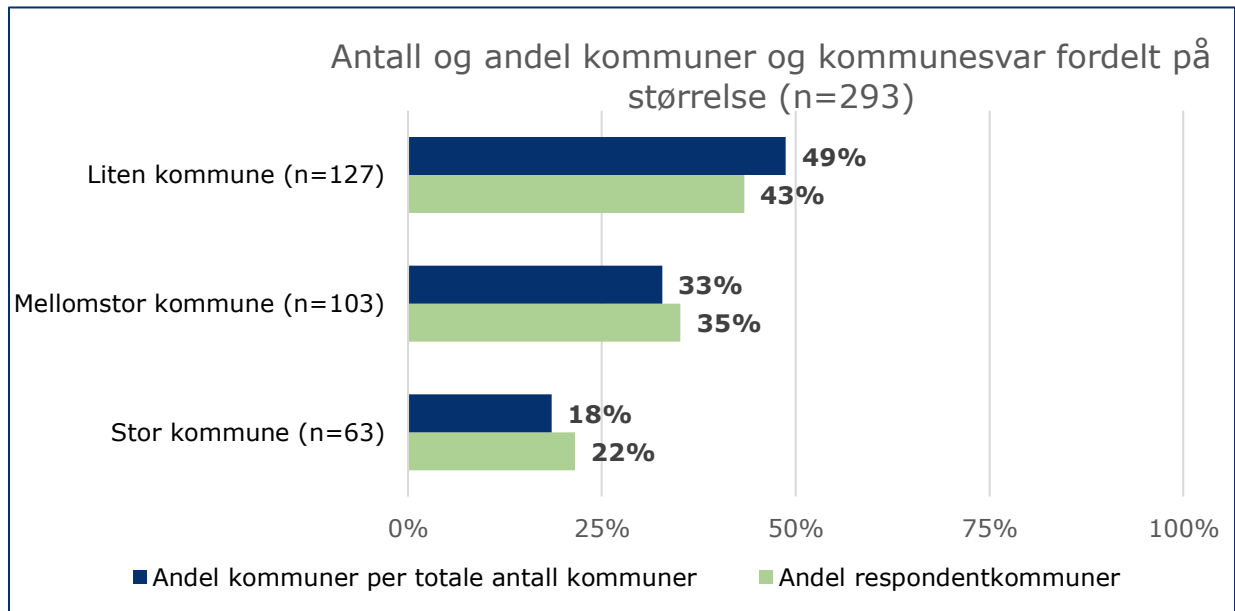
utvalget sammenlignet med populasjonen. Figuren viser at kommuner fra Innlandet er noe overrepresentert og kommuner fra Finnmark er Nordland er noe underrepresentert.

Figur 4: Antall og andel kommunesvar fordelt på sentralitet



Figuren over viser kommune fordelt på sentralitetsvariabelen fra SSB. Majoriteten av kommunene finner vi i kategorien «minst sentrale kommuner». Vi ser at mellom-sentrale kommuner er noe større representasjon.

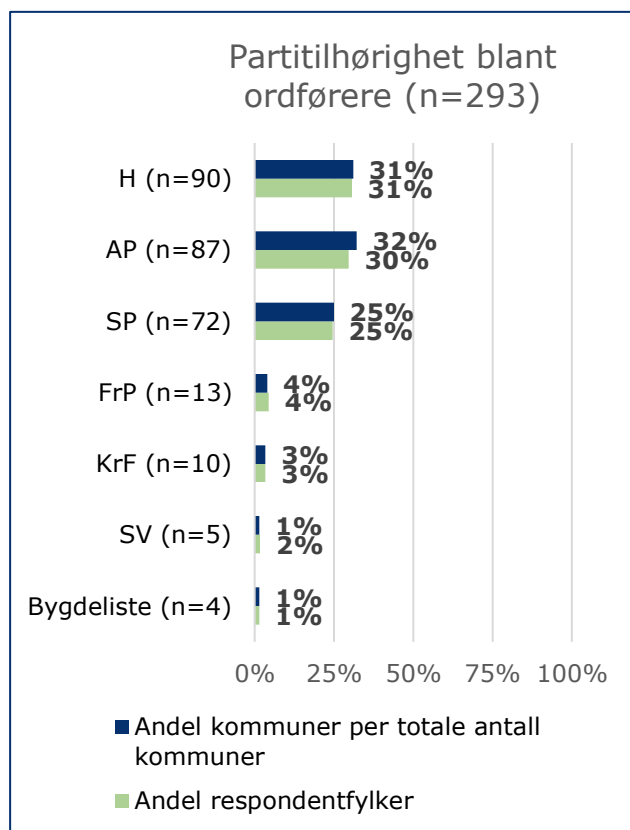
Figur 5: Antall og andel kommunesvar fordelt på størrelse



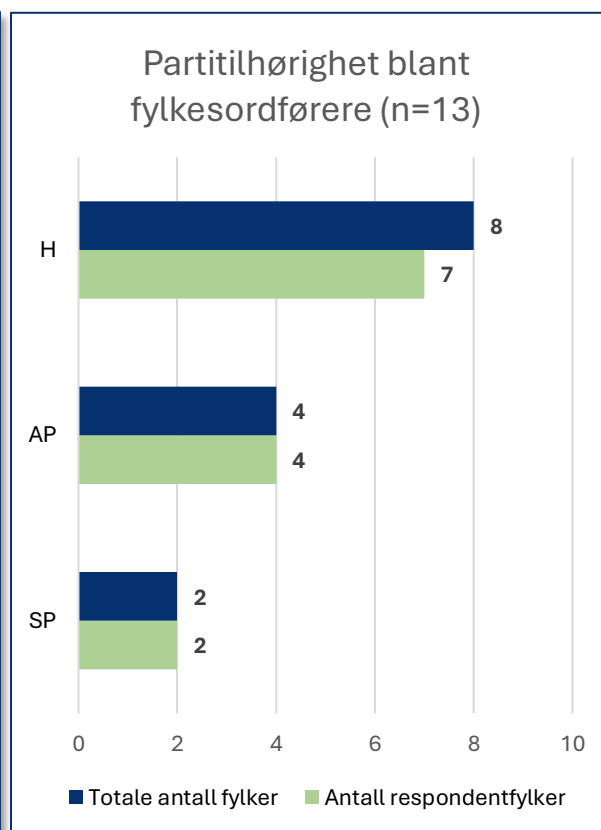
Figuren over viser fordelingen av kommuner fordelt på størrelse. Stor kommune er en kommune med mer enn 20 000 innbyggere. Mellomstor kommune er en kommune med mellom 19 999 og 5000 innbyggere. Liten kommune er en kommune med færre enn 4999 innbyggere. Det er flere små enn store kommuner i Norge og i utvalget vårt. Vi ser at små

kommuner er noe underrepresentert, mens mellomstore og store kommuner er noe overrepresentert.

Figur 6: Fordeling av kommuner på ordføreres partitilhørighet



Figur 7: Fordeling av fylkeskommuner på fylkesordførere partitilhørighet



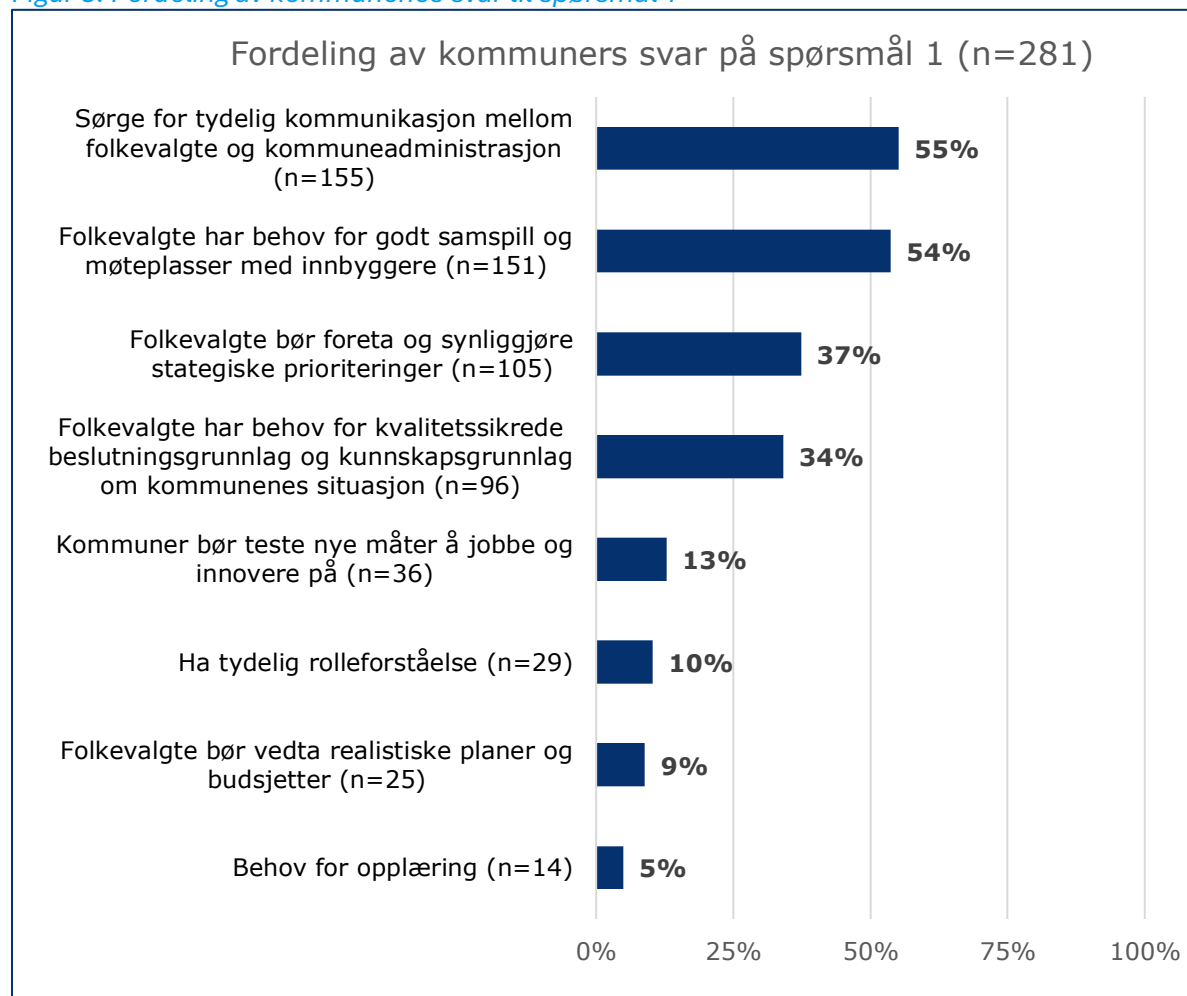
Figur 6 viser fordelingen av kommuner på bakgrunn av partitilhørigheten til ordfører. I vårt utvalg er 31 prosent av ordførerne fra Høyre, etterfulgt av Arbeiderpartiet (30 prosent) og Senterpartiet (25 prosent). Fremskrittspartiet (4 prosent), Kristelig Folkeparti (3 prosent), SV (2 prosent) og Bygdeliste (1 prosent). I tillegg til partiene presentert i figuren så representerer enkelte ordførere Rødt og lokale lister som «Tverrpolitisk liste» og «Samarbeidslista». Vi ser at det er få skjevheter i utvalget sammenlignet med populasjonen.

Av figur 7 ser vi at sju fylkeskommuner har en fylkesordfører fra Høyre, fire fra Arbeiderpartiet, mens to representerer Senterpartiet. Vi ser at det er få skjevheter i utvalget sammenlignet med populasjonen.

Samlet sett vil vi vurdere at det ikke er noen betydelige skjevheter som påvirker resultatene. Vi vil dermed konkludere med at svarene i stor grad kan sies å være representative for Norges kommuner og fylkeskommuner.

Spørsmål 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?

Figur 8: Fordeling av kommunenes svar til spørsmål 1



281 kommuner ga innspill på dette spørsmålet. Figuren over viser hvilke 8 kategorier som flest av kommunetilbakemeldingene samler seg innenfor. Figuren viser at 55 prosent av kommunene har gitt tilbakemeldinger knyttet til tydelig kommunikasjon mellom folkevalgte og administrasjon, 54 prosent til folkevalgte sitt behov for godt samspill og møteplasser med innbyggere. Videre er det 37 prosent av kommunene som gir innspill om at kommunene bør foreta og synliggjøre strategiske prioriteringer. 34 prosent svarer at

kommunen har behov for kvalitetssikrede beslutnings- og -kunnskapsgrunnlag om kommunenes situasjon, mens 13 prosent svarer at kommuner bør teste nye måter å jobbe og innovere på. 10 prosent gir innspill om behov for tydelig rolleforståelse, og 9 prosent at folkevalgte bør vedta realistiske planer og budsjetter, og behovet for opplæring.

For øvrig finner vi ingen betydelige variasjoner i innspill på bakgrunnsvariabler.

Figur 9: Fordeling av fylkeskommuners svar til spørsmål 1



13 fylkeskommuner ga innspill på dette spørsmålet. Figuren over viser hvilke seks kategorier som flest av tilbakemeldingene fra fylkeskommunene samler seg om. I og med at det er så få fylkeskommuner skal vi være varsomme med å overtolke forskjeller i andelene mellom fylkeskommuner og kommuner. Vi kan imidlertid bemerke at det er et betydelig sammenfall i andelene med hva kommunene har svart.

1.1 Sørge for tydelig kommunikasjon mellom folkevalgte og kommuneadministrasjon

Størst andel kommuner har gitt innspill om at man bør sørge for tydelig kommunikasjon mellom folkevalgte og kommuneadministrasjon. Dialogen mellom **folkevalgte og kommuneadministrasjonen** er viktig for å redusere og håndtere forventningsgapet gjennom aktiviteten i de politiske organene og samspillet med administrasjonen. Under dette temaet er det flere ting som trekkes frem. Her beskriver kommunene at det er behov for informasjonsflyt og kommunikasjon mellom folkevalgte og administrasjon, behov for rom for samskaping, treffpunkter og seminarvirksomhet for å diskutere og samarbeide, i tillegg til at politikere burde involveres tidligere av administrasjonen i planleggingsfasen. Flere kommuner beskriver at kommunikasjon og dialog er særdeles viktig for at folkevalgte skal ha oversikt, faktabasert kunnskap om ressursbegrensninger, lokale prioriteringer, beslutninger og samhandling med kommuneadministrasjonen. Dette vil bidra til å kunne fatte både riktige og raskere beslutninger. Noen utdrag fra svarene:

“God informasjonsflyt. Hyppige orienteringar frå administrasjonen på område som “brenn”. Vi som folkevalde treng kunnskap og fakta på alle områder, både teori og tal.”

“Som folkevalgte kan vi redusere og håndtere forventningsgapet ved å være tydelige i kommunikasjonen med både innbyggere og administrasjon om de økonomiske rammene og de utfordringene vi står overfor. Vi må sikre at vi tar politiske valg som er realistiske og forankret i de ressursene vi har tilgjengelig. Samarbeid med administrasjonen er avgjørende for å finne smarte løsninger på omstilling og effektivisering av tjenestetilbudet uten å gå på bekostning av kvaliteten. Vi må også jobbe for å redusere gapet mellom politiske ambisjoner og realistiske muligheter, både gjennom strukturendringer og ved å prioritere de viktigste tjenestene for innbyggerne, slik at vi kan møte deres forventninger på en bærekraftig måte.”

“God kommunikasjon og dialog mellom politikere og administrasjon, sikrer eierskap til beslutninger. I mange saker er det viktig at politikere har nok bakgrunnsinformasjon for å vurdere prioriteringer. Dette gjelder spesielt innenfor budsjettarbeid.”

Et annet moment som trekkes frem av enkelte kommuner, er at det er behov for at politikk og administrasjon drar i samme retning, uavhengig av hvem som sitter i posisjon og

opposisjon. Videre er det noen som beskriver at det er nødvendig å diskutere forventningsgapet tverrpolitisk.

Politikere har behov for konkret informasjon fra kommuneadministrasjonen om nåsituasjon, pågående saker og økonomi.

“En annen viktig faktor for å håndtere forventningsgapet er god og relevant informasjon, både til politikere og innbyggere. Kommunen må ha rutiner som sikrer at politikerne får tilstrekkelig informasjon om pågående saker og økonomi. Det er avgjørende at informasjonen er tilgjengelig for alle politikere, uavhengig av posisjon, og at den gis i god tid før avgjørelser skal tas. På samme måte bør innbyggerne få tilgang til relevant informasjon om aktuelle saker, slik at de kan danne seg et informert syn på disse.”

Politikere og kommuneadministrasjonen må videre avklare seg imellom hva som skal kommuniseres av dem og hva som skal kommuniseres av administrasjonen når det kommer til kommunikasjon rettet mot innbyggere.

“Det må være en god kommunikasjon om ressursbegrensninger og nødvendige prioriteringer lokalt mellom administrasjonen og folkevalgte, slik at man har oversikt over og felles forståelse for hvilke ressurser som er tilgjengelige og hvilke muligheter/begrensninger som foreligger, slik at vedtak som fattes kan la seg gjennomføre.”

1.2 Folkevalgte har behov for godt samspill og møteplasser med innbyggere

Et stort flertall av kommunene skriver om behovet for dialog og møteplasser med innbyggere og andre aktører.

Et stort flertall av kommunene er enige i at **informasjonen fra folkevalgte til innbyggerne** om hva som kan forventes av kommunale tjenester er helt grunnleggende for å redusere forventningsgapet. Dette handler om at innbyggere må få god, ryddig og forståelig informasjon om strategiske beslutninger, kommuneøkonomi, budsjettendringer, planer og utfordringer. Folkevalgte må videre kommunisere realistiske mål og ambisjoner til innbyggere, også under valgkamper.

“Open kommunikasjon til innbyggjarane ved å forklara bakgrunn for politiske avgjersler, samt informasjon om kva prioriteringar som må gjerast og kvifor.”

“God informasjon og åpenhet bygger tillit og bidrar til en forventningsstyring. Politikerne er avhengig av god informasjon og kommunikasjon med administrasjonen, for å videre kunne kommunisere med innbyggerne.”

“Som folkevalgte har vi et ansvar for å bidra til en åpen og realistisk dialog om kommunens økonomiske og administrative rammer. Dette innebærer tydelig og tidlig informasjon til både politikere og innbyggere om økonomiske utfordringer og nødvendige prioriteringer»

Enkelte kommuner beskriver **konkrete kanaler** som kan brukes for å nå innbyggere på best mulig måte. Det kan være gjennom media, nettsider og i direkte dialog med innbyggere. Når det kommer til media, er det noen kommuner som trekker frem at det er viktig å fremheve glad-saker for å øke positiv innstilling til politikere.

Enkelte kommuner understreker at det er viktig at **folkevalgte skaper en god kultur for kommunikasjon**, klart språk og en aktiv bevissthet i valg av ord overfor både innbyggere og kommuneadministrasjonen. Folkevalgte må være tydelige i sine budskap om hva de forventer for å gjøre politiske beslutninger og mål forståelige for innbyggere. De må også kunne oversette dette til kommuneadministrasjonen.

“Politikeres ordbruk i møter skaper forventninger. Dette omhandler hva som uttales fra talerstolen og hva som legges over på administrasjonen. Bevissthet i kommunikasjon, og hvordan dette påvirker lokalsamfunnet er viktig.”

Innbyggermedvirkning og tett dialog trekkes frem som en svært viktig måte å både kommunisere folkevalgte sine forventninger og politiske beslutninger og for forstå innbyggernes forventninger til tjenestene. Dette kan bidra med å redusere forventningsgapet.

“Å legge til rette for dialog med innbyggjarane gjennom opne temamøter, høyringar og digitale plattformer kan bidra til betre forståing av kva som er realistisk å gjennomføre. Innbyggjarmedverknad bidrar til engasjement, inkludering og kan bidra til å redusere forventningsgapet.”

“Involvering av innbyggerne: Engasjer innbyggerne i beslutningsprosesser ved å holde høringer, spørreundersøkelser og workshops. Dette gir dem en følelse av eierskap og forståelse for de politiske prosessene.”

Noen kommuner trekker også frem at samarbeid og dialog mellom folkevalgte og sivilsamfunnet, frivillighet og næringslivet er viktig.

1.3 Folkevalgte bør foreta og synliggjøre strategiske prioriteringer

Det er flere kommuner som trekker frem at folkevalgte (herunder kommunestyret) burde **foreta og synliggjøre strategiske prioriteringer**. Ifølge kommunene, handler strategisk prioritering om å handle i tråd med satte mål i overordnede planer som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel og definerte KPI-er. Det er også viktig å synliggjøre konsekvenser av prioriteringer. En kommune beskriver også at folkevalgte tydeligere burde styre i henhold til definerte KPI-er, for å slik “tvinge” frem prioriteringer og avklare forventninger.

“Fokusere på strategisk prioritering: Styre etter målene i overordnede planer og synliggjøre konsekvensene av prioriteringer, slik at det blir klart hva som kan og ikke kan realiseres. Dette er viktig for å redusere forventningsgapet og sikre at innbyggerne forstår hvilke tjenester kommunen realistisk kan tilby.”

“Vi folkevalgte bør i større grad styre etter klare ambisjoner med tydelighet på rapportering i hht. KPI’er. Dette vil i større grad tvinge frem prioriteringer og avklare forventninger. Eks. på dette er måltall på hvor stor del av «sektoren» som jobber mot brukeren. Dette kan gjelde på alle områder og sektorer, men kanskje spesielt innen helse og oppvekst.”

For å styre forventninger og beslutninger godt, trekker noen også frem at folkevalgte **ikke bør detaljstyre**. Ved å unngå detaljstyring vil kommuneadministrasjonen få et større handlingsrom til å utføre sine oppgaver, gitt rammene som settes av folkevalgte.

«Politikerne må unngå detaljstyring og la administrasjonen gjennomføre vedtakene effektivt, samtidig som vi som politikere må være tydelige på hva vi forventer.»

1.4 Folkevalgte har behov for kvalitetssikrede beslutnings- og kunnskapsgrunnlag om kommunenes situasjon

Et annet viktig tema som trekkes frem når kommunene skal svare hvordan folkevalgte kan redusere og håndtere forventningsgapet gjennom aktiviteten i de politiske organene og samspillet med administrasjonen, er at de har behov for **gode og kvalitetssikrede kunnskapsgrunnlag**.

Dette fordrer at folkevalgte har bevissthet om problemstillingen i utvikling av partiprogram, at folkevalgte aktivt må søke fakta og felles forståelse og at folkevalgte evner å identifisere faktorer som skaper forventningsgapet. For å kunne fatte gode beslutninger, er det flere kommuner som beskriver viktigheten av at kommuneadministrasjonen bidrar med saksfremlegg som skisserer konsekvenser, handlingsrom og muligheter.

Felles virkelighetsforståelse og forventninger mellom folkevalgte og kommuneadministrasjonen er en avgjørende faktor her.

“Samstemming av forventningene og felles forståelse av utfordringsbildet blir sentralt for dialogen mellom innbyggere, politisk og administrativt nivå i kommunen. Dette vil kreve gode strategier og samskapende prosesser.”

“Folkevalgte må sikrest felles forståing av ressurs-, kompetanse- og kapasitetsutfordringane kommunen og administrasjonen står i.”

“Folkevalgte må få anledning til å bli bedre kjent med tjenestene våre, hva som finnes, som grunnlag/kunnskap for å møte befolkningen og politikkutvikling. De folkevalgte bør føre en helhetlig politikk, og gjøre gjennomtenkte vedtak som også tar hensyn til helheten. Kommunedirektøren bidrar ved å gjøre gode vurderinger i saksfremleggene ved å se på hvordan foreslåtte vedtak vil berøre helheten.”

For å komme i en posisjon hvor politikere kan ha en felles og lik virkelighetsforståelse i kommunene er de avhengige av gode **kunnskapsgrunnlag** om hvilke tjenester som er særlig berørt, kommuners økonomi, tjenestebeskrivelser, i tillegg til at de har behov for en grundig gjennomgang av lovverk, forskrifter og krav som pålegges kommuner og oversikt over politiske vedtak.

“Vi som folkevalgte må få tilstrekkelig og korrekt informasjon med bakgrunnsdata og tallgrunnlag for at alle skal lik virkelighetsforståelse. Det må komme tydelig frem hva som er lovpålagte rettigheter og minimumsnivå for tjenestene.”

“Folkevalgte må ha informasjon om og fokus på økonomi og tjenestebeskrivelse (tjenestenivå) hele året sammen med administrasjonen, ikke bare i budsjettprosessen.”
“Det er viktig at folkevalgte har god oversikt og kunnskap om politiske vedtak som legger føringer for tjenestenivå og prioriteringer.”

Når det skal gjennomføres prioriteringer, basert på informerte diskusjoner, er det viktig for enkelte kommuner at beslutningsprosessene er transparente og åpne for alle involverte parter.

“Det er behov for en realitetsorientering blant alle berørte parter: innbyggere, lokalpolitikere, sentrale politikere, profesjonsgrupper og interesseorganisasjoner.”

1.5 Kommuner bør teste nye måter å jobbe og innovere på

Et sentralt virkemiddel for å omstille seg, mener flere kommuner, er å **teste nye måter å jobbe og innovere på**. Her trekkes spesielt digitalisering og bruk av kunstig intelligens frem, for å bidra til å effektivisere tjenester og redusere kostnader. Bruk av teknologi går også hånd i hånd med nye måter å arbeide på. For å innovere, er det også behov for omstillings- og endringsevne i kommunene.

“Behovet for innovasjon og omstilling i tjenesteproduksjonen vil være stort i årene som kommer.”

“Utnyttelse av ny teknologi og innovative løsninger kan bidra til å effektivisere tjenestene og redusere kostnadene. Dette inkluderer digitalisering av tjenester, bruk av velferdsteknologi og andre teknologiske løsninger som kan avlaste personell og forbedre tjenestetilbudet. Ved å fremme innovasjon og bruk av teknologi kan vi som folkevalgte bidra til å effektivisere tjenesteleveransene og utnytte ressursene bedre.”

“Vi må øke omstillings- og endringskapasiteten, og ivareta forebyggende innsats. Det må være rom for å finne nye løsninger gjennom “prøving og feiling”.”

1.6 Ha tydelig rolleforståelse

Rolleforståelse er et annet viktig tema som løftes av kommunene. Grunnleggende handler dette om at alle parter må ha forståelse for sin rolle og handlingsrommet i sin rolle.

Folkevalgte må forstå sin rolle, og skape en god balanse mellom ambisjoner, mulighetsrom og virkemiddelbruk. En god rolleforståelse handler også om et godt samspill med kommuneadministrasjonen. Når det gjelder denne spesifikke rollen, kommer det også opp en del kommentarer om folkevalgtes rolle som ombud. Her beskriver enkelte kommuner at de ønsker at tilnærmingen til ombudsrollen skal være realistisk, og at folkevalgte forstår den rollen og at de klarer å forvalte den ovenfor innbyggere på en god måte.

“Vi må ha god rolleforståelse og samarbeide godt med administrasjonen med å informere og kommunisere utfordringene kommunen står ovenfor.”

“Folkevalgte har en ombudsrolle. Samtidig må folkevalgte være bevisste på at kommunestyret også har en arbeidsgiverrolle og et ansvar for kommunalt ansatte.”

“Politikere og administrasjon kan motvirke urealistiske forventninger i befolkningen gjennom realistisk kommunikasjon av muligheter og begrensninger. Det er blant annet viktig å kommunisere de demografiske hovedutfordringene som vil øke i tiårene framover. Det er også viktig at den enkelte politiker har en realistisk tilnærming til ombudsrollen.”

Det er også behov for en **god rolleforståelse mellom folkevalgte og kommuneadministrasjonen**. Dette handler om at det må være tydelig hva som skiller folkevalgte fra kommuneadministrasjonen. I tillegg til selve forståelsen, er det viktig å fordele ansvaret riktig.

“De folkevalgte må først og fremst ha en forståelse for rollen de har, og hvilken rolle administrasjonen har. Forståelsen av de ulike rollene vil bidra til et godt samspill. Ved å gjøre et godt forarbeid å sette seg godt inn i de sakene vi skal behandle, vil også samspillet mellom politikk og administrasjon bli godt.”

“Samspillet mellom politiske organer og administrasjonen bør styrkes gjennom tydelig ansvarsfordeling og god rolleforståelse.”

“[...] De folkevalgte må tydelig kommunisere sitt ansvar for beslutningene som tas (for eksempel om budsjett, prioriteringer i omsorgstjenester, etc.), samtidig som de respekterer og stoler på administrasjonens faglige vurderinger og gjennomføring. [...] Det er viktig å ha en god forståelse av hvordan administrasjonen og de folkevalgte jobber sammen for å oppnå mål. Dersom forvaltningen får et klart

mandat fra de folkevalgte om hvilke mål som skal prioriteres, kan de bedre tilpasse sine ressurser og arbeidsmåter.”

1.7 Folkevalgte bør vedta realistiske planer og budsjetter

Noen kommuner trekker også frem at det er viktig at kommunestyret **fatter vedtak med både tydelige prioriteringer og budsjetter**. En kommune trekker frem at kommunestyret burde ansvarliggjøre “unødvendig ressursbruk” og prioriteringer av saker som svekker evnen til å ivareta kommunens kjerneoppgaver. Flere kommuner trekker også frem at folkevalgte må **vedta realistiske planer** og bruke mål og måltall fra handlings- og økonomiplaner slik at det er konkrete og definerte rammebetingelser som skaper realistiske forventninger. Det er også viktig å vedta gode planer for å sikre unntaksbehandling av saker. Langsiktighet i utviklingen av planverk er et annet viktig moment som trekkes frem av enkelte kommuner.

“Bidra til at det utarbeides realistiske budsjett og økonomiplaner tilpasset langsiktige økonomiske rammebetingelser og kommunisere ambisjoner på en måte som skaper realistiske forventninger.”

“Vedta gode planer som legger opp til å unngå unntaksbehandling av saker.”

“Langsiktige planer: Vi vil styre etter en langsiktig plan og unngå å ha for mange saker på agendaen. Vi må definere hva vi skal satse på.”

1.8 Behov for opplæring

For å kunne jobbe godt med å redusere og håndtere forventningsgapet gjennom aktiviteten i de politiske organene og samspillet med administrasjonen, trekker kommunene også frem at opplæring er svært viktig. Her trekkes det frem, i likhet med funn i spørsmål 2, at folkevalgte har behov for opplæring i folkevalgtrollen og at dette blant annet kan gjøres gjennom KS sitt Folkevalgtprogram. Det er behov for opplæring i roller, planlegging og økonomistyring.

Enkelte kommuner beskriver også at det er nødvendig å myndiggjøre innbyggerne og bistå med å gjøre dem mer autonome, og dermed mindre avhengig av kommunale tjenester.

For å redusere forventningsgapet ytterligere, trekker noen kommuner frem at folkevalgte kan være tydeligere i måten de styrer relevante prosesser og beslutninger på. Det er viktig å **styre på en måte** som sikrer at relevante saker og saksgrunnlag inneholder god og

nødvendig informasjon for alle parter som har behov for informasjonen og for å bidra til å senke risiko. Folkevalgte kan også bidra til å styre forutsigbart gjennom rammer og politikk, og at administrasjonen har handlingsrom til å gjennomføre vedtatt politikk – altså en tydelig arbeidsdeling.

“Bidra til føreseieleg styring gjennom rammer og retningsgjevande politikk for lokalsamfunnsutvikling, med administrativt handlingsrom for gjennomføring av vedtatt politikk.”

Når det kommer til folkevalgte sin atferd, trekker enkelte kommuner frem forskjellig type atferd som folkevalgte burde ha. Her beskrives det at folkevalgte burde ha aksept for flere synspunkter, at de burde ha god tone og opptre ryddig og saklig, at de burde være med på å skape engasjement, ta informerte og kunnskapsbaserte valg, være lojale til planverk og regionale planverk og være åpne og tydelige i sin kommunikasjon. Noen kommuner trekker også frem at folkevalgte bør ivareta innbyggenes rettigheter knyttet til trygghet og gode tjenester.

“Kommunestyrenes viktigste oppgaver er å prioritere for å sikre innbyggerne trygghet og gode tjenester.”

Videre trekkes det også frem at det er viktig å gjøre forventningsavklaringer gjennom **åpne og transparente prosesser**.

Noen kommuner trekker også frem viktigheten av at folkevalgte må **stå for og være bestemte om beslutningene** og de strategiske valgene de tar, spesielt ovenfor innbyggerne.

“Stå for beslutninger - Folkevalgte går til valg på sine valgløfter og noen saker vedtas på tross av partiets ideologi. Man må kunne svare ut til sine velgere hvorfor utfallet av en sak ble som den ble.”

1.9 Sektorbaserte anbefalinger

Noen få kommuner beskriver også sektorrelaterte hensyn som bør tas i arbeidet med å redusere forventningsgapet og håndtere det. Det er fire sektorer som nevnes i svarene: helse- og omsorgssektoren, oppvekstsektoren, bomiljø og vei. Når det kommer til helse- og omsorgssektoren, handler anbefalingene blant annet om å fremheve og verdsette eldre som en ressurs, spesielt i frivillig arbeid, at det burde være enighet om kjerneoppgaver i

sektoren og at sykefraværet må ned permanent. Når det kommer til vei, kommenterer en kommune skjevfordelingen mellom finansiering av riksveier fremfor fylkesveier, og bomiljø-tilbakemeldingen handler om at mange kommunale oppgaver kan løses gjennom god samfunnsplanlegging, tilrettelagte bomiljø og næringslivet som yter service.

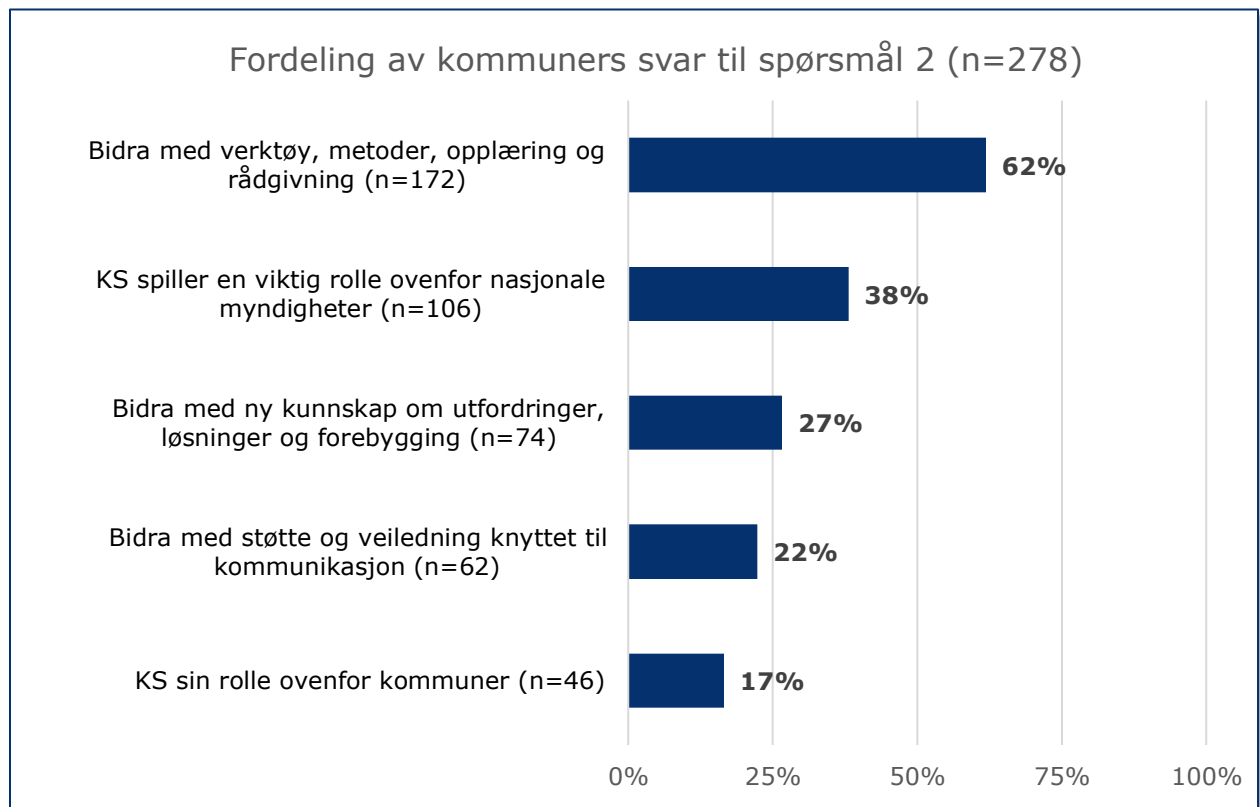
På oppvekstsiden, skriver en fylkeskommune at det er behov for å dimensjonere opplæringstilbudet i VGS og et spørsmål stilles om brukere av ressurskrevende tjenester kan samles på en skole.

1.10 Kort oppsummering

For å redusere og håndtere forventningsgapet mellom innbyggere, politikere og administrasjon, fremhever kommuner og fylkeskommuner særlig behovet for tydelig og realistisk kommunikasjon. Dette momentet er det som i størst grad er løftet av kommuner. Kommunikasjon gjelder her både fra folkevalgte til innbyggerne og mellom folkevalgte og administrasjon. Åpenhet om prioriteringer, økonomi og politiske mål er sentralt for å bygge tillit og skape realistiske forventninger. Godt samspill og møteplasser med innbyggere trekkes også frem av en stor andel som avgjørende for informerte og bærekraftige beslutninger. Blant fylkeskommuner er dette momentet det som i størst grad løftes. Det understrekes videre at folkevalgte bør styre etter strategiske mål og KPI-er, med et tydelig skille mellom politisk styring og administrativt ansvar. Innbyggermedvirkning, innovasjon og teknologisk utvikling pekes på som viktige virkemidler for å effektivisere tjenester og møte fremtidens utfordringer. Til sist vektlegges betydningen av felles kunnskapsgrunnlag og klar rolleforståelse mellom folkevalgte og administrasjon for å sikre et velfungerende samarbeid og en felles virkelighetsforståelse.

Spørsmål 2: Hvordan kan KS bistå i dette arbeidet i den enkelte kommune og fylkeskommune?

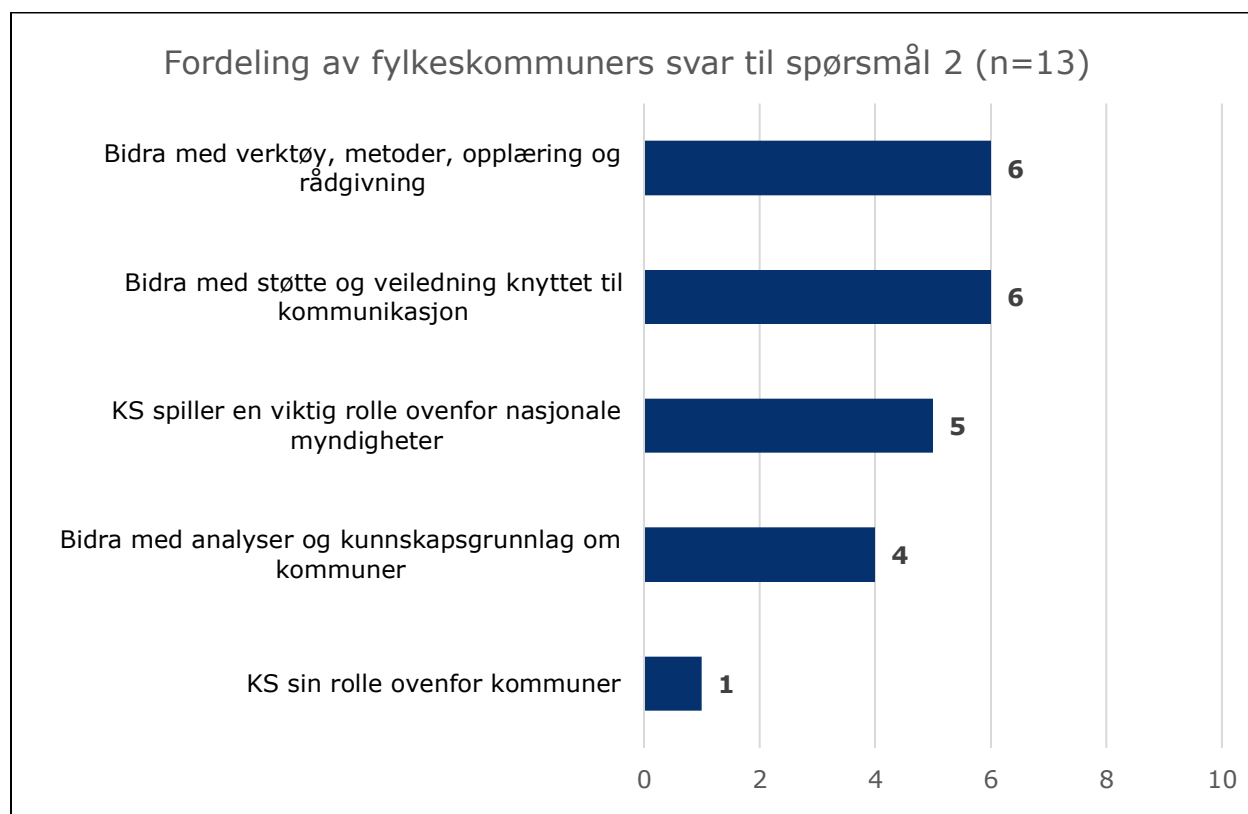
Figur 10: Fordeling av kommuners svar til spørsmål 2



Figuren over viser de seks kategoriene som flest kommuner har gitt tilbakemeldinger innenfor. 278 kommuner gav innspill på dette spørsmålet. 62 prosent av kommunene har gitt innspill om at KS kan «bidra med verktøy, metoder, kompetanseheving opplæring og rådgivning». 38 prosent av kommunene har gitt innspill om KS sin rolle mot nasjonale myndigheter, 27 prosent har svar som er kategorisert under KS kan «bidra med analyser og kunnskapsgrunnlag om kommuner». Videre har 22 prosent gitt svar som er kategorisert under KS kan «bidra med støtte og veiledning knyttet til kommunikasjon til ulike aktører». 17 prosent av kommunene har gitt tilbakemeldinger som er kategorisert under «KS sin rolle ovenfor kommunene». Denne kategorien har stor grad av overlapp med de andre kategoriene.

Vi finner ingen betydelige variasjoner i svar på tvers av bakgrunnsvariabler.

Figur 11: Fordeling av fylkeskommuners svar til spørsmål 2



Figuren over viser hvordan fylkeskommunenes tilbakemeldinger fordeler seg innen topp fem kategorier. Svarene fra fylkeskommunene fordeler seg forholdsvis likt med tilbakemeldingene fra kommunene.

2.1 Bidra med verktøy, metoder, opplæring og rådgivning

Mange kommuner beskriver at KS bør fortsette å bistå kommuner og fylkeskommuner med verktøy, metoder, kompetanseheving, opplæring og rådgivning. Det mest fremtredende ønsket handler om at KS kan bidra med e-læringsmoduler for folkevalgte med temaer som kan handle om budsjett, plan, byggesaker, skole og opplæring og eldreomsorg. Videre er det også noen kommuner som ønsker at KS skal være en pådriver for innovasjon gjennom statlige piloter for å prøve ut nye løsninger.

Andre type verktøy og metoder som kommunene ønsker seg er blant annet digitale plattformer og læringsmoduler for kommuner og fylkeskommuner, kompetanseheving og gode modeller for kommuner av ulike størrelser, verktøy for å fremme samskaping og felles prosjekter, utvikle bedre rapportssystem, tilby støtteverktøy som analyser, økonomiske

simuleringer og beste praksis, og verktøy for å utvikle og implementere innovative løsninger.

Kommunene trekker også frem behovet for at KS kan bidra til opplæring og veiledning av folkevalgte og administrasjonen. Majoriteten av kommunene som svarer dette, har behov for opplæring og seminarvirksomhet for folkevalgte. Her trekkes det frem at **KS Folkevalgtprogram** er veldig viktig for kompetanseheving og at det bør fortsette fordi programmet bidrar med å skape felles forståelse og inspirasjon på politisk nivå. Samtidig er det også noen kommuner som beskriver at programmet kan forbedres. En kommune beskriver at programmet kan ha enda flere relevante temaer som ruster folkevalgte til å håndtere forventingsgapet.

“Å være folkevalgt er en krevende oppgave, der balanse mellom ombudsrollen og arbeidsgiverrollen er både krevende og viktig. Ivaretagelse av ombudsrollen utfordrer forventningsgapet. KS har etablert folkevalgtopplæring, og dette vil være et viktig bidrag også framover.”

“At KS Folkevalgtprogram målrettes enda bedre, på å styrke de folkevalgte i å håndtere en situasjon med et gap mellom forventninger og forutsetninger kommunene har for å lykkes.”

Enkelte kommuner ønsker også at politikeropplæring skal være obligatorisk i løpet av valgperioden, at opplæring burde skille mellom parlamentarisk styrt kommune og formannskapskommune og opplæring til folkevalgte burde tilbys på ulike typer politiske nivåer. Andre kommuner beskriver at folkevalgtopplæring burde inkludere arbeid i utvalg, informasjon om kommunikasjon, samspill, administrasjon og politikk, om lederverv, om kommunenes tjenester og om rolleforståelse, rollebalanse og hvordan håndtere forventingsgapet og få felles forståelse.

2.2 KS spiller en viktig rolle overfor nasjonale myndigheter

I kontekst av sin nasjonale rolle er det viktig for kommunene som svarer at KS jobber for å sette sentrale utfordringer på dagsorden regionalt og nasjonalt, at KS bistår gjennom sin rolle i den nasjonale debatten om kommunesektoren, og at KS bør jobbe for regionale og nasjonale rammer i saksområder som har regional eller nasjonal interesse.

Overordnet ønsker kommunene at KS skal være kommunenes talerør overfor statlige myndigheter. Det er behov for at KS jobber aktivt for bedre rammevilkår, at de sikrer sammenheng og koordinering av virkemidler i fylkeskommuner og kommuner.

“KS må aktivt arbeide for at kommunene skal få bedre rammevilkår, herunder påvirke Storting og Regjering til å se på kommunenes inntektssystem, tildelinger, kompetansekrav, tilgjengelig menneskelig ressurser mv.”

“Bidra til at statlige myndigheter sikrer sammenheng og koordinering av virkemidlene til fylkeskommunen.”

2.3 Bidra med støtte og veiledning knyttet til kommunikasjon

Kommuner trekker også frem at KS kan bidra med støtte og veiledning knyttet til kommunikasjon til ulike aktører. Under dette temaet, er det forskjellige tilbakemeldinger som kommer frem. Det mest fremtredende temaet handler om at KS kan bistå med informasjon og informasjonsmaterieell om kommuners utfordringer, gode omstillingspraksiser og beste praksis, samordnet informasjon om omstilling og innovasjon og fakta om kommunenes reelle situasjon til folkevalgte og administrasjonen.

“KS kan bidra med informasjonsmateriale, ta med seg signaler fra kommunene om hvordan nasjonale føringer treffer til nasjonale myndigheter.”

Andre forslag handler i hovedsak om at KS kan formidle informasjon på en god, lett tilgjengelig og oversiktlig måte, slik at mottakere, som innbyggere, forstår budskap relatert til utfordringsbildet, forventningsgapet og kommunen som en attraktiv arbeidsplass. God informasjon til innbyggere kan for eksempel formidles gjennom kommune-TV og dialog med innbyggere.

“Det er viktig at informasjonen er god, lett tilgjengelig, og at det er forståelig. KS kan også hjelpe til med få informasjon ut til innbyggerne og støtte fylkeskommunene i arbeidet med å utvikle relevant prioriteringsstøtte, for eksempel objektive styringsdata som gjør det mulig å sammenligne innsats og måloppnåelse over tid.”

Noen kommuner trekker også frem at KS i større grad kan kommunisere objektivt om kommunenes nåsituasjon og realitet til mediene og offentligheten. Noen kommuner foreslår også at KS kan legge til rette for god informasjonsflyt og erfaringsdeling mellom kommuner, og mellom administrasjonene og politikere.

“KS kan legge til rette for erfaringsdeling mellom kommunar, slik at me kan lære av kvarandre og finna gode løysingar på felles utfordringar.”

“KS bør utvikle klare retningslinjer for informasjonsflyt mellom administrasjon og politikere for å sikre at viktige saker blir kommunisert i tide. Enkeltsaker med stor innvirkning på tjenestetilbudet – som for eksempel matutdeling til utsatte grupper – bør ikke iverksettes uten grundig politisk forankring.”

2.4 Bidra med ny kunnskap om utfordringer, løsninger og forebygging

Dette punktet er tett knyttet til delkapittel 2.1 «Bidra med verktøy, metoder, opplæring og rådgivning». Svarene under 2.4 er i mange tilfeller spesifiseringer av svarene i 2.1. Mange kommuner svarer at de ønsker at KS bidrar med konkrete analyser og kunnskapsgrunnlag om kommuner. Det er i hovedsak tre temaer kommuner ønsker seg kunnskapsgrunnlag om: kunnskap om dagens utfordringer, kunnskap om hvordan utfordringer kommune-Norge står ovenfor kan løses og kunnskap som kan virke forebyggende. I tillegg er det enkelte kommuner som ønsker at KS skal bidra med støtteordninger som kan bidra til økt kompetanse i kommunene for både og ansatte og innbyggere.

2.4.1 Kunnskap om dagens og fremtidens utfordringer

Når det kommer til **kunnskap om dagens og fremtidens utfordringer**, trekkes det frem at KS kan fremme behovet for forskning og forståelse av samfunnsendringer. Det er spesielt viktig med kunnskap om kommuners situasjoner og kommuner de kan sammenligne seg selv med, og kunnskap om økonomi, demokrati og tjenestebehov.

“KS må fortsette å bidra med analyser og kunnskapsgrunnlag på tvers av kommunene eksempelvis på temaer innenfor overordna tema som økonomi, demokrati og tjenestebehov. Dette gjør KS allerede i dag, men dette vil bli mer nødvendig fremover med tanke på økt økonomisk press i kommunene fremover.”

“KS kan fremme behovet for forskning og forståelse av store samfunnsendringer som påvirker og vil kunne påvirke kommunene over lengre tid. Denne innsikten kan gå på hva endringen skyldes og hvordan kommunene kan møte innbyggerne med et helhetsperspektiv på behov, tilgjengelig arbeidskraft og kapital. Denne kunnskapen er viktig i kommunikasjon om prioriteringer. Eksempelvis ser man endring i sykdomsbildet i befolkningen. Det er flere med store og komplekse bistandsbehov. Økningen har vært og er fortsatt stor, også i yngre aldersgrupper.”

“KS kan støtte forskning og utviklingsprosjekter som kan gi kommunesektoren ny kunnskap og nye verktøy for å håndtere forventningsgapet. KS kan bidra med informasjon og kommunikasjon som kan hjelpe kommunene og fylkeskommunene

med å formidle nødvendige prioriteringer og omstillinger til innbyggerne. Dette kan bidra til å skape forståelse og aksept for de tiltak som må gjennomføres.”

2.4.2 Samle og dele kunnskap om mulige løsninger

Kommunene trekker også frem at KS kan samle inn og dele kunnskap om **hvordan dagens utfordringer kan løses**. Her er det relevant for kommunene at KS trekker frem “beste praksis” og eksempler fra kommuner som har løst utfordringer på en god måte, og at KS støtter forsknings- og utviklingsprosjekter som kan bidra med å gi kommunesektoren ny kunnskap og verktøy for å håndtere forventningsgapet.

“Bidra til formidling av «best praksis» og omstillinger som andre har lyktes med, også utenfor Norge. Konkretisere dette med eksempler på nye innovative tjenesteoppgaveløsninger.”

“KS kan bistå ved å tilby kompetanseheving, rettleiarar, verktøy og beste praksis for korleis kommunar handterer forventningsgapet.”

2.4.3 Kunnskap om forebygging

Noen kommuner ønsker også at KS skal bidra med kunnskap som er **forebyggende**. Det handler om å for eksempel forstå og formidle kunnskap om hvordan mennesker kan stå i arbeid lenger og redusering av sykefravær.

“Det oppleves at mange pensjonerer seg tidlig, fordi de mangler insentiv for å stå lengre i arbeidslivet. Mange pensjonister sitter med ressurser som er samfunnsnyttige, og det bør vurderes hvordan man kan få personer over pensjonsalder til å fortsette å bidra på ulike måter.”

“KS kan bistå kommuner i å utvikle en seniorpolitikk som sikrer at arbeidstakere står lengre i arbeid og utvikling av ledere som gjør dem til gode ledere, særlig knyttet til omstilling og endringsledelse.”

2.5 KS sin rolle ovenfor kommuner og fylkeskommunen

KS får også innspill fra enkelte kommuner om hvordan de kan bruke sin rolle i ulike sammenhenger.

Ut mot kommunene, bør KS ha en sentral rolle i å tilby rådgivning og støtte til kommuner om håndtering av forventningsgapet ved å gi kommunene en felles virkelighetsforståelse, være en rådgiver for folkevalgte og administrasjonen, ved å skreddersy rådgivning til kommuner¹ og ved å forklare demografiutfordringer lokalt.

Når det kommer til KS sin rolle mot **fylkeskommunen**, er det en tilbakemelding at KS kan være en pådriver for gode prosesser, involvering og tverrfaglig samarbeid mellom myndigheter, fylkeskommunen og kommunen. KS kan også forsterke det interessepolitiske arbeidet inn mot nasjonale myndigheter. En kommune foreslår at KS bør jobbe for å nedlegge fylkeskommuner.

2.6 Sektorbaserte anbefalinger

Noen få kommuner beskriver også sektorrelaterte hensyn KS kan ta i sitt virke rettet mot **helse- og omsorgssektoren** og **oppvekstsektoren**. Anbefalinger knyttet til helse- og omsorgssektoren handler om at KS bør fremme forskning og midler til kommunale helse og omsorgstjenester og at KS må slå ring om sykelønnsordningen og være tydelig på at ansatte bør få full lønn under sykdom. Anbefalinger rettet mot oppvekstsektoren handler om at KS kan bidra til at stat og kommune blir samkjørte, for eksempel i familievernkontoret, og at KS kan sikre at flere utdanner seg til lærere.

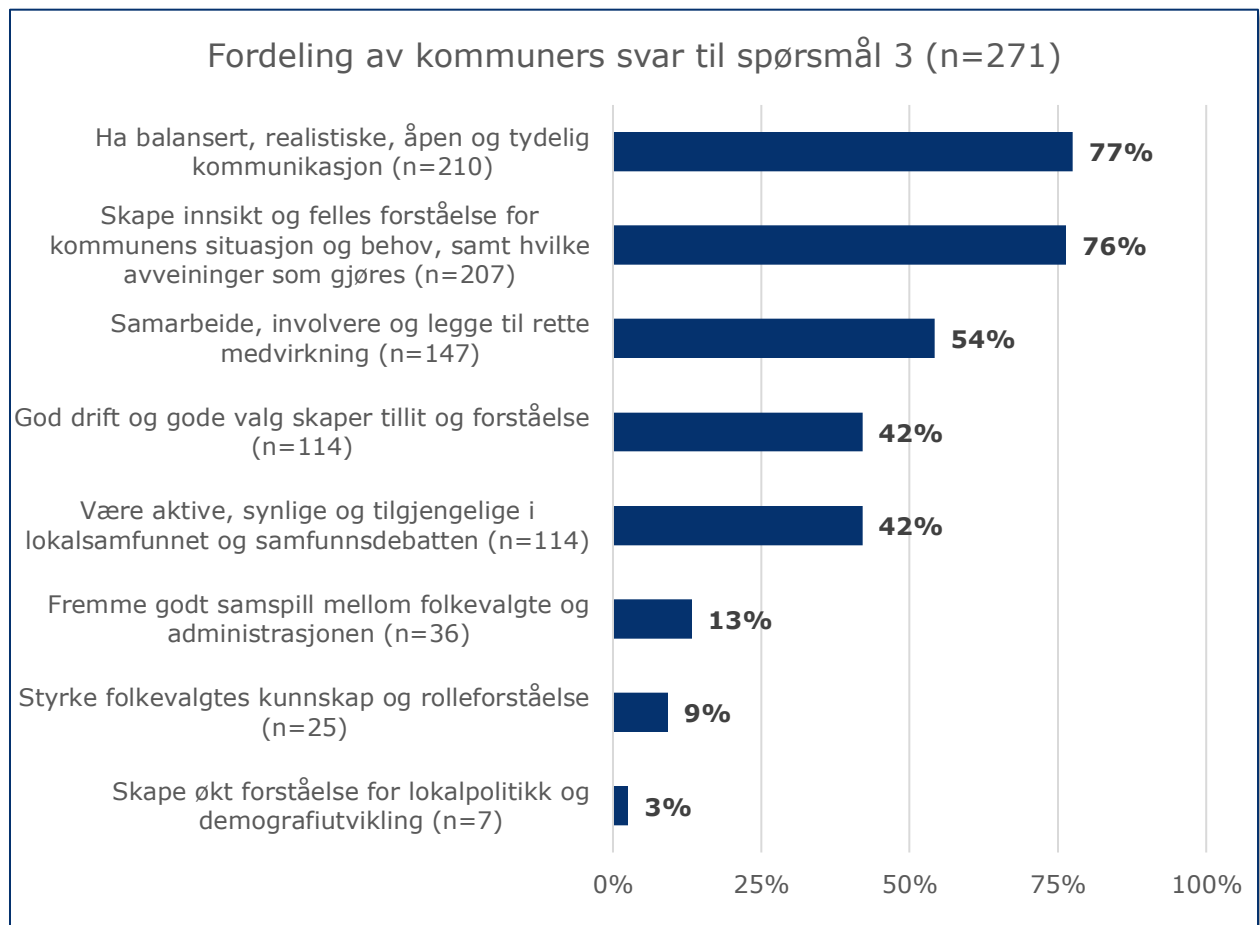
2.7 Kort oppsummering

Kommuner og fylkeskommuner ønsker bred støtte fra KS i arbeidet med å håndtere forventningsgapet og styrke lokal styring. Det mest etterspurte bidraget fra begge grupper er verktøy, metoder, opplæring og rådgivning – særlig e-læringsmoduler og kompetansetilbud for folkevalgte og administrasjon. Mange fremhever betydningen av KS' folkevalgtprogram, men ønsker at det videreutvikles med temaer knyttet til rolleforståelse og håndtering av forventningsgapet. Kommunene ser også KS som en viktig aktør i å påvirke nasjonale myndigheter og skape bedre rammevilkår. Videre etterspørres støtte til kommunikasjon – både internt mellom politikere og administrasjon, og eksternt mot innbyggere – med forslag om tilgjengelig informasjonsmateriell og samordnet formidling av utfordringer og prioriteringer. KS oppfordres også til å levere analyser og kunnskapsgrunnlag som dekker nåværende og fremtidige utfordringer, vise til løsninger og «beste praksis», og fremme forebyggende tiltak. Til sist pekes det på KS' rolle som rådgiver og tilrettelegger for samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og stat, samt enkelte sektorvis anbefalinger, særlig innen helse og oppvekst.

¹ KS Konsulent gir skreddersydd rådgivning til enkeltkommuner. Det er også mulig å gi skreddersøm til grupper av kommuner også.

Spørsmål 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?

Figur 12: Fordeling av kommuners svar til spørsmål 3

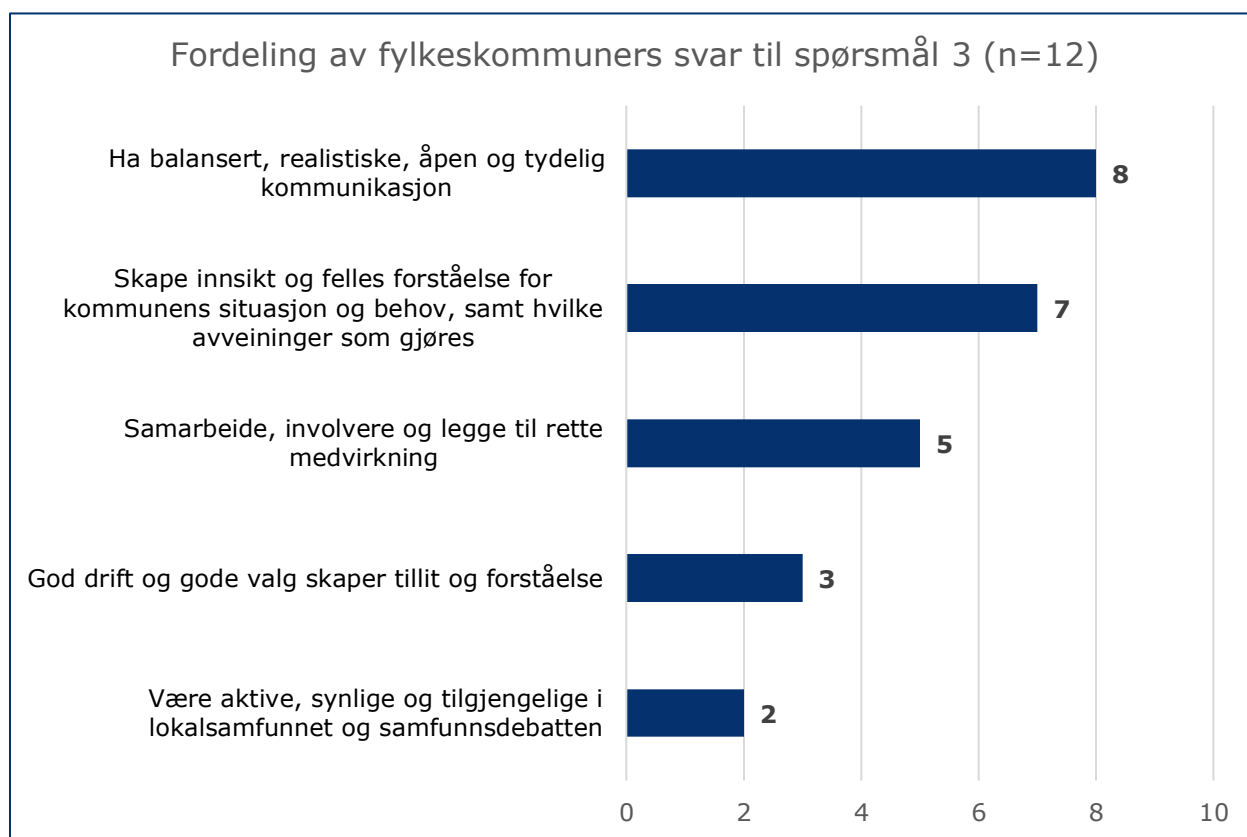


Figuren over viser hvordan tilbakemeldingene fra kommunene fordeler seg blant topp åtte kategorier. 271 kommuner gav innspill på dette spørsmålet. Henholdsvis 77 og 76 prosent av kommunene peker på at folkevalgte kan bidra med å ha balansert, realistisk og tydelig kommunikasjon og «Skape innsikt og felles forståelse for kommunens situasjon og behov,

samt hvilke avveginger som må gjøres». Over halvparten er opptatt av at kommunen skal samarbeide, involvere og legge til rette for medvirkning (54 prosent), mens en mindre andel (42 prosent) er opptatt av henholdsvis at god drift og gode valg skaper tillit og at de folkevalgte skal «være aktive synlige, tilgjengelige i lokalsamfunnet og samfunnsdebatten».

Når vi kontrollerer for bakgrunnsvariabler, så ser vi at det er variasjoner i andel svar på bakgrunn av fylkestilhørighet. Dette er imidlertid ikke statistisk signifikante forskjeller, hvilket vil si at vi ikke kan utelukke at variasjonene skyldes tilfeldigheter. Kategorien «ha balansert, realistisk, åpen og tydelig kommunikasjon» har betydelig færre innspill fra Akershus, «Skape innsikt og felles forståelse» (..) har betydelig flere innspill fra Rogaland, mens «Samarbeide, involvere og legge til rette for medvirkning» har betydelig flere innspill fra Nordland, og færre fra Agder og Trøndelag. Til sist har god drift og gode valg betydelig flere innspill fra Vestland. Vi finner ingen betydelige variasjoner på bakgrunn av sentralitet, kommunestørrelse eller ordfører sin politiske tilhørighet.

Figur 13: Fordeling av fylkeskommuners svar til spørsmål 3



Figuren over viser hvordan fylkeskommunenes tilbakemeldinger fordeler seg innen topp fem kategorier. Svarene fra fylkeskommunene fordeler seg forholdsvis likt med tilbakemeldingene fra kommunene.

3.1 Bygge tillit

Et tema som går igjen på tvers av kategorier er at folkevalgte må bygge tillit. Tillit antas å bygges både gjennom god drift, og god kommunikasjon. Åpenhet, ærlighet, god kommunikasjonsflyt og dialog er nøkkelord i omtalen av hvordan å bygge tillit.

«Tilliten mellom folkevalgte, administrasjonen og innbyggerne er avgjørende.»

3.2 Ha balansert, realistisk, samkjørt, åpen og tydelig kommunikasjon

Et stort antall kommuner understreker viktigheten av god og hensiktsmessig kommunikasjon for å skape forståelse hos innbyggerne for kommunens situasjon og behovet for omstilling. Mange kommuner er blant annet opptatt av at kommunikasjonen bør være balansert. I dette ligger det både at politikere og kommuneadministrasjonen har et ansvar for å bidra til en kunnskapsbasert fremstilling av kommunens situasjon, og at politiske signaler som skaper urealistiske forventninger bør unngås. For eksempel viser enkelte kommuner til at kommunikasjonen med innbyggerne bør ta utgangspunkt i vedtatte strategier og handlingsplaner, og det ikke bør loves mer enn det som er realistisk å få til. En annen dimensjon ved balansert kommunikasjon handler om å etterstrebe en god debattkultur. Eksempelvis peker enkelte på at politikere bør være bevisste og aktsomme i sin bruk av sosiale medier.

«Gje rett og god informasjon om dei økonomiske og demografiske realitetane når ein er i kontakt med innbyggjarane. Dette må gjelde anten det er i valkamp eller om det er på andre arena ein møter folk»

Videre er flere kommuner opptatt av at politikere og administrasjonen bør stå samlet om utfordringene og etterstrebe å finne felles løsninger. Det vises blant annet til at enhetlig kommunikasjon fra politikere og administrasjonen styrker troverdigheten. Det omtales som fordelaktig at administrasjonen og politikere på tvers av partier er relativt samstemte i sin beskrivelse av kommunens utfordringsbilde. Enkelte kommuner mener også at politikerne bør etterstrebe tverrpolitisk enighet om store avgjørelser.

«Folkevalgte og administrasjon må stå samlet på samme lag, slik at kommunen fremstår helhetlig i perspektiv og retning – også i dialogen med innbyggere.»

Enkelte kommuner er også opptatt av at det bør kommuniseres tydelig at kommunenes utfordringer skyldes statlige pålegg som ikke er fullfinansierte.

Videre er mange kommuner opptatt av hva som kjennetegner god kommunikasjon. Særlig viktigheten av tydelig, ærlig og åpen kommunikasjon løftes frem, samt å være lyttende og respektfull overfor mottakeren. Også adjektivene aktiv, forståelig og konkret nevnes

gjentatte ganger. Enkelte gir også uttrykk for at det kan være gunstig for kommunen å utvikle en bevisst kommunikasjonsstrategi. Med hensyn til valg av kommunikasjonskanaler pekes det på som viktig at kanalene samlet sett bidrar til å nå mest mulig bredt ut. Et stort antall kanaler og formater pekes på som aktuelle. Blant annet nevnes media, sosiale medier, kommunens nettside, og ulike møteforum flere ganger. Andre eksempler inkluderer kommune-TV, pop-up arrangementer, informasjonskampanjer, folkeavstemning, nyhetsbrev, spørreundersøkelse, workshops og ordførerens utekontor.

3.3 Skape innsikt og felles forståelse for kommunens situasjon og behov, samt hvilke avveininger som gjøres

Å skape innsikt og forståelse hos innbyggerne for kommunens situasjon fremheves som viktig av mange kommuner. Kommunene peker særlig på at det bør arbeides for å styrke innbyggernes innsikt i kommunens utfordringsbilde, behov og muligheter. På denne måten skapes en felles virkelighetsforståelse som deles av innbyggerne, de folkevalgte og administrasjonen. Blant annet nevnes det at folkevalgt bør bidra med faktainformasjon og folkeopplysning mot innbyggerne. Kommunene peker særlig på at innbyggerne bør informeres om kommunens begrensede ressurser og nødvendigheten av prioriteringer. Nødvendigheten av endring og omstilling bør fremsnakes, og kommunens mulighetsrom på kort og lengre sikt bør tydeliggjøres.

«Gjennom å kunne vise til vedtakene er basert på gode utredninger og beslutningsgrad. Unngå vage budskap. Forklare sammenheng mellom ressurser og tjenester. Vær ærlige og direkte hvorfor valgene tas, og hvilke verdier og politiske prinsipper som ligger til grunn for prioriteringene.»

For å skape innsikt og forståelse fremhever flere kommuner viktigheten av å styrke innbyggernes innsikt i kommunale prosesser og beslutninger, deriblant hvilke prioriteringer og avveininger som gjøres. Folkevalgte bør arbeide for å gjøre politiske beslutninger og prosesser bedre kjent, og innbyggernes innsikt i kommunale planer og mål styrkes. Innsikt og forståelse kan for eksempel styrkes gjennom mer åpen debatt i kommunestyret og mindre i gruppemøter, ved å skape bedre forståelse for hvordan kommune fungerer og arbeider og/eller ved å synliggjøre dilemmaer og avveininger folkevalgte står i. Noen kommuner fremhever i denne sammenheng betydningen av tydelig kommunikasjon rundt hvilke valg og prioriteringer som gjøres og hvorfor. Å forklare de langsiktige konsekvensene av beslutninger som tas, å synliggjøre sammenhengen mellom politiske beslutninger og tjenestetilbudet, samt å være åpen om hvilke verdier og politiske prinsipper som ligger til grunn for prioriteringer nevnes også av enkelte kommuner. Noen kommuner peker i denne

forbindelse på at det er viktig med gode politiske saksgrunnlag som synliggjør kvalitetsmessige og økonomiske konsekvenser av beslutninger som tas.

En dimensjon ved å skape innsikt og forståelse, som nevnes av en del kommuner, er at folkevalgt bør tegne opp grenser og ansvarliggjøre innbyggerne. I dette ligger det at folkevalgte må informere og veilede innbyggerne på hva de kan forvente av tjenester fra kommunen, og hva de selv må ta ansvar for. Dette kan blant annet gjøres ved å informere om hva som er og ikke er kommunen/fylkeskommunens ansvar, og å synliggjøre hvilke lovverk folkevalgte og administrasjon må forholde seg til.

3.4 Samarbeide, involvere og legge til rette for medvirkning

Mange kommuner gir uttrykk for at samarbeid, involvering og samskaping med befolkningen, næringsliv og frivillige organisasjoner kan bidra til å skape forståelse i befolkningen og lokalsamfunnet. Særlig involvering og medvirkning fremheves av flere kommuner. Kommunene gir uttrykk for at innbyggerne bør involveres i både idéutvikling og i beslutnings- og prioriteringsprosesser, som for eksempel kommunens planarbeid. For å lykkes med dette peker enkelte kommuner på at medvirknings- og involveringsprosesser bør legge opp til bred involvering og forankring, og at innbyggerne må inviteres inn tidlig nok til å skape reell medvirkning.

«Engasjere innbyggerne i diskusjoner om prioriteringene gjennom åpne møter, forum eller digitale plattformer og høringer. Når innbyggere er med på å diskutere og forstå hvilke valg som må tas, øker sjansen for at de aksepterer nødvendige tiltak.»

En god del kommuner skriver at samskaping og samarbeid på tvers av etater, sektorer og frivilligheten bør fremsnakk og legges til rette for. Ønsket om mer samskaping og samarbeid kan forstås i lys av at flere kommuner ser et behov for omstilling og alternative løsninger, og mener at samarbeid med frivilligheten og næringslivet er en del av dette bildet. Innspillene som handler om samskaping- og samarbeidsroller for å fremme alternative løsninger bør ses i sammenheng med innspillene i delkapittel 3.5. Innspillene i delkapittel 3.5 handler om at god drift og gode valg, deriblant i form av nye alternative løsninger, er viktig for å skape tillit og forståelse i befolkningen. Samarbeid og samskaping representerer for flere av kommunene en inngang til å finne nye alternative løsninger, i tillegg til at tilnærmingen i seg selv antas å skape eierskap og forståelse.

Flere kommuner løfter også frem god dialog som viktig. Kommunene viser særlig til at det bør arbeides for god dialog mellom lokalpolitikere og innbyggerne, men enkelte nevner også dialog med andre samfunnsaktører, med brukere og pårørende og lokalpolitikere seg imellom.

3.5 God drift og gode valg skaper tillit og forståelse

Mange kommuner kommer med innspill som kan oppsummeres under paraplyen «God drift og gode valg skaper tillit». Innspillene kan tolkes i retning av at dersom kommunen har god drift og tar gode valg bidrar dette til å skape tillit og forståelse hos innbyggerne for omstillingene som kreves. Denne kategorien innspill tangerer og bør ses i sammenhengen med innspillene som handler om å skape innsikt og forståelse i delkapittel 3.3. De to kategoriene skiller seg samtidig fra hverandre ved at sistnevnte handler om viktigheten av tiltak for å gi befolkningen innsikt i kommunens situasjon og praksis, mens innspillene i dette delkapittelet (3.5) handler om kommunen og folkevalgtes faktiske praksis.

Innspill i denne kategorien viser blant annet til at folkevalgte må etterleve det de selv sier er nødvendig for å møte utfordringene kommunene står i. Dette inkluderer for eksempel langsiktig planlegging, være tro mot vedtak som blir gjort og å bidra til realistiske økonomiplaner og budsjett. Det skrives også at folkevalgte må våge å gjøre prioriteringer og å ta upopulære beslutninger.

Videre nevner enkelte kommuner betydningen av å sikre gode og forutsigbare politiske prosesser, samt å synliggjøre det kommunen får til. En kommune skriver for eksempel at *«forståelse skapes gjennom leveranse av gode og effektive tjenester»*. Kommunene bør derfor fremsnakke politiske vedtak. Videre bør kommunen synliggjøre de gode tjenestene kommunen faktisk gir, og hvordan den tilpasser seg og etterstreber mer effektiv og innovativ drift.

Å løfte frem og vurdere alternative løsninger er også noe flere kommuner er opptatt av. I dette ligger det at kommunen, i tillegg til å ansvarliggjøre innbyggerne, bør benytte mulighetene som ligger i digitalisering, alternative måter å organisere tjenestene på, samarbeid og samskaping med frivillighet og næringsliv, interkommunale-, regionale- og nasjonale samarbeid og andre former for innovasjon og nytekning. Enkelte kommuner gir uttrykk for at kommunen bør løfte frem og synliggjøre innovative og alternative løsninger som gir gode resultater.

«Arbeide med tiltak som sikrer at tjenester leveres på en bærekraftig måte. Det kan eksempelvis være ved bruk av frivillighet, samarbeid med næringslivet og videreutvikling av digitale løsninger.»

3.6 Være aktive, synlige og tilgjengelige i lokalsamfunnet og samfunnsdebatten

Innspillene om å være til stede i lokalsamfunnet og samfunnsdebatten er tett knyttet både til punktet om å skape innsikt og forståelse, og punktet som handler om samarbeid,

involvering, og samskaping. Kategorien handler om at folkevalgte bør være aktive, synlige og tilgjengelige i kommunikasjonen rundt kommunens utfordringer og behov. Å være til stede i lokalsamfunnet og samfunnsdebatten kan for eksempel innebære å delta på folkemøter eller møter med interesseorganisasjoner, delta på arrangementer på skolen, være synlig i lokalavisen og bare generelt være tilgjengelig for spørsmål fra innbyggerne.

«Ved å kontinuerlig være til stede og tilgjengelige i samfunnsdebatten, og vise og fortelle om kommunens virke og prioriteringer også når det ikke er spesifikke utfordringer, kan vi bygge fellesskap og eierskap til vår kommunes visjon»

3.7 Fremme godt samspill mellom folkevalgte og administrasjonen

Noen kommuner kommer med innspill som handler om betydningen av å fremme godt samspill mellom folkevalgte og administrasjonen. Disse handler blant annet om at det bør arbeides med rolleforståelse, og å skape den nødvendige tilliten mellom folkevalgte og administrasjonen. Andre innspill går på at det bør skapes en felles forståelse for lowerk og handlingsrom hos folkevalgte og administrasjon, og folkevalgte og administrasjonen bør samarbeide om strategisk kommunikasjon ut mot innbyggerne.

3.8 Styrke folkevalgtes kunnskap og rolleforståelse

Å styrke de folkevalgtes forutsetninger nevnes også av noen kommuner. Denne kategorien av innspill handler om at folkevalgte må ha god kunnskap og rolleforståelse for å klare å skape forståelse i befolkning og lokalsamfunn. Innspillene går på at folkevalgte må ha informasjon og holde seg oppdatert, samt at kommuneadministrasjonen har et ansvar for å gi de folkevalgte nødvendig innsikt og kunnskap. Enkelte kommuner peker for eksempel på folkevalgtopplæringen som viktig for å styrke både kunnskapsgrunnlag og rolleforståelse. Som følge av dette mener enkelte kommuner at det er gunstig med regelmessig opplæring. Enkelte skriver også det bør være klare etiske retningslinjer for folkevalgte.

«Vi ser at det er viktig for oss som folkevalgte å ha informasjon og holde oss oppdatert, slik at vi kan gi denne videre til innbyggerne, og svare ut spørsmålene de kommer med»

3.9 Skape økt forståelse for lokalpolitikk og demokratiutvikling

Enkelte kommuner løfter frem det å skape engasjement og kunnskap om lokalpolitikken som et virkemiddel for å skape forståelse hos innbyggerne for kommunens utfordringer og behovet for prioritering og alternative løsninger. Det antas at å ha fokus på demokratiutvikling i bred forstand kan bidra til å redusere avstanden mellom de styrende

og de styrte, og slik bidra til økt forståelse og styrket forankring. Enkelte skriver derfor at det bør arbeides med å rekruttere til lokalpolitikken.

Noen svært få kommuner har gitt innspill som handler om at folkevalgte må være lojale til sin rolle som arbeidsgiver. I dette ligger det to elementer. For det første at folkevalgte må være sitt arbeidsgiveransvar bevisst med hensyn til hvordan de omtaler administrasjonen. For det andre må folkevalgte finne rett balanse for å både sikre effektiv drift, og gode arbeidsforhold.

3.10 Kort oppsummering

For å skape forståelse i befolkningen og lokalsamfunnet for at ressursene er begrenset og at dette krever tøffe prioriteringer, mener mange kommuner og fylkeskommuner at folkevalgte må bidra med tydelig, ærlig og samkjørt kommunikasjon. God kommunikasjon er sentralt for å bygge tillit, sammen med åpenhet og dialog. Det fremheves også at innsikt og forståelse må skapes gjennom faktabasert informasjon om kommunens utfordringer, prioriteringer og muligheter. Mange kommuner peker på viktigheten av samarbeid, involvering og samskaping med innbyggere, næringsliv og frivilligheten – både for å utvikle løsninger og skape eierskap. God drift og evnen til å ta ansvarlige beslutninger, inkludert upopulære valg, trekkes frem som tillitsskapende. Folkevalgte bør også være synlige og tilgjengelige i lokalsamfunnet, og fremme godt samspill med administrasjonen. Økt kunnskap og rolleforståelse blant folkevalgte samt innsats for å styrke engasjement og forståelse for lokalpolitikk er også viktige virkemidler for å bygge forståelse for nødvendige endringer.

Spørsmål 4A: 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?

Spørsmål 4B: 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

Disse spørsmålene ble i debattheftet presentert som ett samlet spørsmål. For å tilpasse spørsmålet til analyse ble spørsmålet delt opp i henholdsvis 4A og 4B.

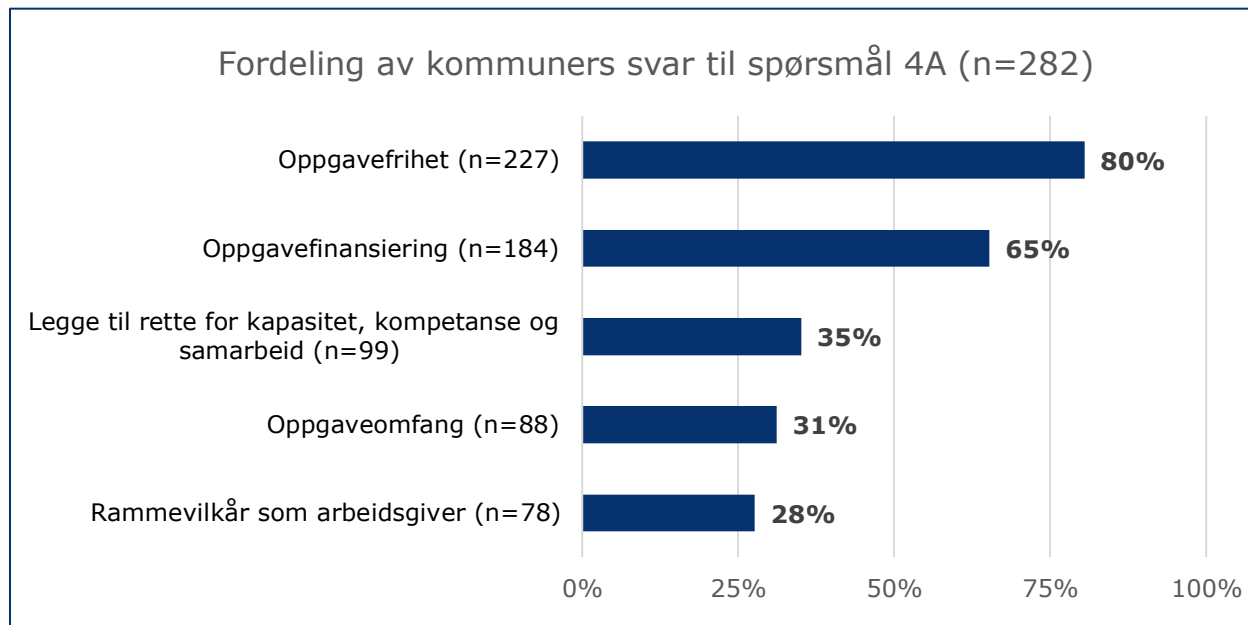
Svarene til respondentene på disse spørsmålene gjenspeiler at de kan sees samlet, da det er overlapp mellom flere kategorier. Videre er det flere respondenter som på respons til 4B, enten henviser til sitt svar i 4A eller unnlater å svare. Gitt denne overlappen har vi valgt å inkludere flere av innspillene til respondentene på 4B i den kvalitative analysen av 4A. Den kvantitative analysen har imidlertid tatt utgangspunkt i hvert sitt spørsmål for å fremheve temaene som går igjen i de ulike. Dermed har vi også hatt mulighet til å kontrollere for bakgrunnsvariabler for å se om det er betydelige forskjeller knyttet til innspill om viktige budskap (4A) og utfordringer av handlingsrommet (4B).

Nedenfor presenterer vi først overordnede funn og kvantitative resultater av de respektive spørsmålene. Deretter går vi gjennom de ulike underkategoriene i 4A, der innspill fra 4B supplerer.

Spørsmål 4A

Kategoriene innenfor dette spørsmålet er organisert etter fem hovedtema som er i samsvar med KS sine politiske prioriteringer med hensyn til forventninger til nasjonale myndigheter: *oppgavefrihet, oppgavefinansiering, oppgaveomfang, legge til rette for kapasitet, kompetanse og samarbeid, og rammevilkår som arbeidsgiver*

Figur 14: Fordeling av kommuners svar til spørsmål 4A



Figuren over viser hvordan tilbakemeldingene fordeler seg på de fem kategoriene. Hele 80 prosent av kommunene har valgt å gi innspill som er kategorisert under oppgavefrihet. 65 prosent av kommunene har tilbakemeldinger som knytter seg til oppgavefinansiering. Videre har 35 prosent av kommunene gitt innspill om behov for å legge til rette for kapasitet, kompetanse og samarbeid, 31 prosent om oppgaveomfang, mens 29 prosent om rammevilkår som arbeidsgiver.

Vi ser enkelte variasjoner når vi krysser andelene med bakgrunnsvariabler, men ikke statistisk signifikante forskjeller. Det vil si at vi ikke kan utelukke at variasjonene skyldes tilfeldigheter. Variasjonene det er snakk om er at oppgavefrihet er i større grad nevnt av små kommuner, mens oppgavefinansiering oftere er nevnt av kommuner fra Telemark og de med ordførere fra Fremskrittspartiet. Kommuner fra Buskerud, Troms og Finnmark nevner oppgavefinansiering i mindre grad. Oppgaveomfang er oftere omtalt av kommuner med ordførere fra Høyre, mens de med ordførere fra Arbeiderpartiet nevner dette i mindre grad. Det er viktig å bemerke at ordførere fra samme parti kan ha ganske ulike

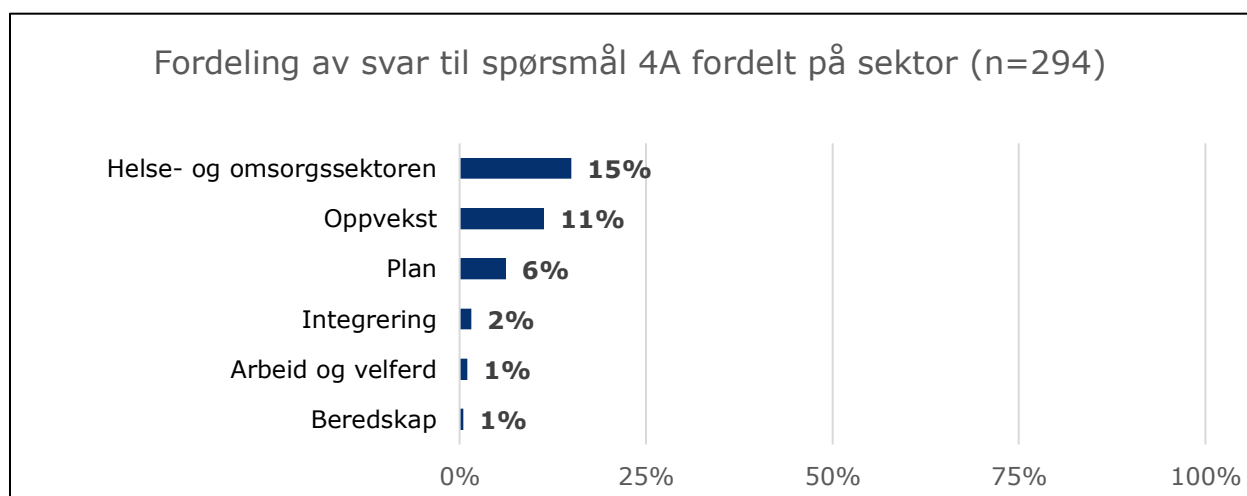
konstellasjoner bak seg i kommunestyret. Til sist er rammevilkår fra arbeidsgiver oftere nevnt av store kommuner.

Figur 15: Fordeling av fylkeskommuners svar til spørsmål 4A



Kommunene og fylkeskommunene har til dels sammenfallende innspill. En større andel fylkeskommuner har innspill om oppgavefrihet og oppgaveomfang.

Figur 16: Fordeling av svar til spørsmål 4A fordelt på sektor



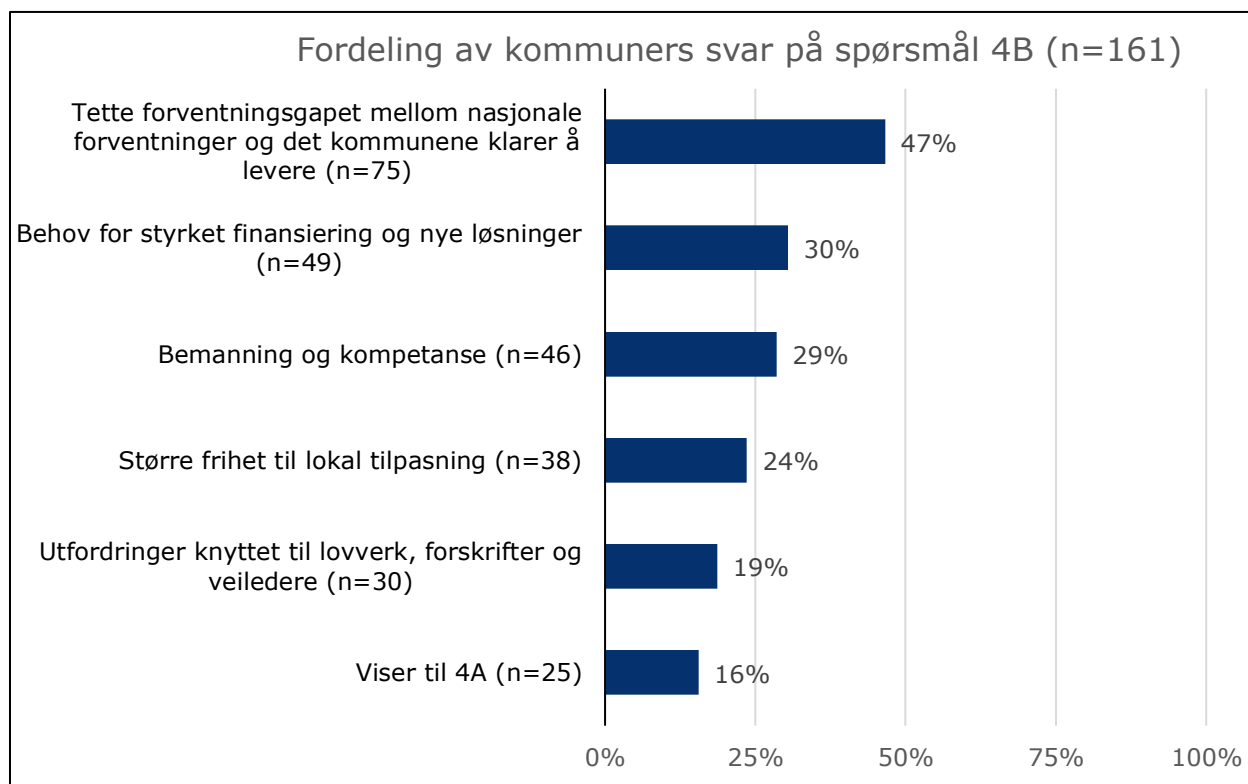
Figuren over viser andelen kommuner og fylkeskommuner med innspill som omhandler ulike sektorer. Andelen omfatter først og fremst kommuner, da kun én fylkeskommune gav innspill om sektor – nærmere bestemt helse- og omsorgssektoren. Vi ser at helse- og

omsorgssektoren er mest omtalt med 15 prosent av respondentene, etterfulgt av oppvekst (11 prosent) og plan (6 prosent). Disse resultatene tyder på respondentene har få innspill om spesifikke sektorer, da deres innspill heller er på et overordnet plan.

Spørsmål 4B

Med tanke på å nyansere respondentenes innspill knyttet til spørsmål 4B, presenterer vi her kvantitative funn knyttet til dette spørsmålet. Sammenlignet med resultatene fra spørsmål 4A, har færre kommuner og fylkeskommuner (n=169) gitt innspill på dette spørsmålet, da det overlapper med 4A. I tillegg henviser flere til deres svar på 4A. Til tross for færre innspill, gir respondentene konkrete svar om hva det er som utfordrer det lokale handlingsrommet. Vi vil først presenterer tall over kommunenes svar, før vi ser på fylkeskommunene og sektorfordeling.

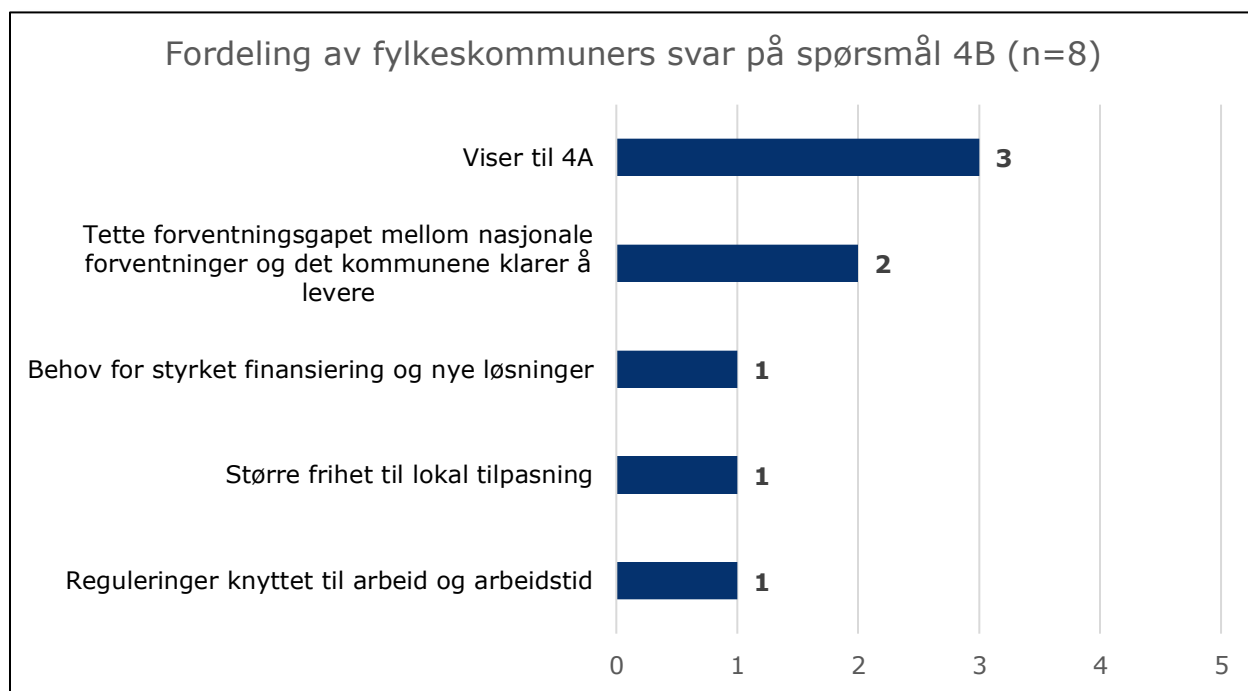
Figur 17: Fordeling av kommuners svar på spørsmål 4B



Figuren over viser de seks mest fremtredende budskapene. Merk at svarandelen knyttet til hvert budskap er beregnet på bakgrunn av antallet respondenter (n=161) som har avgitt

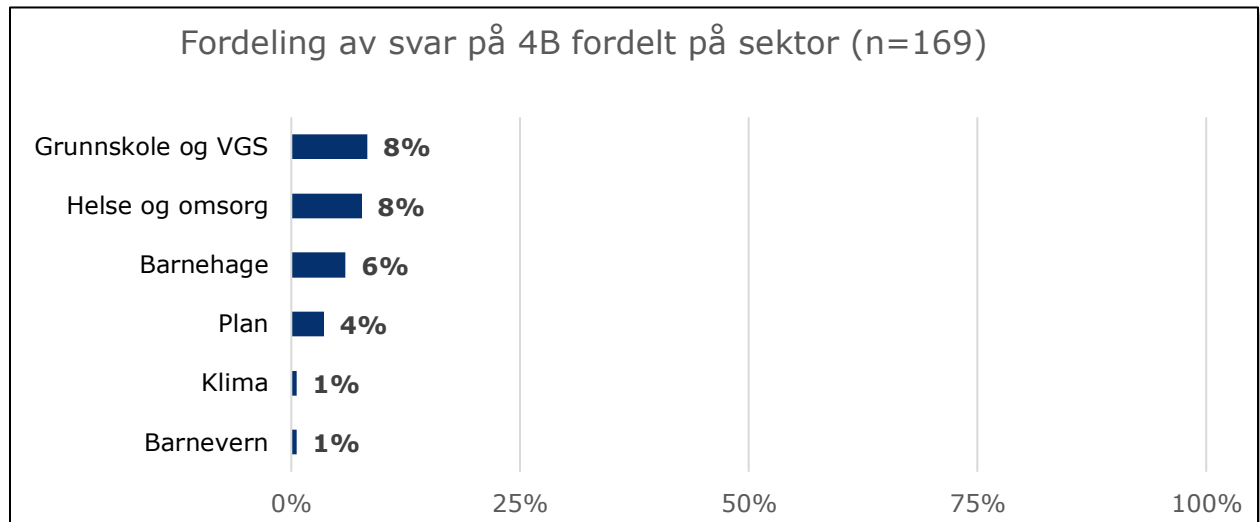
svar på 4B. I underkant av halvparten (47 prosent) påpeker behovet for å tette forventningsgapet mellom nasjonale forventninger og kommunenes kapasitet. En tredjedel ser behov for styrket finansiering og nye løsninger (30 prosent), og fokus på bemanning og kompetanse (29 prosent). En fjerdedel etterspør større frihet til lokal tilpasning (24 prosent). Til sist ser enkelte respondenter utfordringer knyttet til lovverk, forskrifter og veiledere (19 prosent), mens 16 prosent henviser til deres svar på 4A. Videre analyser finner ingen betydelige variasjoner i svar på bakgrunnsvariabler.

Figur 18: Fordeling av fylkeskommuner svar på spørsmål 4B



Figuren over viser antall fylkeskommuner med svar fordelt på ulike budskap. Flere henviser til deres svar på 4A (n=3), mens andre er opptatt av å tette forventningsgapet (n=2). Enkelte er opptatt av å styrke finansieringen, mens enkelte etterspør større frihet til lokal tilpasning og aktualisering av reguleringer knyttet til arbeid og arbeidstid.

Figur 19: Andel respondenter med budskap knyttet til ulike sektorer

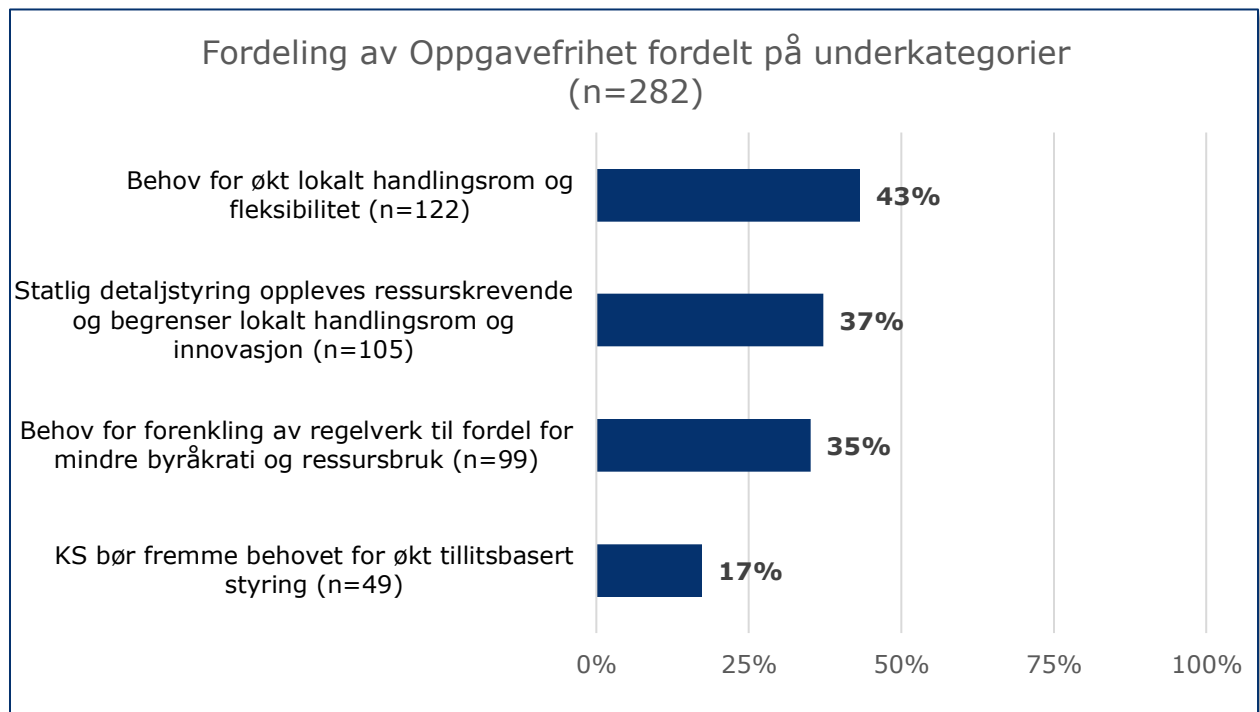


Figuren over viser andelen respondenter av de som har svart på spørsmål 4B, med innspill som omhandler ulike sektorer. Andelen omfatter kun kommuner, da ingen fylkeskommuner gav innspill om sektor. Vi ser at grunnskole og VGS omtales av 8 prosent av respondentene, etterfulgt av helse og omsorg (8 prosent) og barnehage (6 prosent). Plan (4 prosent), klima (1 prosent) og barnevern (1 prosent) er også representert.

4.1 Oppgavefrihet (juridisk rammestyring, lov og forskrift, krav til rapportering og dokumentasjon)

«Oppgavefrihet» er kategorien som størst andel kommuner og fylkeskommuner (81 prosent) har gitt innspill på. Oppgavefrihet kan knyttes til graden av frihet og begrensninger kommunene opplever ovenfor statlige myndigheter, og påvirkes av juridisk rammestyring gjennom lov og forskrifter, samt krav til rapportering og dokumentasjon.

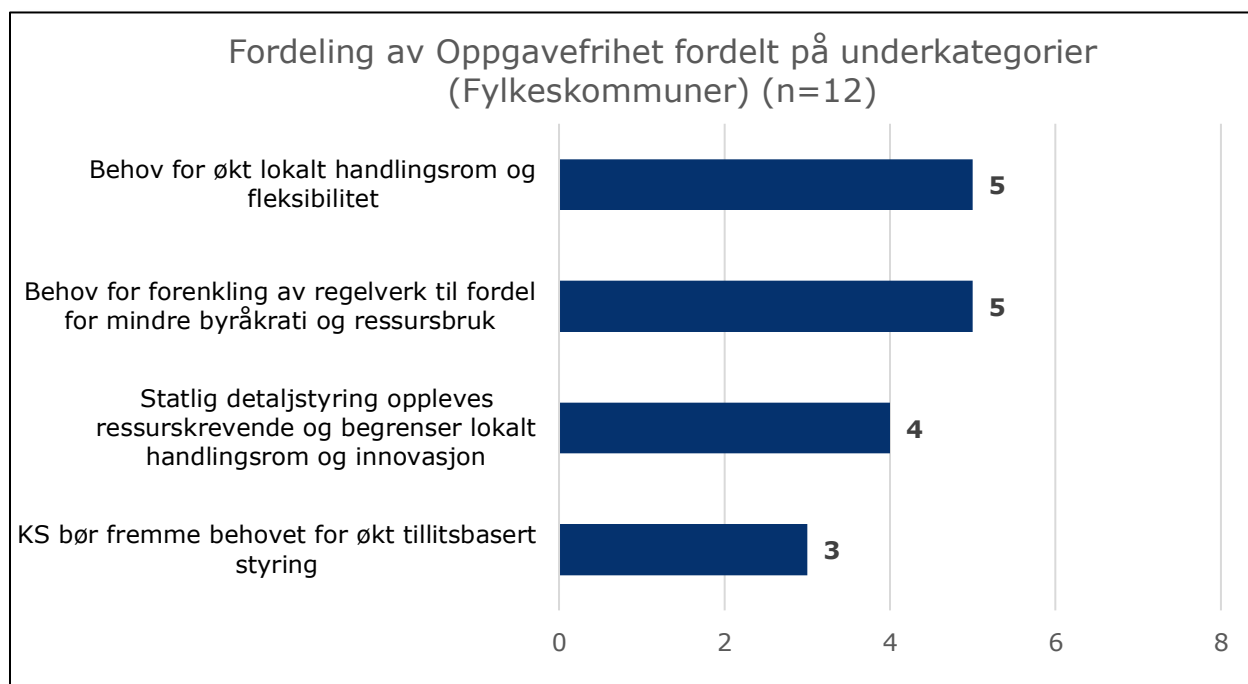
Figur 20: Fordeling av Oppgavefrihet fordelt på underkategorier (kommuner)



Figuren over viser underkategoriene under Oppgavefrihet. Andelene er basert på alle kommuner som har svart på spørsmål 4A.

Av figuren over ser vi at behovet for *økt handlingsrom og fleksibilitet* er et gjennomgående budskap, og også det enkeltstående budskap som løftes av flest kommuner (43 prosent). Vi ser at mer enn en tredjedel av kommunene peker på at *statlig detaljstyring oppleves som ressurskrevende* (37 prosent), og at mer enn en tredjedel viser til et *behov for forenkling av regelverk* (35 prosent). Det løftes et ønske om at KS bør *fremme behovet for økt tillitsbasert styring* (17 prosent). Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

Figur 21: Fordeling av Oppgavefrihet fordelt på underkategorier (fylkeskommuner)



Av figuren over kan vi se at innspillene fra fylkeskommunene i stor grad går overens med kommunenes. Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

4.1.1 Lokalt handlingsrom og fleksibilitet gir rom for å treffe lokale behov og tilfredsstille innbyggernes ønsker

Flere respondenter argumenterer for at lokalt handlingsrom er viktig for at kommunens tjenester skal treffe lokale behov og tilfredsstille innbyggernes ønsker. Herunder anses lokalt handlingsrom og selvstyre å være en essensiell del av lokaldemokratiet. Urealistiske krav og forventninger fra nasjonale myndigheter anses å svekke lokaldemokratiet gjennom å skape lavere tillit blant befolkningen til kommunale tjenester. Lokalt handlingsrom gir også mulighet for innovasjon og effektivisering, hvilket igjen kan føre til bedre tilpassede tjenester. Enkelte informanter tolker lokalt handlingsrom som nødvendig for å sikre langsiktig bærekraft i kommunesektoren.

Sammenfallende med økt handlingsrom, påpeker enkelte respondenter behovet for økt fleksibilitet. Blant annet er det behov for fleksibilitet på tvers av forvaltningsnivå. Budsjett- og forvaltningssystemer bør samordnes for å tilrettelegge for samhandling og bruk av ny teknologi. Videre bør nasjonale føringer gi mer fleksibilitet til å teste lokale løsninger og tilpasse nasjonale krav til lokale forhold.

«KS bør være en tydelig stemme for at kommunene får større tillit, mer fleksibilitet og mindre detaljstyring fra staten. For små kommuner som [kommune] handler dette om å kunne tilpasse velferdstjenestene til våre innbyggers behov på en mest mulig effektiv og bærekraftig måte». (Kommune)

Videre bør det nevnes at flere respondenter har gitt relativt like innspill om tiltak for økning av handlingsrom. Disse innspillene påpeker at det bør etableres et overordnet nasjonalt prosjekt for å øke det kommunale handlingsrommet:

«[Kommune/fylkeskommune] mener derfor at det bør etableres et overordnet nasjonalt prosjekt for å øke det kommunale handlingsrommet, samt forenkle og avbyråkratisere offentlig sektor. Prosjektet må være tverrdepartementalt og systematisk gå gjennom relevante lover, forskrifter og statlige retningslinjer med mål om å øke det kommunale handlingsrommet, myndiggjøre kommunene og redusere innblanding fra den sektoriserste staten».

Sitatet gjenspeiler de overordnede tendensene i innspillene fra kommuner og fylkeskommuner.

4.1.2 Statlig detaljstyring oppleves ressurskrevende

Overordnet opplever respondentene statlig detaljstyring som negativt. Detaljerte lover og krav menes å begrense lokal tilpasning og innovasjon, der omfanget av krav oppleves ressurskrevende. Kravene knyttet til rapportering og dokumentasjon anses detaljerte og komplisert utformet, hvilket medfører bruk av tid og ressurser til forberedelser, gjennomføring og oppfølging. Når disse prosessene må gjennomføres ofte som følge av en stor mengde tilsyn og kontroll, medfører det at tilgjengelige ressurser bindes opp i administrative oppgaver.

«Nasjonale politikere må også ta inn over seg hvordan deres lovkrav, reguleringer, formalkrav og rettighetsfestinger presser kommunalt ansatte til å bruke stadig mer tid på dokumentasjon, papirarbeid og formaliteter fremfor reelt å bidra til innbyggernes velferd». (Kommune)

Samlet sett oppleves omfanget av tilsyn og kontroll overveldende. Enkelte opplever at det har vært en økning i detaljstyring gjennom lovkrav og forskrifter de siste årene. Flere respondenter understreker at kvaliteten til kommunens og fylkeskommunens kjerneoppgaver og tjenester svekkes som følge av dette. Respondentene påpeker behov for færre løsninger og krav på nasjonalt nivå, med hensikt å gi økt lokalt handlingsrom.

«[Kommune] mener at omfanget av statlig detaljstyring og byråkrati har blitt for omfattende, noe som begrenser vår evne til å tilpasse tjenester etter lokale behov og ressurser. Vi ønsker å redusere administrative krav og forenkle regelverket for å frigjøre tid og ressurser som kan brukes til å levere de tjenestene som er viktigst for våre innbyggere. Ved å fjerne unødvendige byråkratiske løsninger kan vi sikre en mer effektiv tjenestelevering». (Kommune)

4.1.3 Behov for forenkling av regelverk

Flere respondenter påpeker at tillitsbasert styring kan utøves gjennom at kommuner og fylkeskommuner får økt økonomisk og juridisk handlingsrom. Flere ønsker statlig rammestyring fremfor statlig detaljstyring, supplert med et statlig fokus på resultat fremfor prosess. Videre menes det at antallet krav i lov og forskrift bør reduseres, og at regelverket bør forenkles.

En betydelig andel respondenter opplever at enkelte juridiske rammer begrenser kommunenes handlingsrom. Statsforvalters praksis og norm jamfør opplæringsloven jf. § 9, 12 og 3-13 oppleves som en driver for byråkratisering. Andre påpeker at barnehageloven jf. § 11 setter urealistiske krav til små kommuner, mens anskaffelsesforskriften jf. § 7-9 reduserer kommunenes rom for skjønn ved innkjøp.

Andre peker på at personvernregelverket bør justeres. GDPR oppleves som omfattende, krevende og komplisert, og enkelte mener det går utover tjenestenes bærekraft. Andre opplever at personvern hindrer samarbeid, og at regelverket bør mykes opp for å tillate velferdsinnovasjon.

Det er videre en betydelig andel respondenter som etterspør tilpasning av lovverket ovenfor ressurskrevende brukere. Flere respondenter understreker at kommuner og fylkeskommuner bør gis større myndighet til å utøve skjønn knyttet til rettighetsstyrte tjenester.

«Når det gjelder rettighetsstyrte tjenester må kommunen ha et visst rom for skønnsutøvelse i forhold til behov, organisering og eget tjenestenivå». (Kommune)

Vektlegging av individuelle rettigheter oppleves som en administrativ floke for flere respondenter, der man savner balanse mellom rettigheter og krav. Enkelte opplever at dette igjen svekker det samlede tilbudet til befolkningen.

«Sikre et handlingsrom til å tilpasse tjenestene etter lokale forhold – også sett opp mot individuell rettighetslovgivning». (Kommune)

«Rettighetene til enkeltindivider må tilpasses / avgrenses slik at kommunen har muligheter til å utnytte ressursene på en best mulig måte for befolkningen. Nå har graden av rettighetsfesting blitt så omfattende at vi ikke får utnyttet de årsverkene som er tilgjengelig i landet på en god nok måte. Dette igjen svekker det samlede tilbud til befolkningen». (Kommune)

Utover dette påpeker flere at lowverk som står mot hverandre skaper spenning og merarbeid.

Samlet sett etterspør flere respondenter bedre balanse mellom nasjonale standarder og lokalt handlingsrom. Sammen med samordning av rapporterings- og dokumentasjonskrav, kan slike grep effektivisere rapporteringsprosessen mellom kommune, fylke og stat, og redusere det samlede styringstrykket.

Samtidig er det enkelte kommuner og fylkeskommuner som påpeker verdien av nasjonale krav og styring. Disse opplever at nasjonale krav har en viktig funksjon gjennom å sikre grunnleggende velferd. Kriterier og krav anes å opprettholde kvaliteten i tjeneste, og være underbyggende for likeverdige tjenester. Enkelte respondenter opplever Statsforvalters detaljstyring som positivt gjennom å være en ekstern kvalitetssikrer. Respondentene setter også pris på muligheten til å søke på tilskudd og støtteordninger gjennom Statsforvalter.

4.1.4 KS bør fremme behovet for økt tillitsbasert styring

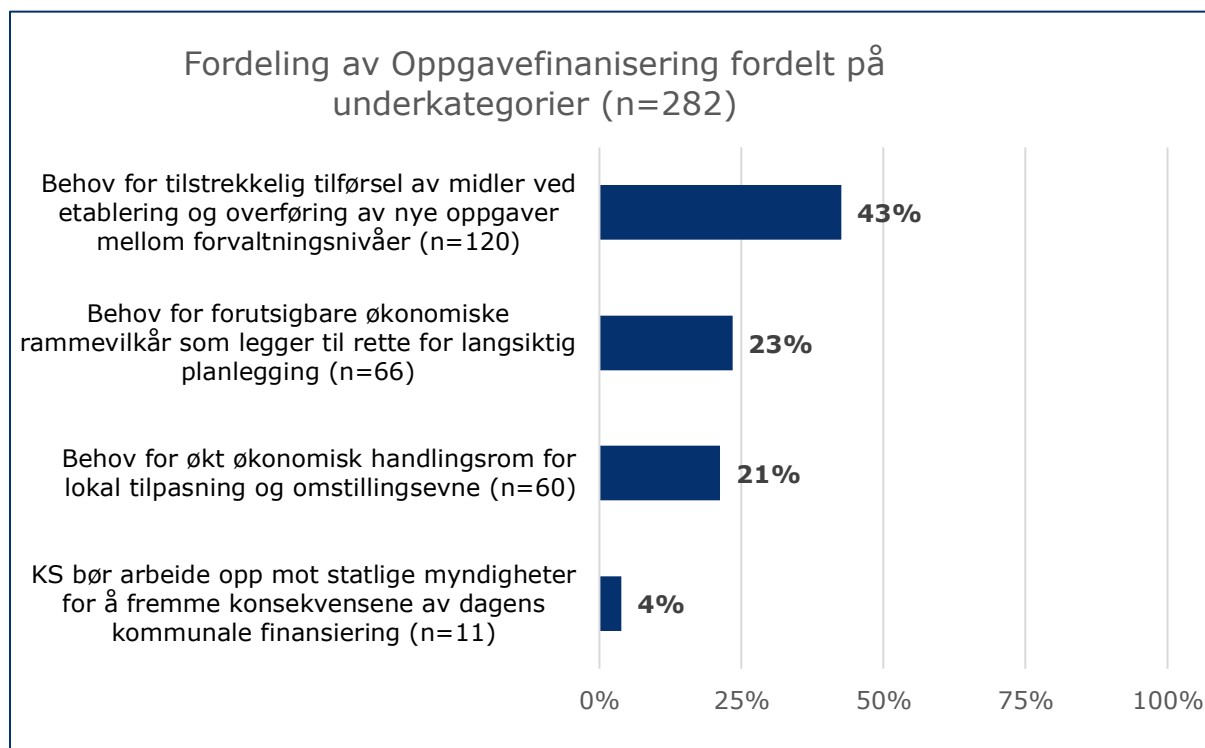
I tillitsbasert styring ligger at nasjonale myndigheter bør utvise mer tillit til hvordan kommuner og fylkeskommuner utfører sitt samfunnsoppdrag. Flere respondenter setter tillit opp mot kontroll, og argumenterer for mindre bruk av tilsyn og kontroll til fordel for tillit og fleksibilitet. Gjennom mer fleksible nasjonale føringer kan statlige myndigheter bidra til å fremme innovative kommunale tjenester som møter lokale behov og ønsker. Enkelte påpeker at nasjonale myndigheter bør jobbe videre med implementering av tillitsreformen. KS oppfordres til å utfordre staten til å ha mer tillit til kommunene og det lokale selvstyret.

4.2 Oppgavefinansiering (økonomisk rammestyring, samordning av midler, frie midler)

Andre tema er oppgavefinansiering. Overordnet er det som nevnt 68 prosent av kommunene som har tilbakemeldinger som omhandler oppgavefinansiering.

Dette omfatter økonomisk rammestyring, samordning av midler, og økning av frie midler. Vi presenterer først kvantitative funn, før vi ser på de kvalitative innspillene.

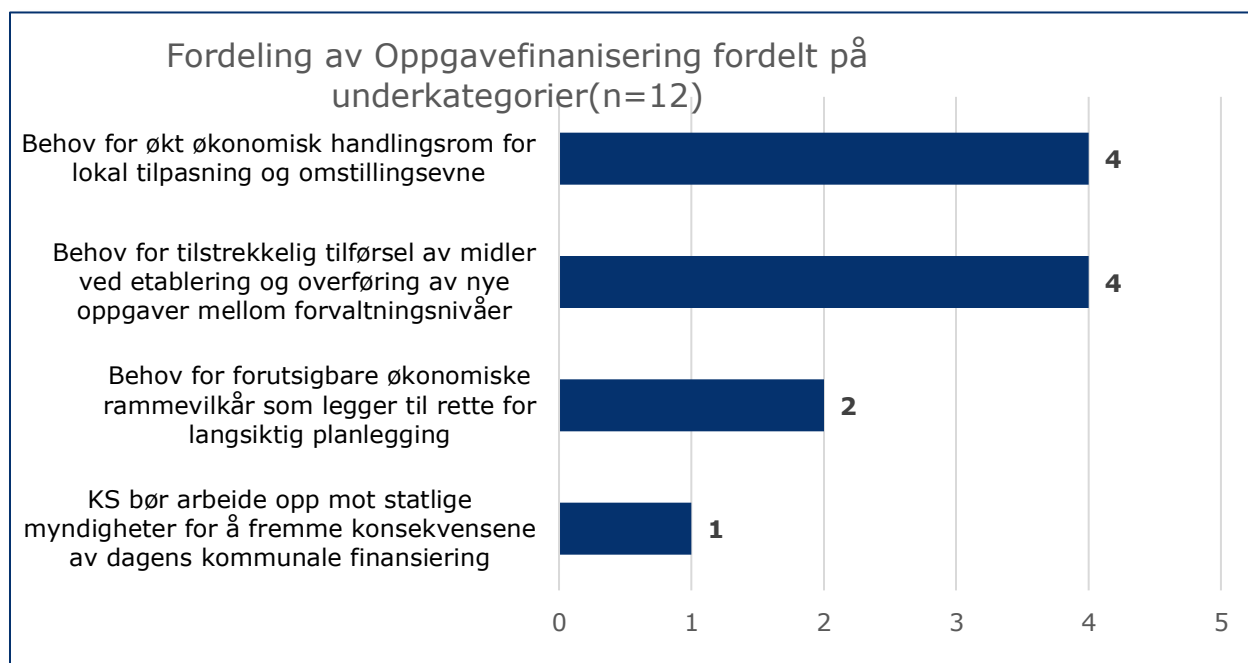
Figur 22: Fordeling av Oppgavefinansiering på underkategorier(kommuner)



Innenfor kategorien «Oppgavefinansiering» er det tre hovedbudskap som har den største andelen av innspillene. Disse handler om behov for *tilstrekkelig tilførsel av midler ved etablering og overføring av nye oppgaver mellom forvaltningsnivåer* (43 prosent), *behov for forutsigbare økonomiske rammevilkår som legger til rette for langsiktig planlegging* (23 prosent), og *behov for økt økonomisk handlingsrom for lokal tilpasning og omstillingsevne* (21 prosent). I tillegg har noen trukket frem at KS bør arbeide opp mot statlige myndigheter for å fremme konsekvensene av dagens kommunale finansiering (4 prosent).

Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

Figur 23: Fordeling av Oppgavefinansiering fordelt på underkategorier (fylkeskommuner)



Når vi ser på innspill fra fylkeskommunene, så ser vi at de vektlegger *behov for økt økonomisk handlingsrom for lokal tilpasning og omstillingsevne*, og *behov for tilstrekkelig tilførsel av midler ved etablering og overføring av nye oppgaver mellom forvaltningsnivåer*. I tillegg omtales *behov for forutsigbare økonomiske rammevilkår som legger til rette for langsiktig planlegging*, og at *KS bør arbeide opp mot statlige myndigheter for å fremme konsekvensene av dagens kommunale finansiering*.

4.2.1 Behov for tilstrekkelig tilførsel av midler ved etablering og overføring av nye oppgaver mellom forvaltningsnivåer

En god del innspill tar opp at det må være sammenheng mellom økonomiske overføringer til kommunene og de kravene og forventningene som stilles til tjenester. Dette omtales både generelt, men også som et behov som må ivaretas ved overføring av ansvar eller ved nye krav og oppgaver. Noen skriver at det er utfordrende at lovkrav og ansvar kommer uten medfølgende midler, og at økte individrettigheter krever økte ressurser, både økonomisk og i form av kompetent personell. En god del innspill kan også knyttes til budskapet om at det bør være større økonomiske rammer for kommunene.

Videre er et stort antall innspill tydelige på at det bør være statlig fullfinansiering av statlige pålegg, reformer og rettighetsfestede tjenester, herunder at nye oppgaver som overføres til kommunene må fullfinansieres:

«Statlige krav om ulike tjenester og tiltak uten at dette blir fullfinansiert fra statens side må ta slutt.» (kommune)

«Fullfinansiere oppgaver som overføres til kommunene, spesielt innen spesialisthelsetjenesten, [...]» (kommune)

«Alle statleg pålagte oppgaver i kommunane MÅ fullfinansierast av staten.» (kommune)

Av noen pekes finansieringen på som en hovedutfordring når det gjelder statlig pålegg:

«[...] kommune meiner det er avgjerande at staten fullfinansierer allereie innførte og nye velferdsreformer, og andre oppgaver overført frå stat til kommune. [...] kommune ser utfordringane med politisk styring og signal frå sentrale styresmakter, men meiner dei særleg er knytt til utfordringar med finansiering.» (Kommune)

KS bes av noen om å jobbe for fullfinansiering av nye tiltak, statlige pålegg, og reformer. Innspillene som fremhever fullfinansiering knytter dette i stort til presset underfinansieringen av nye oppgaver fører til på andre tjenester:

«Overføring av nye oppgaver frå staten til kommunane skjer ofte utan at det følgjer tilstrekkelege midlar med. Dette skapar økonomiske utfordringar som går ut over andre viktige tenester. KS bør arbeide for at slike oppgåveoverføringar alltid blir fullfinansierte. Samstundes må samarbeidet mellom forvaltningsnivåa forbeholdt, slik at kommunane kan få ei rolle i å påverke både finansiering og gjennomføring av nye tiltak.» (kommune)

«Vi har en rik stat som underfinansierer velferdskommunene. På denne måten kommer særlig velferdstjenester knyttet til barnehage, skole, eldreomsorg og andre sårbare grupper under press i de fleste kommuner. Da må vi være krystallklare på at staten må bidra mer økonomisk til kommunene. Ofte er det nasjonale myndigheter som vedtar velferdsreformer. Disse må fullfinansieres» (kommune)

«[...] kommune mener derfor at KS må ansvarliggjøre staten i dette dilemmaet. Staten må enten redusere lovkrav til kommunene i pålagte velferdstilbud (hva skal kommunene levere, og hva skal eventuelt prioriteres bort?), eller endre finansieringsgrunnlaget for kommunene slik at det er realistisk å opprettholde dagens velferdsnivå.» (kommune)

I innspillene løftes det frem flere eksempler på reformer der merkostnader for kommunene ikke er tatt høyde for i finansieringen, eller konsekvensene utilstrekkelig finansiering har for

kommunenes ulike ansvarsområder. Eksempler som nevnes, er blant annet gratis kjernetid i SFO:

«Rettighetsreformer med utilstrekkelig finansiering eller som utløser økt bruk av kommunale tjenester ut over finansieringen. Et eksempel på dette er gratis kjernetid i SFO. Dette er en god og viktig reform fordi den senker kostnadene til barnefamilier og inkluderer flere barn i SFO. Allikevel er det svært uheldig at finansieringen ikke dekker kommunens økte kostnader.» (kommune)

Problemene knytter seg blant annet til manglende oppfølging fra statlige aktører på den statlige delen av ansvarsområdet, slik som innenfor barnevernsområdet, og medfølgende uklarhet når det gjelder ansvaret for finansiering av alternative løsninger:

«- Betalingsordningen mellom kommune og stat på barnevernsområdet må sees på. Bufetat ivaretar ikke bistandsplikt. Herunder både når kommunen ber om fosterhjem, men får tilbud om tiltak med dyrere egenandel, eks. institusjon over lengre tidsperiode. Et annet eksempel er når kommunen ber om akutt plassering, og Bufetat får brudd på bistandsplikt og kommunen selv må ordne med tiltak, frem til Bufetat kan tilby noe. Lovverket er tydelig på at det er Bufetat som har ansvar for å tilby tiltak når kommunene ber om dette, men loverket sier ikke noe om hvem som har ansvar for de økte kostnadene når Bufetat ikke ivaretar sitt ansvar og viser til brudd på bistandsplikt.» (kommune)

Som årsak pekes det også på at konsekvensene av rettigheter ikke er tilstrekkelig utredet:

«Innanfor helseområdet har det vore ein vekst av individuelle rettigheitar til den enkelte utan at naudsynt finansiering følgjer med. Mange kommunar kjem i skvis mellom fleire individuelle rettigheitar på den eine sida og krav om omstilling og ressurs sparing på den andre sida. I enkelte utredningar er det i liten eller ingen grad vist kva dei økonomiske konsekvensane av å innføre nye lovkrav vil vere for kommunane.» (kommune)

Et annet eksempel som fremheves av flere er at man bør styrke finansieringen av tjenester til ressurskrevende brukere. Det pekes på at finansieringen i større grad må dekke reelle kommunale kostnader, at innslagspunktet for refusjon må reduseres, og at aldersbegrensningen må fjernes. En konkret utfordring som også er nevnt, er at tilskuddet til ressurskrevende brukere opphører når vedkommende blir 67 år.

Jordmortjenesten, de nederste trinnene av omsorgstrappen, psykiske helsetjenester blant barn og unge, og skole og barnehage er andre eksempler som påpekes å ha behov for styrket finansiering.

4.2.2 Behov for forutsigbare økonomiske rammevilkår som legger til rette for langsiktig planlegging

Når det gjelder rammevilkår løfter flere at det er behov for forutsigbar kommuneøkonomi, og behov for langsiktig og stabil finansiering av overførte og nye oppgaver.

Flere av innspillene tegner et bilde av at prosjektmidler, øremerking og tilskuddsordninger i mindre grad er å foretrekke fremfor henholdsvis fullfinansiering, rammefinansiering, og frie midler. Dette begrunnes med at de førstnevnte i mindre grad muliggjør planlegging for stabil og langsiktig drift, og i større grad krever ressurser til administrasjon og saksbehandling. Samtidig nyanseres dette av innspill der det bemerkes at satsninger bør ha følge av midler som kan finansiere satsningene.

«Manglende finansiering av kommunen er like begrensende som statlig detaljstyring. Det har vært en betydelig økning i behov for tiltak knyttet til individuell tilrettelegging og individrettede tiltak på grunn av helsemessige utfordringer. Det er ikke alltid det er hensiktsmessig med øremerkede tildelinger. Disse treffer ikke alltid like godt, og kommunene er mer tjent med rammetildelinger, som kan omfordeles der behovet er størst. Hvis staten likevel velger å overføre midler til særlige sektorer/tilbud innenfor tjenestene, er det viktig at disse faktisk øremerkes.»
(kommune)

«Når oppgaver blir flyttet ned til kommunene fra andre offentlige instanser, må fullfinansiering av oppgavene følge med. Fullfinansiering av sentrale lovnader/lovkrav er utfordrende. Kommunene opplever at mange reformer ikke er fullfinansiert, men blir bort i rammetilskuddene.» (kommune)

«Det er uheldig at mange av tjenestene kommunene yter er basert på ulike tilskuddsordninger. Dette gjør det utfordrende å planlegge for stabil og langsiktig drift. Særlig i økonomisk krevende tider blir det vanskelig å prioritere å søke statlige tilskudd med nedtrapping og egenandel. Det er derfor ønskelig at kommunene får mer i frie midler.» (kommune)

Noen av innspillene fremhever også at det ikke er tilstrekkelige ressurser i dag til å løse kommunens oppgaver, og at det i dag ikke følger med midler ettersom kommunen får nye oppgaver. Enkelte innspill peker på at det er behov for endringer i inntektssystemet, ved at det i dag eksempelvis ikke fanger opp kommunenes reelle kostnadsøkninger, og at det ikke stemmer med reelt innbyggerbehov.

4.2.3 Behov for økt økonomisk handlingsrom for lokal tilpasning og omstillingsevne

Flere innspill peker på et behov for økt økonomisk handlingsrom for lokal tilpasning og omstillingsevne. Noen argumenterer for at større handlingsrom leder til økt effektivitet, og en del innspill knytter behovet for handlingsrom og innovasjon til et behov for økte frie inntekter. Enkelte innspill uttaler at kommunene i størst mulig grad bør være rammestyrte, og at flere øremerkede tilskudd bør innlemmes i rammeoverføringene. Flere setter økte frie inntekter i sammenheng med best mulig tilpasning til lokale forhold.

«Økninger i statlige overføringer må i størst mulig grad være frie midler (ikke øremerket). Kommunesektoren er svært ulik, og behovene vil variere mellom de ulike kommunene.» (Kommune)

«Statlig styring av økonomiske midler: Øremerkede tilskudd med detaljerte krav kan begrense kommunens evne til å prioritere tiltak lokalt. Overgang fra øremerkede midler til frie rammetilskudd vil gi større handlingsrom og bedre ressursutnyttelse.» (Kommune)

«Vi opplever av kommunane sine frie inntekter i stadig større grad er styrt av statleg øyremarking og detaljerte føringar. Dette avgrensar kommunane sine moglegheiter til å prioritere midlar og tiltak basert på lokale behov. KS bør arbeide for å redusere styringa av dei frie inntektene slik at kommunane får større fleksibilitet i bruken av sine ressursar. Dette er viktig for å skape handlingsrom til å sikre berekraftig økonomi i kommunane.» (kommune)

«Kommunene trenger mer frie midler til å prioritere tjenester der behovene er størst, i stedet for at statlige tilskudd kommer med strenge krav og øremerking som ikke alltid treffer riktig.» (kommune)

«KS må påvirke staten til en fornuftig balanse mellom øremerkede og frie midler, slik at det kommunale selvstyret styrkes.» (kommune)

4.2.4 KS bør arbeide ovenfor statlige myndigheter for å fremme konsekvensene av dagens kommunale finansiering

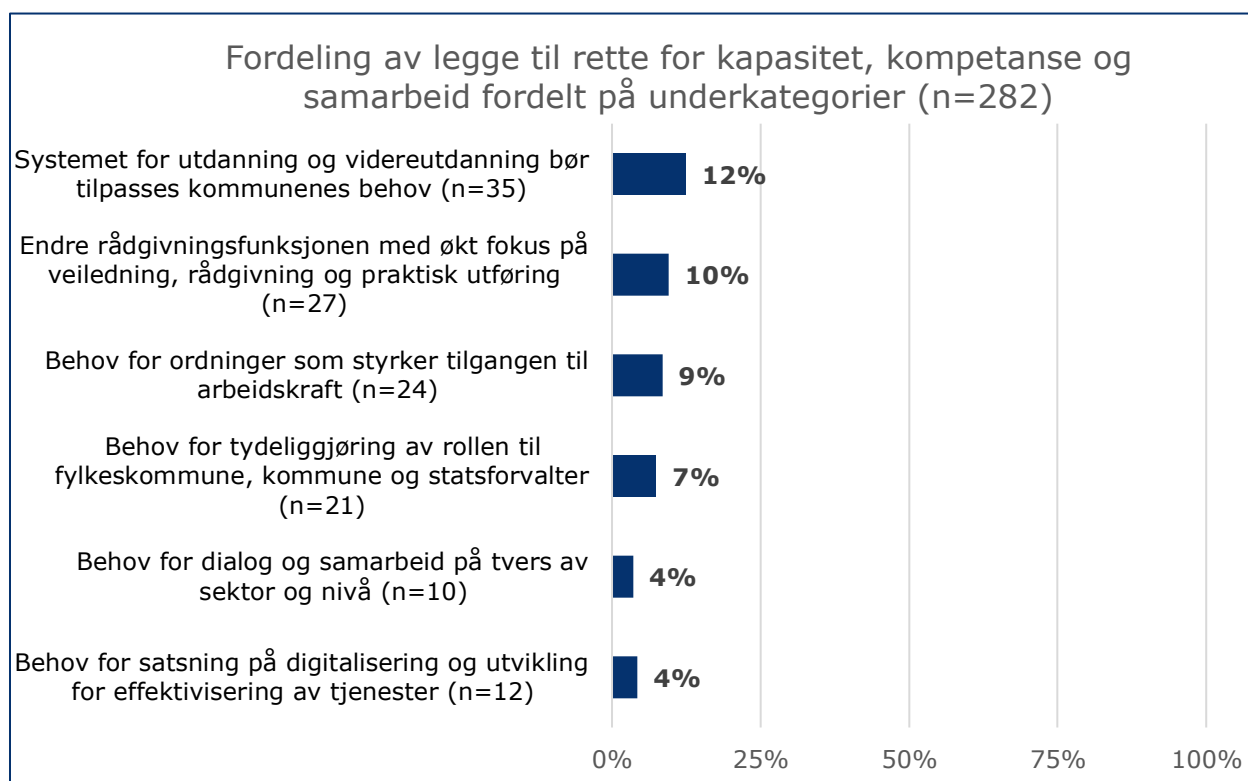
Flere respondenter ber KS prioritere arbeidet med å «tette det økende økonomiske gapet mellom en rik stat og økonomisk pressede kommuner». Flere uttaler at dersom det lokale handlingsrommet ikke økes må rikspolitikkerne formidle til innbyggerne hva som er

konsekvensene. Flere kommuner løfter at KS bør jobbe mot staten for å påvirke en eventuelt fremtidig finansieringsmodell.

4.3 Legge til rette for kapasitet, kompetanse og samarbeid

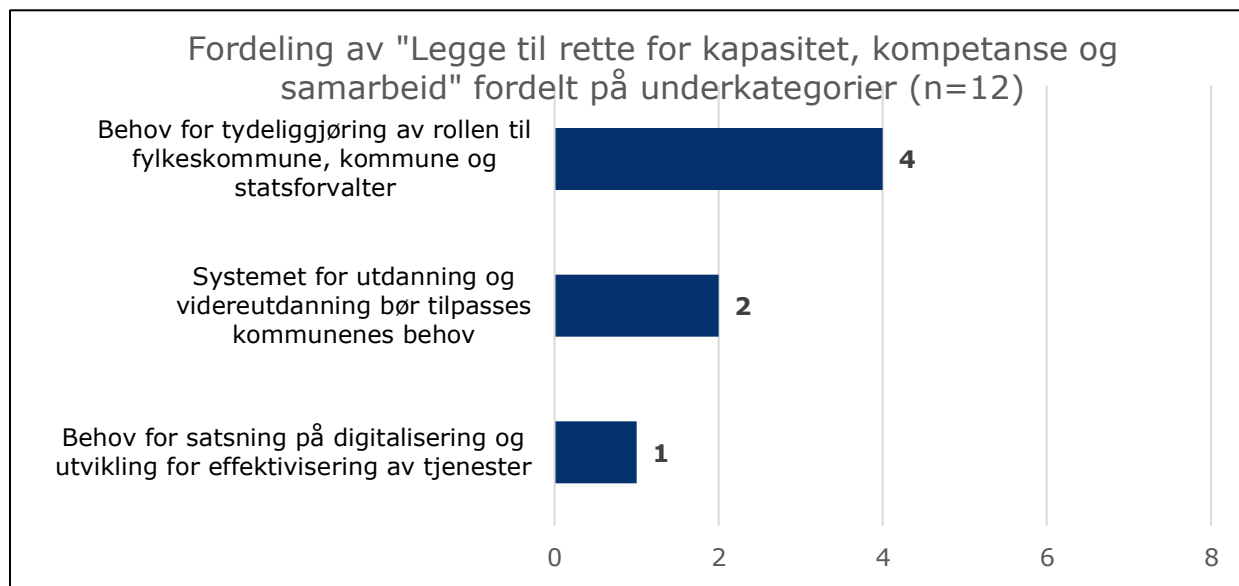
Tredje tema er budskap knyttet til å *legge til rette for kapasitet, kompetanse og samarbeid*. Vi presenterer først kvantitative funn, før vi ser på de kvalitative innspillene.

Figur 24: Fordeling av «Legge til rette for kapasitet, kompetanse og samarbeid» fordelt på underkategorier (kommuner)



Figuren over viser at respondentene hadde flest innspill om at systemet for utdanning og videreutdanning bør tilpasses kommunenes behov (12 prosent). Videre påpeker enkelte at det er behov for å endre rådgivningsfunksjonen med økt fokus på veiledende rådgivning og praktisk utføring (10 prosent). Det er også behov ordninger som styrker tilgangen til arbeidskraft (9 prosent), og behov for tydeliggjøring av rollen til fylkeskommune, kommune og statsforvalter (7 prosent). Noen respondenter opplever behov for dialog og samarbeid på tvers av sektor og nivå (4 prosent), og behov for satsning på digitalisering og utvikling for effektivisering av tjenester (4 prosent). Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

Figur 25: Fordeling av «Legge til rette for kapasitet, kompetanse og samarbeid» fordelt på underkategorier (fylkeskommuner)



Fordelingen av innspill fra fylkeskommuner på disse temaene viser størst oppslutning knyttet til behov for tydeliggjørings av rollen til fylkeskommune, kommune og statsforvalter (n=4). To fylkeskommuner peker på at systemet for utdanning og videreutdanning bør tilpasses kommunenes behov, mens én fylkeskommune opplever behov for satsning på digitalisering og utvikling for effektivisering av tjenester. Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

4.3.1 Systemet for utdanning og videreutdanning bør tilpasses kommunenes behov

Flere av respondentene peker på behov for å endre på utdanningssystemet og legge til rette for videreutdanning for å sikre at kommunenes behov for arbeidskraft dekkes i tiden fremover. Et gjennomgående budskap er at kommunene og fylkeskommunene behøver hjelp og støtte fra statlige myndigheter for å styrke dette arbeidet.

Enkelte respondenter oppgir konkrete tiltak for å møte disse utfordringene. Incentiver, tilskudd og ordninger er en fremtredende kategori, og omhandler økonomiske tilpasninger i utdanningssystemet som fremmer utdannelse og rekruttering av arbeidskompetanse som kommunene har behov for i tiden fremover. Herunder finner vi fleksibilitetsordninger i utdanningssystemet, statlige tilskuddsordninger for kompetanse og tjenesteutvikling, sletting av studielån og lønnsløft, samt redusert skattebelastning for enkelte yrkesgrupper. Respondentene ser særlig behov for flere arbeidere innenfor sektorene oppvekst, og helse og omsorg i tiden fremover.

«Styrkt kommunalt sjølvstyre gjennom fleksibel kompetanse- og kapasitetsstøtte. Staten bør i større grad tilby fagleg støtte og kompetanseheving i staden for detaljstyring». (Kommune)

Enkelte argumenterer for at nasjonale myndigheter bør gi kommunene kompetanse- og kapasitetsstøtte, samt bidra til rekruttering av kvalifisert personell. Enkelte etterspør økonomisk støtte til deltidsutdanning, mens andre understreker at tilskuddsordninger for utdanning av ufaglærte bør videreføres. Relatert til argumentet om fleksible utdannings- og opplæringstilbud, forslås enkelte ordninger som legger til rette kvalifisering og rekruttering på arbeidsplassen.

«For å støtte statlege krav til kompetanse i desse tider då kompetanse er vanskeleg å få tak i, er det ynskjeleg med fleire utdanningsløp som gjer det mogleg å kombinere arbeid og utdanning på deltid». (Kommune)

«Det bør etableres ordninger som muliggjør kvalifisering og rekruttering på arbeidsplassene i større grad. Å legge til rette for lønnstilskuddsordninger i kommunene som jobber systematisk med oppgavedeling, kan være med å gi fart inn i omstillingsarbeidet». (Kommune)

4.3.2 Behov for ordninger som styrker tilgangen til arbeidskraft

Særlig respondenter fra mindre kommuner med begrensede ressurser er kritiske til bemanningsnormens kompetansekrav. I lys av distriktskommunenes demografi og begrensede tilgang på aktuelle arbeidstakere, så oppleves kompetansekravene som strenge og utfordrende å oppfylle. Kravene gjør det krevende å rekruttere tilstrekkelig nok ansatte med riktig kompetanse, hvilket svekker kvaliteten på tjenestene til kommunen. Enkelte argumenterer for at nasjonale kompetansekrav bør endres for å imøtekomme kommunenes rekrutteringsutfordringer.

«Strenge kompetansekrav som kan være vanskelig å oppfylle i mindre kommuner med begrenset tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Eksempel: Krav til spesifikke utdanninger for ledere innen helse og omsorg, og mer spesialisert og snever utdanning innen oppvekst og skole». (Kommune)

Enkelte argumenterer for at kompetansekravene bør ta større høyde for behovene til kommunene. Kompetansekravene til yrker med rekrutteringsutfordringer bør justeres.

Andre respondenter belyser behovet for å problematisere ordninger knyttet til sykefravær, sosialstønad og pensjon, med hensikt å øke insentivene for å stå i jobb. Slik kan man unngå kapasitetsutfordringer knyttet til sykefravær, samt sikre kvalitet og kontinuitet i arbeidsstokken.

«Partssamarbeid mellom arbeidsgivere og tillitsvalgte er avgjørende for å sikre en effektiv og inkluderende arbeidsplass. Her må spesielt seniorpolitikk også vektlegges i årene fremover. Eldre arbeidstakere har ofte lang erfaring og unik kunnskap som er verdifull for virksomheten. Å beholde denne kompetansen er avgjørende for kontinuitet og kvalitet i arbeidet». (Kommune)

Ett tiltak er evaluering av sykelønnsordningen med hensikt å redusere legemeldt sykefravær i kommunesektoren. Enkelte mener KS bør gå i dialog med Legeforeningen om samarbeid rundt denne problemstillingen.

«KS bør også gå i dialog med Legeforeningen for å etablere et samarbeid om å redusere legemeldt sykefravær i kommunesektoren». (Kommune)

4.3.3 Behov for tydeliggjøring av rollen til fylkeskommune, kommune og statsforvalter

Det er enkelte kommuner som argumenterer for en evaluering og gjennomgang av ansvarsfordeling av oppgaver og ansvar mellom fylkeskommune, kommune og statsforvalter. Formålet med en slik evaluering bør være å tydeliggjøre rollen til de ulike aktører, og slik legge til rette for effektiv oppgavefordeling og -utførelse. Videre er det flere kommuner og fylkeskommuner som nevner behov for konkretisering av rollen til statsforvalter. Enkelte har inntrykk av at Statsforvalter har varierende praksis på tvers av kommuner og fylkeskommuner, og uttrykker ønske om mer systematisk utførelse i tråd med lov og forskrift. Andre opplever at det er et uklart skille mellom Statsforvalter sine roller som tilsynsmyndighet kontra veileder og rådgiver. Enkelte retter kritikk mot Statsforvalter sitt tilsyn, og opplever at det lokale handlingsrommet blir begrenset og noen ganger overstyrt av Statsforvalter. Til sist er det noen respondenter som skriver at fylkeskommunen i større grad kan benyttes som samfunnsutvikler og regional aktør, og ytterligere involveres til å gi innspill om samfunnsutvikling.

4.3.4 Behov for dialog og samarbeid på tvers av sektor og nivå, og økt satsning på digitalisering og utvikling for effektivisering av tjenester

Et grep for å imøtekomme samtlige av disse utfordringene er bedre samordning mellom stat og kommune. Respondentene understreker at nasjonale myndigheter, KS og kommune bør ha tett dialog for å sikre at både store og små kommuner får den støtten de trenger. KS kan også bistå med etablering av gode modeller for interkommunalt samarbeid.

Til sist er det enkelte kommuner og fylkeskommuner som fremmer behovet for fokus og satsning på digitalisering og utviklingsprosjekter, med formål om tjenesteeffektivisering.

Flertallet av disse respondentene påpeker at statlige myndigheter bør stimulere til slik innsats gjennom kompetansestøtte og initiativtaking til interkommunale satsninger.

4.4.5 Endre rådgivningsfunksjonen med økt fokus på veiledning, rådgivning og praktisk utføring

Enkelte respondenter peker på at rådgivningsfunksjonen fra statlige myndigheter i større grad bør dreie seg om veiledning, rådgiving og praktisk utføring.

«Staten bør i større grad tilby fagleg støtte og kompetanseheving i staden for detaljstyring»

«Kommunene må ha tilgang til kompetanse- og kapasitetsstøtte, men uten at dette medfører rigid statlig styring»

«KS må utfordre staten på de stadig økende kontrollfunksjonene, og at staten må i større grad innta en veilederfunksjon»

Behovet for rådgivning rettes også mot KS:

«Vi ønsker også i større grad at [KS] kommer ut for å hjelpe kommunene i den kompleksiteten som vi står i for den. Det gjelder for eksempel å gjøre ting smartere, være mer effektiv, hva gjør vi med økonomien som mange kommuner sliter med og hvordan små kommuner skal få til å løse alle oppgavene en kommune skal, med færre ansatte sammenlignet med større kommuner.»

«Videre kan KS støtte kommunene i arbeidet med å implementere prioriteringsveilederen for kommunale helse- og omsorgstjenester, også opp mot politisk nivå»

Støtten kan omhandle bedre tilgang på kompetanse- og kapasitetsressurser, prosess- og implementeringsstøtte, samt veiledning i form av faglig støtte og kompetanseheving.

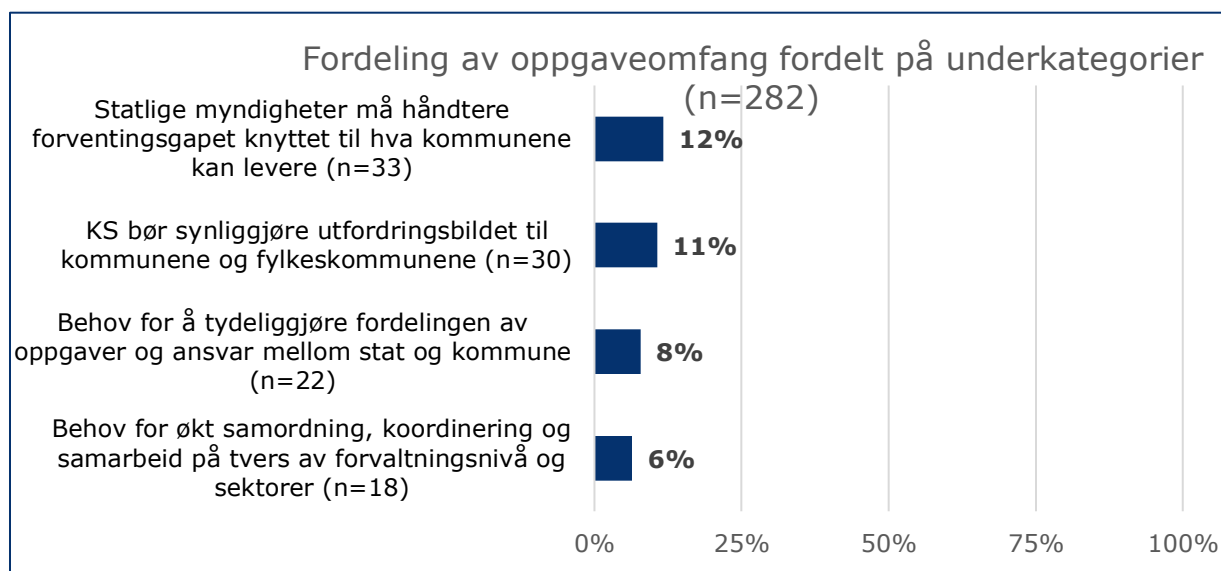
Enkelte respondenter foreslår at veiledere fra statlige myndigheter i større grad kan brukes som pedagogisk virkemiddel, fremfor å oppleves som bindende. Dette innebærer at veilederne er faglig oppdaterte, og at de er veiledende utformet. Gjennom å innta en slik

rådgivende rolle så kan statlige myndigheter bidra til å tette forventningsgapet hos både små og store kommuner.

4.4 Oppgaveomfang (oppgaveansvar og -fordeling, konsekvenser, forventninger og oppgaveglidning)

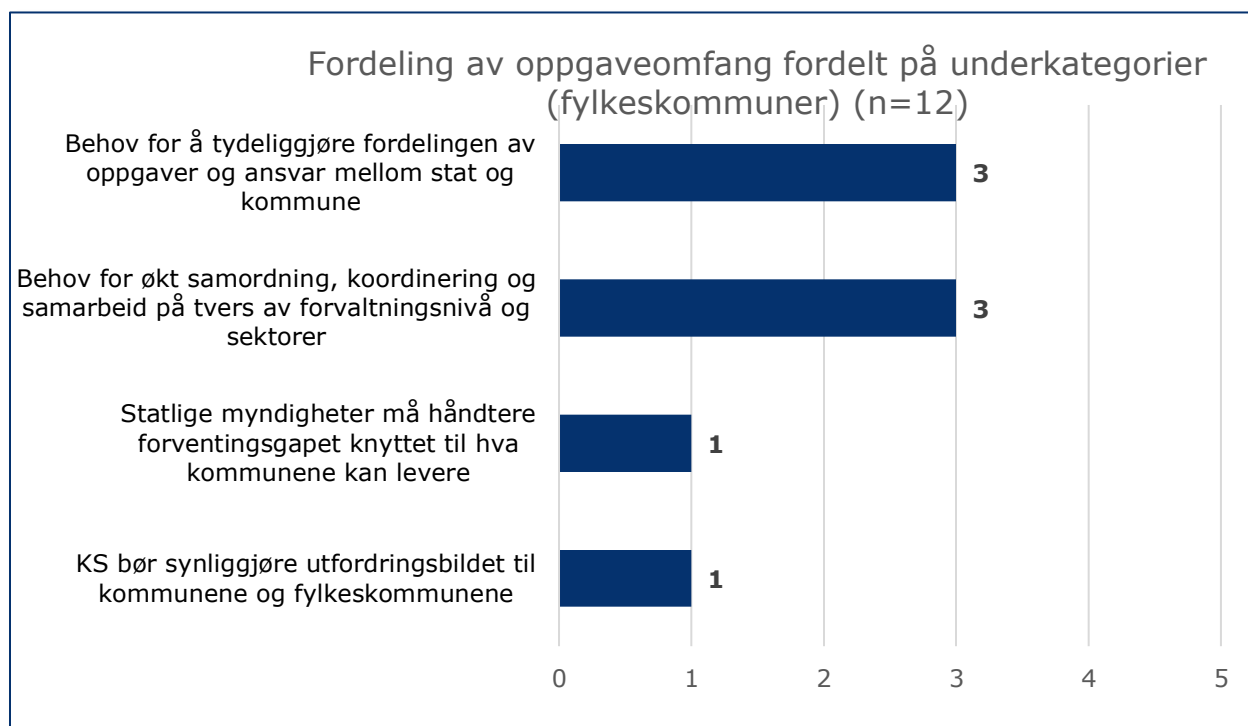
Temaet oppgaveomfang er tatt opp av 33 prosent av kommunene. Dette omfatter oppgaveansvar og -fordeling, konsekvenser, forventninger og oppgaveglidning. Vi presenterer først kvantitative funn, før vi ser på de kvalitative innspillene.

Figur 26: Fordeling av Oppgaveomfang fordelt på underkategorier



Figuren over viser andelen kommuner med ulike budskap knyttet oppgaveomfang. Kategoriene omfatter budskap knyttet til *håndtering og synliggjøring av forventningsgapet mellom statlige krav og kommunal kapasitet*. Flere kommuner påpeker at statlige myndigheter må håndtere forventningsgapet (12 prosent). Andre påpeker at KS bør synliggjøre utfordringsbildet til kommunene og fylkeskommunene (11 prosent), og behov for tydeliggjøring av oppgaver og ansvar mellom stat og kommune (8 prosent). Noen understreker at det er behov for økt samordning, koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og sektorer. Merk at alle temaene har en andel på under 15 prosent, hvilket skyldes at relativt få innspill er relatert til *oppgaveomfang*. Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

Figur 27: Fordeling av oppgaveomfang fordelt på underkategorier (fylkeskommuner)



Vi har også sett på svarfordelingen blant fylkeskommunene. De er relativt sammenfallende med kommunene, med unntak av større fokus på behovet for tydeliggjøring av oppgaver og ansvar. Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

4.4.1 Statlige myndigheter må håndtere forventningsgapet knyttet til hva kommunene kan levere

Omfanget av oppgaver og krav som statlige myndigheter pålegger kommunal sektor anses å ha økt betraktelig de siste årene. Når dette i neste runde ikke medfører reduksjon av eksisterende oppgaver og krav eller styrket finansiering, så opplever flere respondenter at nasjonale tiltak skaper press på økonomi og politikere. Som resultat opplever flere respondenter at det ikke er samsvar mellom kommunenes kapasitet og forventninger til kommunens tilbud, hvilket leder til et forventningsgap. Som konsekvens påpeker flere respondenter at statlige myndigheter må håndtere forventningsgapet knyttet til hva kommunene i realiteten kan levere. Gapet kan håndteres gjennom reduksjon av oppgaver og krav, forenkling av retningslinjer og veiledere, en finansiering som samsvarer med behov, samt retorikkbruk som reflekterer situasjonen ute i kommunene.

«Det må være en større realisme og statlige forventninger til kommunesektoren må være realistiske i forhold til inntekter og tilgang på arbeidskraft». (Kommune)

«Storting og regjering må ta ansvar for å redusere forventningsgapet. De skaper både gjennom retorikk, symbolpolitikk og underfinansierte reformer et helt urealistisk bilde av hva kommunesektoren kan klare å levere nå og i fremtiden». (Kommune)

4.4.2 KS bør synliggjøre utfordringsbildet til kommunene og fylkeskommunene

Flere respondenter poengterer at KS bør arbeide for å synliggjøre utfordringene til kommuner og fylkeskommuner. Innspillene tegner et bilde av en underfinansiert kommunal sektor som sliter med å levere lovpålagte tjenester. Flere kommuner har manglende kapasitet og ressurser, og uttrykker bekymring knyttet til deres demografiske utfordringsbilde. Disse opplever at statlige normer og krav legger ytterligere press på kommunal sektor. Respondentene argumenterer for at KS bør arbeide aktivt for å skape forståelse av situasjonen blant statlige myndigheter og befolkningen. Arbeidet kan gjøres gjennom synlighet i offentlige debatter, lansering av nasjonale informasjonskampanjer, og beregning av direkte og indirekte kostnader som kommunen påføres gjennom statlige oppgaver og krav.

4.4.3 Behov for å tydeliggjøre fordelingen av oppgaver og ansvar mellom stat og kommune

En årsak til økningen i oppgaver og krav er at ansvarsområdet har blitt flyttet fra staten og ut til kommunen/fylkeskommunene. Sammenfallende med denne økningen, så påpeker enkelte kommuner at det er uklare grenselinjer mellom statlig og kommunalt ansvar. Oppgaveglidningen fra stat til kommune anses å være utilstrekkelig finansiert, der oppgavenes mandat i begrenset grad er tydelig forankret.

«Større reformer som Samhandlingsreformen og Barnevernsreformen har ført til uklare grenseganger mellom statlig og kommunalt ansvar. Oppgaveglidning mellom stat og kommune har ført til at kommunen får ansvar for oppgaver som tidligere var statlige, uten at dette er tilstrekkelig finansiert eller kommunisert». (Kommune)

Slike uklare grenselinjer kan føre til ineffektivitet, da det er uklart hvem som har ansvar for hvilke tjenester. Enkelte påpeker at dagens ansvarsfordeling mellom kommunal helsetjeneste og spesialisthelsetjenesten er uklar.

«Uklare ansvarsgrenser mellom kommune, fylkeskommune og stat kan føre til ineffektivitet og dobbeltarbeid. Det bør etableres tydelige retningslinjer for hvem som har ansvaret for hvilke tjenester. Eksempel: Helse og sosialtjenester hvor oppgaver er delt, men ikke alltid tydelig definert». (Kommune)

Utover oppgaveglidningen er det flere kommuner som etterlyser konkretisering av ansvarsrollen til fylkeskommune, kommune og statsforvalter. Dette innebærer å vurdere hvorvidt dagens oppgavefordeling mellom aktørene er hensiktsmessig løst, og nærmere avklaring av statsforvalters rolle. Det første innebærer at forvaltningen mellom aktører bør utøves på en måte som fremmer lokal bærekraft.

«Ellers finne gode løsninger for forvaltninga mellom kommune, fylkeskommune og statsforvaltar som fremjar lokal berekraft». (kommune)

Med tanke på avklaring av statsforvalters rolle, opplever enkelte respondenter at grensesnittet mellom statsforvalter som tilsynsmyndighet og veileder er uklart. Disse argumenterer for at statsforvalter i større grad bør innta en helhetlig tilnærming til sine vurderinger. Dermed kan man gjennomføre hensiktsmessig tilsyn, mens det kommunale selvstyre ivaretas.

«Statsforvalterens rolle bør avklares nærmere. Grensesnittet mellom deres rolle som tilsynsmyndighet og deres rolle som veileder og rådgiver må gås opp på nytt, ikke minst for å kunne ivareta helheten i kommunenes drift og utvikling». (kommune)

4.4.4 Behov for økt samordning, koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og sektorer

Videre er det en betydelig andel respondenter som etterlyser økt samordning, koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og sektorer. Hensikten bør være å oppnå helhetlige løsninger som reduserer forventningsgapet. På en side handler dette om samkjøring av ansvar og oppgaver på tvers av sektor, som et motsvar mot dagens oppgaveglidning. På den annen side bør aktørene drive en helhetlig oppfølging av kommunene, som medfører forebyggende innsats på tvers av sektorer. Slik innsats kan

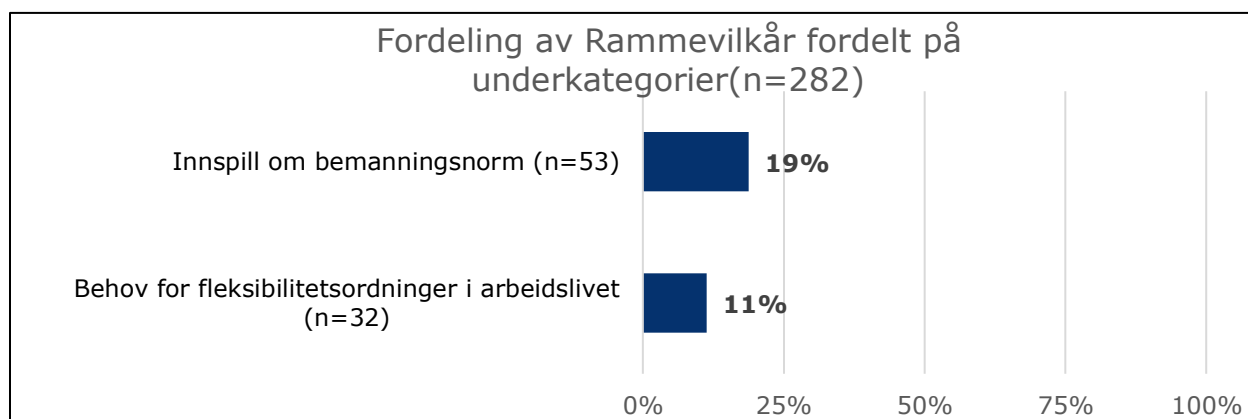
bidra til bedre ansvarsfordeling og utnyttelse av eksisterende ressurser. Enkelte påpeker behov for samordning av nasjonale satsninger, deriblant «Bu trygt heime», «En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd», «Opptappingsplanen for psykisk helse» og «Trygghet, fellesskap og verdighet – forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet».

Utover disse fire hovedbudskapene, har enkelte respondenter argumentert for satsning på velferdsteknologi og løsninger utenfor offentlig forvaltning. Enkelte argumenterer for bruk av KI og annen teknologi for reduksjon av papirarbeid og effektivisering av tjenester. Velferdsteknologi kan være et nyttig verktøy i helse og omsorgs-sektoren som er presset på økonomi og tilgjengelige ressurser. Med tanke på løsninger utenfor offentlig forvaltning så peker noen på samarbeid med frivillig og privat sektor. Andre understreker at man bør motivere og påvirke innbyggere til å ta mer ansvar selv.

4.5 Rammevilkår som arbeidsgiver

Budskapene knyttet til rammevilkår som arbeidsgiver dreier seg gjennomgående om hvorvidt lov- og avtaleverket legger til rette for hensiktsmessig bruk av og tilgang til arbeidskraft i kommende år. Her spiller bemanningsnormen en sentral rolle.

Figur 28: Fordeling av Rammevilkår fordelt på underkategorier (kommuner)



Av figuren over kan vi lese at respondentene etterspør større fleksibilitet ovenfor arbeidstaker, da flere har innspill om *bemanningsnorm* og *behovet for fleksibilitetsordninger i arbeidslivet*. Innspillene om bemanningsnormen er overveiende negative. Videre analyser gav ingen betydelige utslag på tvers av bakgrunnsvariabler.

4.5.1 Innspill om bemanningsnormen

Flere respondenter kritiserer bemanningsnormen i barnehage, og mener den begrenser kommunenes handlingsrom og selvstyre, samt lokal innovasjon og omstilling.

Respondentene påpeker at bemanningsnormens kompetansekrav begrenser arbeidsgivers mulighet til å tilpasse bemanningen etter lokale forhold. Enkelte påpeker at, i fravær av alternative løsninger, så bindes tjenestens ressurser opp til å oppfylle normen, fremfor å utføre tjenestens formål.

«Kravet om en høyere pedagogandel betyr at ressurser bindes opp til å oppfylle normen, selv der andre tiltak kunne vært mer hensiktsmessig ut fra lokale forhold. Dette kan redusere fleksibiliteten til å tilpasse bemanningen til lokale behov og utfordrer den daglige driften. I skolen skal lærertetthetsnormen sikre et minimum av lærere per elev, men den begrenser også kommunenes handlingsrom. Ressurser må bindes opp til å oppfylle normen, noe som gjør det vanskeligere for kommunene å møte lokale behov og prioritere helhetlige tiltak som styrker skolemiljøet».
(Kommune)

Spesielt respondenter fra små kommuner med begrensede ressurser opplever at kravene til bemanningsnormen er krevende å oppfylle. Flere respondenter kritiserer også bemanningsnormens føringer knyttet til rekruttering av arbeidstakere. Kompetansekravene gjør rekrutteringsprosessen særlig krevende for distriktskommuner med begrenset tilgang på aktuelle kandidater.

Bemanningsnormen er viktig for å sikre tilstrekkelig bemanning og likeverdige tjenester

Samtidig bør det nevnes at enkelte kommuner er positive til bemanningsnormen. Disse påpeker at bemanningsnormen er viktig for å sikre tilstrekkelig bemanning, slik at man unngår overbelastning av ansatte. Bemanningsnormen anses som viktig for å sikre et likeverdig tilbud uavhengig kommunens økonomiske handlingsrom.

4.5.2 Behov for fleksibilitetsordninger i arbeidslivet

En del respondenter spesifiserer at avtaleverket bør tilpasses for å ikke være til hinder for lokale løsninger. Nærmere bestemt handler dette om kompetansekrav, arbeidstidsordninger og føringer om bemanning knyttet til ressurskrevende brukere. Enkelte respondenter påpeker at KS og statlige myndigheter bør legge til rette for økt bruk av frivillige og personer som står utenfor jobb.

Ønske om større handlingsrom rundt arbeidstidsordninger

Utover bemanningsnormen, kritiserer enkelte respondenter begrensningene som arbeidsmiljøloven jf. § 10 og avtaleverket legger på arbeidstidsordninger og arbeidsgivers styringsrett. Disse etterlyser økt fleksibilitet rundt arbeidstidsordninger. Fleksibiliteten innebærer mulighet til å gjøre selvstendige vurderinger og finne løsninger tilpasset lokale forhold i tjenesten. Enkelte ansatte opplever dagens krav i arbeidsmiljøloven som frustrerende, og ønsker å gjøre tilpasninger av turnus og arbeidstid.

«Arbeidstidsordningene utfordrer. Ansatte i helse ønsker å prøve ut andre arbeidstidsordninger enn de tradisjonelle, for eksempel langvakter (TØRN). Krav om kompenserende hvile før langvakter frustrerer ansatte. Et eksempel er at ved langvakter på helg, så MÅ de ha kompenserende hvile i forkant. Dette innebærer at de ikke kan arbeide fredagskveld før langvakt. For å dekke opp for fredagskveldene i helse, så må ansatte arbeide fredagskvelder når de har frihelg. Dette frustrerer ansatte og de mener at den såkalte kompensasjonen medfører uhelse. Her kan KS bidra ved å virke for å endre AML og avtalene som den enkelte kommune må inngå med fagforeningene». (Kommune)

4.6 Kort oppsummering

Kommunene og fylkeskommunene er i spørsmål 4A bedt om å spille inn hva de mener er de viktigste budskapene som KS kan bringe inn i dialogen med nasjonale myndigheter for å redusere statlig detaljstyring, gi mer fleksibilitet og øke handlingsrommet lokalt innenfor velferdsområdet. De er videre i spørsmål 4B bedt om 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. Svarene viser klare og sammenfallende meldinger om behovet for redusert statlig detaljstyring og økt lokalt handlingsrom. Dette kommer til uttrykk i flere hovedtemaer som både spørsmål 4A og 4B berører.

I svarene til spørsmål 4A ser vi at kommunene i stor grad ønsker oppgavefrihet. Hele 85% etterspør mer frihet til å tilpasse velferdstjenester til lokale behov uten omfattende statlige krav som oppleves som ressurskrevende. De mener detaljstyringen begrenser innovasjon og effektivitet og ønsker mindre komplekse regler. Tillitsbasert styring er også en sentral del av denne friheten, hvor nasjonale myndigheter skal ha tillit til hvordan kommunene utfører sitt samfunnsoppdrag.

Oppgavefinansiering er en kritisk utfordring som 68% av kommunene trekker frem. De ønsker at statlige pålagte oppgaver skal være fullfinansiert, som i tilfellet med gratis kjernetid i SFO og spesialisthelsetjenesten, for å unngå økonomisk press som svekker andre tjenester. Stabile og forutsigbare økonomiske rammevilkår er nødvendig for langsiktig planlegging, og større frie midler fremfor øremerking vil gi bedre lokal tilpasning.

Temaet oppgaveomfang, som 33% av kommunene adresserer, handler om behovet for tydeligere fordeling av oppgaver og ansvar mellom stat og kommune. Kommunene opplever et økt press fra statlige krav som ikke medfører reduksjon av eksisterende oppgaver eller tilstrekkelig finansiering, hvilket skaper et forventningsgap. De ønsker klarere ansvarsfordeling og bedre samarbeidsstruktur for å sikre effektivitet.

30% av kommunene etterlyser tilrettelegging for kapasitet, kompetanse og samarbeid. Dette inkluderer behov for tilpasning av utdanningssystemet til kommunenes behov og ordninger som styrker rekrutteringen av kvalifisert arbeidskraft. Kompetansekravene oppleves som strenge, spesielt for små kommuner med begrensede ressurser, og de ønsker endringer som gjør det lettere å oppfylle kravene.

Rammevilkår som arbeidsgiver er et annet viktig område, med 29% av kommunene som gir innspill om behov for større fleksibilitet i arbeidslivet. Bemanningsnormen er en stor utfordring som kritiseres for å begrense lokal tilpasning og rekruttering av nødvendig arbeidskraft.

I svarene til spørsmål 4B vektlegges utfordringene som reduserer det lokale handlingsrommet, med konkrete eksempler som forsterker svarene på 4A. Her fremhever kommunene problemer som forventningsgapet mellom nasjonale krav og kommunal kapasitet, behov for styrket finansiering, og utfordringer knyttet til bemanning og kompetansekrav.

Fylkeskommunene har tilsvarende innspill som kommunene, med ekstra fokus på oppgavefrihet og tydeligere ansvarsfordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune.

Overordnet viser svarene at både kommuner og fylkeskommuner opplever statlige krav som ressurskrevende og begrensende for lokal innovasjon. De ønsker fullfinansiering av statlige reformer, forenkling av regelverk, økt tillit fra nasjonale myndigheter, mer fleksibilitet, tydeligere ansvarsfordeling, bedre tilpasning av utdanningssystemet, og ordninger som sikrer nok arbeidskraft.

KS oppfordres til å tydelig kommunisere disse behovene til nasjonale myndigheter for å forbedre vilkårene for kommunal og fylkeskommunal drift.