Tid for taktskifte

Debatthefte 2026













KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

Kjære folkevalgte 3

Taktskifte for bærekraftig velferd 4

Slik kan endringstakten økes 6
Nok arbeidskraft og kompetanse 9
Attraktive arbeidsgivere 12
KS spør 14

Taktskifte for skjerpet beredskap 15

Samfunnssikkerhet og beredskap på dagsordenen 16
Totalberedskapsmeldingen 16
Kommunesektorens rolle og ansvar i samfunnssikkerhet og beredskap 17
Hva må kommuner og fylkeskommuner gjøre for å skjerpe beredskapen? 20
KS' satsing på samfunnssikkerhet og beredskap 22
KS spør 23

Forsidebilder 1. linje fra venstre: Shutterstock, Unsplash, Mostphotos
2. linje fra venstre: Mostphotos, Wikimedia, Mostphotos

Kjære folkevalgte

KS' debatthefte gir dere en mulighet til å diskutere kommunenes og fylkeskommunenes viktigste utfordringer og beste løsninger. Å legge til rette for gode diskusjoner i kommunestyrer og fylkesting er et viktig formål med dette debattheftet. I tillegg gir svarene på spørsmålene viktig kunnskap og forankring til KS som samlende arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og utviklingspartner for medlemmene.

Debattheftet i fjor handlet om forventningsgapet. Vi fikk fram at det er et gap mellom hva som forventes av kommunesektoren og hva som er mulig å få til med ressursene som er tilgjengelig.

Svarene deres var sterke og samstemte: Kommunesektoren trenger større politisk og økonomisk handlefrihet for å løse sine oppgaver. Det ga KS styrke til å legge press på Stortinget og regjeringen, som tok budskapet på alvor. Resultatet ble styrket kommuneøkonomi og en kommisjon som skal foreslå endringer i statens styring av kommunene. KS vil fortsette å si klart ifra til nasjonale myndigheter. Økonomien er fortsatt svært vanskelig i mange kommuner, og en kommisjon er bare starten på viktige endringer.

Dette debattheftet handler om hva kommuner og fylkeskommuner selv må gjøre for å redusere forventningsgapet og møte de store og dramatiske endringene i verden og i Norge. Det vi står overfor nå er så grunnleggende nytt at det er nødvendig å gjennomføre endringer raskt. Mange jobber godt med dette, men endringstakten i kommunesektoren må opp!

Kommuner og fylkeskommuner må gjennomføre endringer i måten innbyggernes behov møtes, hvis vi fortsatt skal ha et bærekraftig velferdssamfunn. Og vi må skjerpe beredskapen i en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon. Dette henger nøye sammen. Når vi ruster oss for framtiden, så styrker det også kommunesektorens beredskapsevne. Kommunesektoren har et ansvar for innbyggernes trygghet både i hverdagen og i kriser.

Lokaldemokratiet er best til å gjøre denne jobben, fordi vi finner gode lokale løsninger. Da må det være et tillitsfullt og tydelig samarbeid mellom folkevalgte og administrasjonen, og en god dialog i lokalsamfunnet. Det er en mulighet til virkelig å gjøre en forskjell for et bærekraftig lokalsamfunn, selv om noe også blir vanskelig.

Vær med å diskutere KS' debatthefte, bli med i den demokratiske prosessen i KS for å finne gode løsninger sammen!



Geir B. Føyner Aga,
administrerende direktør i KS

Taktskifte for bærekraftig velferd

KS' debatthefte 2025 om forventningsgapet har det siste året skapt debatt både lokalt og nasjonalt. Vi følger opp i årets debatthefte med å invitere til debatt om hvordan vi kan øke taktskiftet for en bærekraftig velferd i årene framover.

Kommunesektorens oppgaver vokser, særlig fordi det vil bli dobbelt så mange over 80 år innen 2050. Selv om kommunesektorens økonomiske rammer skulle bli styrket i tråd med befolkningsutviklingen, vil de fleste kommuner og fylkeskommuner fortsatt stå overfor store økonomiske utfordringer, slik det framgår av grafen på neste side.

Når det blir knapphet på arbeidskraft, er det desto viktigere at ledelsen kan prioritere slik at ansattes tid blir brukt til å løse velferdsoppgavene mest mulig effektivt. Vårt felles ønske i kommunene og fylkeskommunene og KS er at innbyggerne stoler på at grunnmuren for et offentlig finansiert velferdssamfunn holder, også i framtiden.

I løpet av 2025 har regjeringen satt ned viktige utvalg som skal foreslå endringer for å forbedre rammebetingelsene for bærekraftig velferd.

Kommunekommisjonen er delvis en konsekvens av KS' arbeid for å redusere det statlige styringstrykket mot kommunene. Den skal foreslå «endringer i statens styring av kommunesektoren», slik at ressurser og personell kan brukes fleksibelt og oppgavene løses mer effektivt. Kommisjonen kan i tillegg foreslå andre tiltak ut over statens styring som kan fremme en mer effektiv ressursbruk i kommunene selv.

Helsereformutvalget skal utrede organisering og styring av helse- og omsorgstjenestene og hvordan vi bruker våre samlede helseressurser effektivt – både personell og penger. KS støtter en utredning av nye løsninger, men advarer mot å svekke kommunenes ansvar og kompetanse.

Det er forskjell i kvalitet i tjenestene. I små og usentrale kommuner flytter mange unge og yrkesaktive ut, mens de eldre blir igjen. I byområdene skaper sterk befolkningsvekst press på natur og arealer og behov for rask utbygging av tjenester og infrastruktur. Byene har også store levekårsutfordringer, med til dels store forskjeller innad i byområdene.

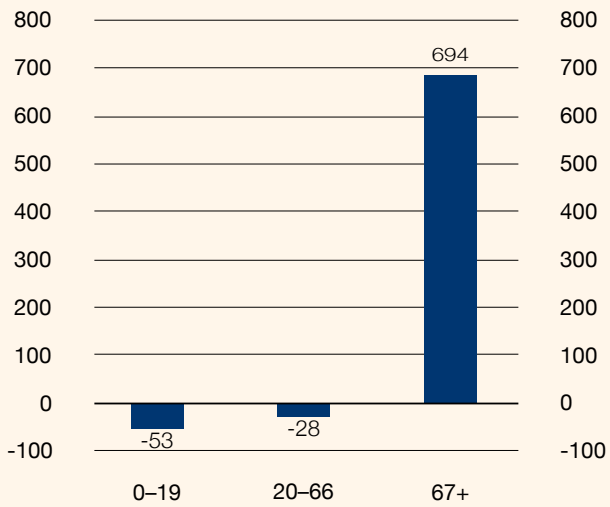
Fylkeskommunene merker befolkningsutviklingen særlig i videregående opplæring. Kollektivtransporten er i krise fordi den statlige finansieringen ikke holder tritt med den sterke kostnadsveksten. Fylkesveiene har over tid fått et stort, udekket vedlikeholdsbehov.

I denne delen av debattheftet inviterer KS til diskusjon om løsninger for et bærekraftig velferdssamfunn. Hvordan kan kommunesektoren møte de grunnleggende endringene i befolkning, arbeidskraft og økonomi?

Foto: Mostphotos

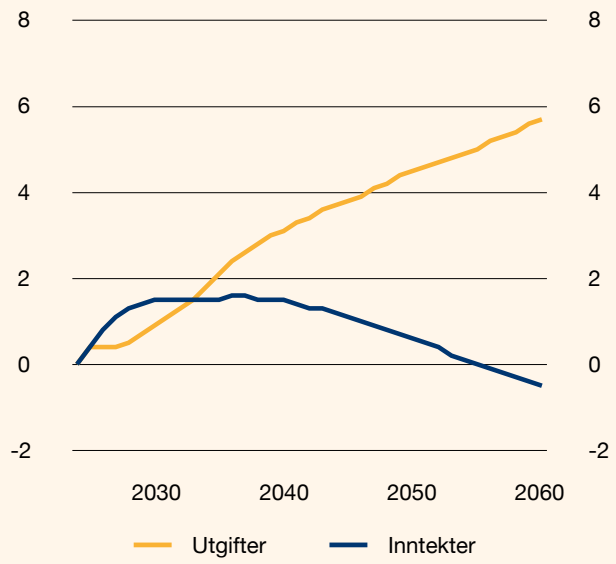


Endring i befolkning etter aldersgrupper. 1 000 personer. 2024–2060



Kilde: Finansdepartementet

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



Kilde: Finansdepartementet

Slik kan endringstakten økes

Kommuner og fylkeskommuner er i kontinuerlig omstilling, for å sikre at de økonomiske rammene og arbeidskraftressursene som er tilgjengelig blir brukt mest mulig effektivt for innbyggerne og lokalsamfunnet. De store utfordringene i årene framover vil kreve enda mer av oss. Det er nødvendig med store, gjennomgripende endringer i hvordan kommuner og fylkeskommuner tilbyr tjenester, bruker arbeidskraft og kompetanse og samarbeider med andre.

Vi kjenner ikke alle løsningene i dag, men vi vet mye om retningen vi må gå og de mulige løsningene. Den store utfordringen ser ut til å være å omsette det vi vet til faktisk handling – både lokalt og nasjonalt.

Noe ligger fast: Alle kommuner har ansvaret for alle de samme oppgavene og skal levere likeverdige tjenester. Generalistkommuneutvalget anbefalte ikke å differensiere oppgaver mellom kommuner eller å frata noen oppgaver. Også en samlet kommunesektor på KS' Landsting stilte seg bak generalistkommuneprinsippet.

Å lykkes vil kreve modig politisk lederskap, godt samarbeid, vilje til å teste ut nye løsninger og til å effektivisere og prioritere enda sterkere.

Planlegge og forebygge bedre

Forebyggende folkehelsearbeid er viktig for å bidra til at innbyggerne lever lange og friske liv i egen bolig. Det pekte blant andre Helsepersonell-kommisjonen på. Da kan vi jobbe lenger og trenger mindre helsetjenester. Hver enkelt har et ansvar for egen helse og for å planlegge slik at vi kan bo hjemme så lenge som mulig. Kommunen kan planlegge for egnede boliger og bomiljøer for eldre, nær tjenestene.

Godt samarbeid i kommuner og fylkeskommuner

For å gjennomføre store endringer, må det være et tillitsfullt samarbeid mellom folkevalgte og administrasjonen, tuftet på tydelig ansvarsfordeling og god rolleforståelse. Godt partssamarbeid mellom ledere, tillitsvalgte og ansatte er også avgjørende for felles virkelighetsforståelse og for å lykkes med endring.

Godt samarbeid med lokalsamfunnet

Sterkere samarbeid med pårørende, frivillige organisasjoner, næringsliv, kulturliv og andre aktører i lokalsamfunnet er viktig for å løse oppgavene framover. Det framhevet flere kommuner i sine svar på debattheftet i fjor. Innbyggere som får medvirke til endringer forstår bedre hvorfor de er nødvendige, og de kan gjøre løsningene mer treffsikre. KS anbefaler kommuner og fylkeskommuner å ha en aktiv frivillighetspolitikk.

Digitalisering og innovasjon

Ny teknologi og digitale løsninger er en viktig del av nesten alle kommunale og fylkeskommunale tjenester – fra kartløsninger i tekniske tjenester til avansert helseteknologi. Sikre digitale løsninger gjør hverdagen lettere for ansatte og innbyggere. Digitalisering og kunstig intelligens har et stort potensial for å effektivisere driften og redusere behovet for arbeidskraft. KS' Innovasjonsbarometer fra 2024 viser at åtte av ti kommunale ledere har gjennomført innovasjon i tjenestene de siste to årene og at teknologi er den viktigste innsatsfaktoren og driveren.

KS Digital og KS utvikler felles digitale løsninger for kommunesektoren, som bidrar til omstilling og gjør det lettere å samarbeide. KS oppfordrer også kommunene til å samarbeide enda mer med hverandre, fordi dette er krevende å gjøre alene. På nasjonalt nivå samordner KS kommunesektorens behov overfor staten og leverandørene.

EKSEMPEL: Doblet kapasiteten – og inkluderte flere i arbeid

Fremtidsforsøket i Nordre Follo tester nye måter å organisere helse- og omsorgstjenester på. Kommunen så på hvordan både frivillige, kunstig intelligens og digitale hjemmebesøk kunne brukes for å møte utfordringen med færre yrkesaktive og flere eldre. Målet var å doble kapasiteten i hjemmetjenesten ved å ta i bruk ressurser fra NAV, Fontenehus og kvalifiseringssenteret – noe prosjektet også lykkes med!

Forsøket, som ble gjennomført i mai 2025, tydeliggjorde også behovet for en mer forutsigbar økonomi, bedre informasjonsflyt og tettere samarbeid mellom kommunen, NAV og andre aktører. Nå tas løsningen inn i ordinær drift, med ambisjon om å bidra både til å løse bemanningskrisen i eldreomsorgen og redusere utenforskap.

– Klarer vi det, har vi funnet et viktig bidrag både til å løse den varslede bemanningskrisen i eldreomsorgen og til å redusere utenforskapet ved å hente ressurser hos personer som i dag står utenfor arbeidslivet, sier kommunedirektør i Nordre Follo, Øyvind Henriksen.



Ordfører Cecilie Dahl-Jørgensen Pind i samtale med beboer Turid under åpningen av Fremtidsforsøket i kommunen (Foto: Tobias Bjørge Olsen Andersen)

Fornye gjennom forsøk

Gjennom forsøk kan kommunene og fylkeskommunene teste nye løsninger, lære av erfaringer og tilpasse tjenestene til lokale behov. KS mener at dagens forsøkslovgivning er for restriktiv og hindrer innovasjon, og at kommunene må få større handlingsrom.

Samarbeide tettere eller slå seg sammen

For å kunne løse alle sine oppgaver må kommunene og fylkeskommunene samarbeide mer, og på selvstendig grunnlag vurdere om det er mest hensiktsmessig å slå seg sammen. Det var hele kommunesektoren enig om i de politiske prioriteringene som ble vedtatt på KS' landsting i 2024. Større kommuner og samarbeidende kommuner kan ha større fagmiljøer, som gjør det lettere å rekruttere og beholde kompetanse i utkantområder.

Effektivisere og prioritere

Skal velferdstjenestene bli mer bærekraftige, må det gjøres reelle endringer i hvordan tjenestene er organisert og lokalisert, og hva de inneholder. Det gjelder alle kommuner og fylkeskommuner.

Tjenestetilbudet må endres i takt med befolkningsutviklingen, og den varierer mellom kommuner og regioner. Når det blir færre barn og flere eldre i en kommune, får den mindre inntekter til oppvekst-tjenester og mer til helse og omsorg gjennom inntektssystemet. Det kan bety at barnehage- og skoletilbudet må samles færre steder. Vi er blitt vant til stadig flere og bedre velferdstjenester. Når likeverdige tjenester skal tilbys med knappere ressurser, må det vurderes hva som er godt nok. Omfanget og nivået på tjenestene kan ikke fortsette å vokse.

Foto: Adobe Stock



Nok arbeidskraft og kompetanse

Nok arbeidskraft og riktig bruk av ansattes kompetanse er avgjørende for bærekraftig velferd framover. Når det ikke blir flere i yrkesaktiv alder i Norge, må flere komme i jobb. Vi må jobbe mer og på nye og effektive måter.

Også her vet vi mye om mulige løsninger. Utfordringen er å omsette dette til faktisk handling.

Dette er utgangspunktet for KS som arbeidsgiverorganisasjon for kommunesektoren, på vei mot et hovedoppgjør i 2026. Vi inviterer til en overordnet politisk diskusjon om løsninger på arbeidskraftutfordringene.

Vi må:

→ **Inkludere flere i arbeidslivet**

Det er høy sysselsetting i Norge, men nesten 700.000 personer i yrkesaktiv alder står utenfor arbeid, utdanning og opplæring. Mange kommuner og fylkeskommuner jobber for å inkludere flere av de 100.000 unge som står utenfor utdanning og arbeid – med en god oppvekstpolitikk og med læreplasser og jobber. KS har satt i gang en debatt om samfunnstjeneste for ungdom som ett tiltak for å mobilisere arbeidskraft og hindre utenforskap.



Kristin Halvorsen og styreleder i KS, Gunn Marit Helgesen, i debatt om samfunnstjeneste på Arendalsuka 2025. (Foto: KS)

Fullføringsreformen krever fleksibilitet

Fylkeskommunene har ansvar for å gjennomføre en fullføringsreform i videregående opplæring. Målet er at flere unge og voksne skal gjennomføre og bestå, for å ta videre utdanning eller komme i arbeid. Det er viktig både for samfunnet og den enkelte. For å lykkes, må fylkeskommunene utvikle mer fleksible opplæringsløp for alle. For voksne er det innført læreplaner med moduler, som skal gjøre det enklere å kombinere utdanning, jobb og familieliv. Fylkeskommunene ga klare tilbakemeldinger på forrige debatthefte om at dette krever et avtaleverk som er tilsvarende fleksibelt, slik at fylkeskommunene kan tenke nytt om hvordan de organiserer opplæringen og bruker ressursene best mulig.

EKSEMPEL: Halverte sykefraværet på ett år

Hemsedal kommune ble tildelt den nasjonale Sykefraværsprisen, som en anerkjennelse for sitt målrettede og helhetlige arbeid med å redusere sykefraværet og fremme et helsefremmende arbeidsmiljø. Gjennom tett samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte, verneombud og bedriftshelsetjenesten har kommunen klart å halvere sykefraværet fra 12 til 6 prosent på bare ett år. Arbeidet har vært preget av tydelige mål, bred forankring i organisasjonen og effektiv bruk av eksisterende verktøy og ressurser i samarbeid med aktører som NAV.

→ Redusere sykefraværet

Sykefravær er en av kommunenes største utfordringer som arbeidsgivere, ifølge KS' arbeidsgivermonitor. KS, kommuner og fylkeskommuner jobber aktivt for å redusere sykefraværet. God ledelse, godt arbeidsmiljø og gode arbeidstidsordninger bidrar til det. KS samarbeider med regjeringen og partene gjennom avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). IA bransjeprogram for barnehager og sykehjem har hatt gode resultater med å redusere sykefraværet. Nå skal KS også ha ansvaret for bransjeprogrammene for hjemmetjenester, skole/SFO og barnevern.

→ Forlenge yrkeslivet

Vi er friske lenger og kan stå lenger i arbeid. Pensjonsreformen vil bidra til det, men også en mer aktiv seniorpolitikk i kommunesektoren. Den generelle aldersgrensen i kommunesektoren er 70 år og vil trolig øke til 72 år, som i staten.

→ Organisere arbeidet på nye måter

Særlig i helse- og omsorgstjenestene kan bedre organisering av arbeidstiden og fordeling av oppgaver mellom yrkesgrupper gjøre at kommunene kan løse oppgavene mer effektivt. Det øker også heltidsandelen. Helsepersonellkommisjonen viste at Norge har den klart høyeste lege- og sykepleierandelen i forhold til innbyggere i Europa. Mange kommuner jobber godt for å få til løsninger i Tørn-programmet, som KS driver i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene og staten.

EKSEMPEL: Store endringer med Tørn

Jevnaker kommune har vært med i Tørn kommune fra 2023, og har gjennomført store endringer i organisering av arbeidet i helse- og omsorgstjenestene.

De har gått fra rullerende turnus over noen uker til turnus for et helt år, og innført langvakter på 12,5 timer i helgene.

– Dette gir mye større muligheter til å planlegge kompetanse og bemanning, og ta høyde for ønsker om ferie og fridager. Det gir en mye større forutsigbarhet for både ansatte, ledere og pasienter, sier virksomhetsleder Kristin Akre-Hansen.

Når de fast ansatte jobber lengre vakter i helgene, trenger de ikke å jobbe annenhver helg. Behovet for vikarer blir nær null. **Det trengs nå rundt 20 prosent færre ansatte for å få årsturnusen til å gå opp.**

Resultatet er større stillinger og mer heltid, og en god fordeling av kompetanse alle dager, ikke minst i helgene. Sykefraværet er halvert fra rundt 10 til 5 prosent. De fleste er fornøyde med løsningene, men det har vært utfordrende.

– Paradokset er at kommunen som arbeidsgiver har fått ansvaret for å omstille til at det blir flere eldre, men vi har ikke styringsrett til å gjennomføre de nødvendige tiltakene. Arbeidstakerorganisasjonene har i realiteten vetorett. De kan si nei til å inngå avtale om å gjennomsnittsberegne arbeidstiden, slik arbeidsmiljøloven krever, sier Akre.

Hun berømmer de lokale tillitsvalgte, men ønsker seg felles sentrale avtaler.



Jevnaker kommune har gjennomført store endringer i organisering av arbeidet i helse- og omsorgstjenestene. (Foto: Jevnaker kommune)

Attraktive arbeidsgivere

Kommuner og fylkeskommuner må være attraktive arbeidsgivere for å rekruttere og beholde ansatte. Og kommunesektoren må utvikle kompetansen til sine ansatte, for eksempel for å ta i bruk digitale løsninger.

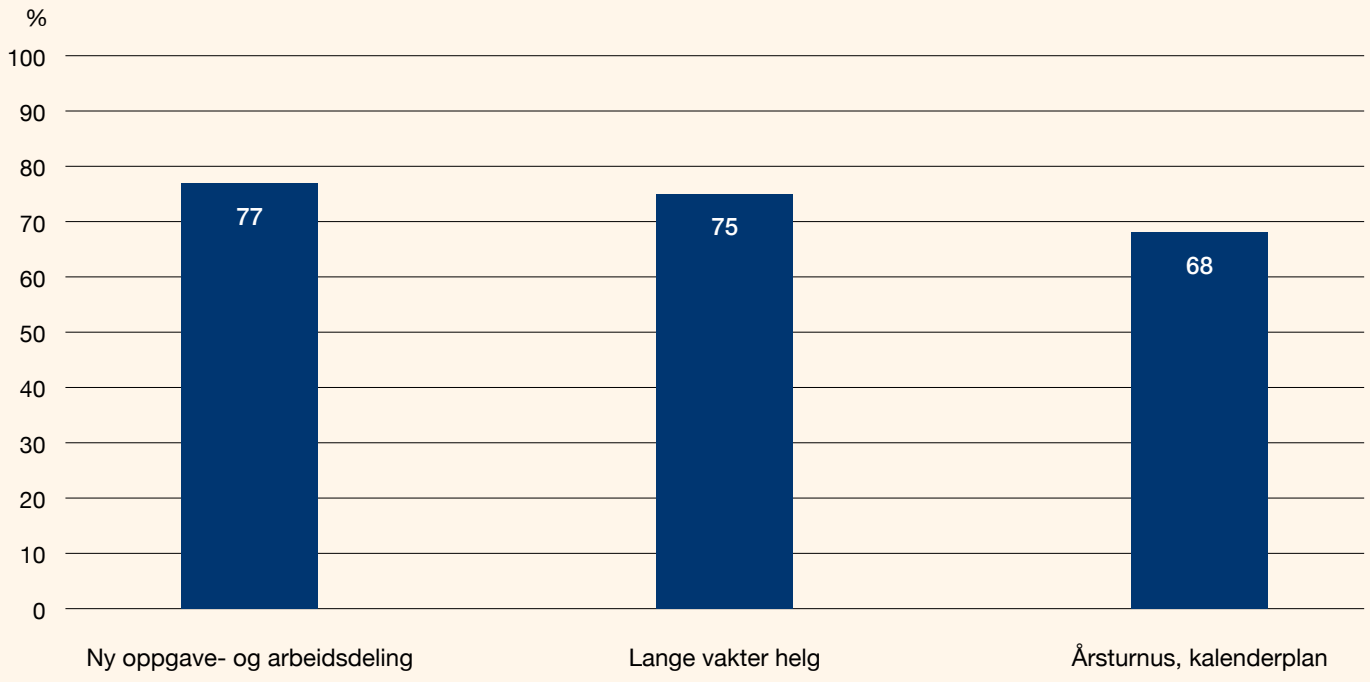
Kommunesektorens oppgaver er viktige og meningsfulle. Det motiverer mange. Det gjør også gode fagmiljøer og godt arbeidsmiljø. Lønnsnivået skal være konkurransedyktig.

God ledelse på alle nivåer er nødvendig for å lykkes. Gode ledere samarbeider godt med ansatte og tillitsvalgte. Når presset på tjenestene øker, må ledere ha handlingsrom til å organisere bemanning og arbeidstid best mulig. Det er viktig for å sikre kontinuerlige helse- og omsorgstjenester gjennom hele døgnet, uka og året.

Ikke minst ønsker vår tids arbeidstakere fleksibilitet og mulighet til å påvirke sin egen arbeidstid. De kan ha ulike behov i ulike deler av livet.

Mange kommuner har endret sine arbeidstidsordninger de siste årene, eller jobber med det. Det viser figuren nedenfor fra KS' nye arbeidsgivermonitor. I 2022 hadde 42 prosent av kommunene innført langvakter, mens 22 prosent hadde innført årsturnus.

Endringer i organisering og arbeidstid



Kilde: KS' arbeidsgivermonitor 2025



Bjønneåsen sykehjem i Nøtterøy kommune. (Foto: Siv Dolmen)

Ny oppgavedeling innebærer å løse oppgavene med rett kompetanse på riktig nivå. Sykepleiere og helsefagarbeidere skal bruke tiden sin på oppgaver der deres kompetanse trengs, mens ufaglærte kan gjøre oppgaver som ikke krever helsekompetanse.

Langvakter er på 12,5 time eller mer og brukes mest i helgene. Når flere fast ansatte jobber litt lenger i helgene, trenger de ikke å jobbe flere helger. Helgebemanningen blir mer stabil, til beste for både arbeidsmiljøet og brukerne. Turnuser som går over lengre tid, opp til ett år, gir ansatte mer forutsigbare arbeidsplaner. Lederne får bedre oversikt over ressursbruken.

Både ansatte og arbeidsgivere ønsker slike fleksible arbeidstidsordninger. Ressursene brukes da bedre, flere jobber heltid, sykefraværet går ned mange steder og det gjør også bruk av vikarer.

Kommunene ga i forrige debatthefte KS klar tilbakemelding om at de må ha større handlingsrom til å planlegge og organisere arbeidstiden, for å kunne gi innbyggerne forsvarlige tjenester både i dag og i framtiden. Dette har KS fulgt opp i samarbeid med partene, og jobbet med blant annet årsturnus og retningslinjer for heltid.

KS arbeidet for å få arbeidstid som tema i mellomoppgjøret i 2025. Målet var å finne en felles løsning for å gjennomsnittsberegne arbeidstid i kommunal sektor. Det innebærer at arbeidstiden i snitt er i tråd med arbeidsmiljøloven, men at man jobber mer i noen perioder og mindre i andre. Vi jobber også for en sentral avtale om langvakter. KS mener det beste vil være om de sentrale partene finner gode løsninger på arbeidstid rundt forhandlingsbordet.

Regjeringen har fulgt opp flertallet fra helsepersonellkommisjonen og bedt partene vurdere muligheten for å avtale gjennomsnittsberegning av arbeidstiden i sentrale tariffavtaler i Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027.



KS spør

1. Hva må vi gjøre i vår kommune/ fylkeskommune de neste to årene for å øke endringstakten for bærekraftig velferd?

2. Hvordan kan vi i vår kommune/ fylkeskommune de neste to årene ta i bruk de arbeidskraftressursene som finnes?

Taktskifte for skjerpet beredskap

Vi lever i en mer usikker og uforutsigbar verden, der det utenkelige kan bli virkelig. Her står kommuner og fylkeskommuner som førstelinjen i totalforsvaret, med ansvar for å styrke grunnberedskapen i landet.

Russlands krig mot Ukraina har skapt den mest alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden andre verdenskrig. Russiske aksjoner mot kritisk infrastruktur i Europa øker voldsomt. I april 2025 strømmet det 500 liter vann i sekundet fra en demning i Bremanger. Russiske hackere stod bak, ifølge PST. Alarmen har gått både på norske gass- og oljeplattformer og på Oslo Lufthavn, om store droner.

Digitaliseringen av samfunnet er et gode, men truer også samfunnssikkerheten med hackerangrep og påvirkningsaksjoner mot liberale demokratier. Flere kommuner har blitt satt på prøve i større dataangrep.

Klimaendringene er en annen type ny og alvorlig trussel. Mer ekstremvær krever planlegging og tiltak mot naturskader som flom, ras og skred i Norge – og kan globalt føre til nye flyktningstrømmer.

«Det er alvor nå.
Et fritt og selvstendig Norge
er ikke lenger en selvfølge,»

Statsminister Jonas Gahr Støre på en pressekonferanse i juni 2025.



Sivilforsvaret i aksjon i en øvelse i Sandnes. (Foto: Odd Skarbomyr)

Samfunnssikkerhet og beredskap på dagsordenen

Kommuner og fylkeskommuner forbereder seg på at det verst tenkelige kan skje. Vi må tenke nytt om sikkerhet og skjerpet beredskap. Gårsdagens trusler er utdaterte. Det er nødvendig å heve blikket og ta vår tids trusler på alvor.

En samlet kommunesektor tok alvoret inn over seg på KS' landsting i 2024. Kommunenes og fylkeskommunenes største og mest representative politiske forsamling ble i sine politiske prioriteringer enige om å sette samfunnssikkerhet og beredskap høyt på den politiske dagsordenen i alle kommuner og fylkeskommuner.

Totalberedskapsmeldingen og Totalforsvarsåret er to aktuelle anledninger til å reise debatten nå.

Totalberedskapsmeldingen

Stortinget har samlet seg om en offensiv langtidsplan for Forsvaret og behandlet i mai 2025 Totalberedskapsmeldingen. Meldingen inneholder en rekke forslag til å styrke den sivile motstandskraften. Den fastslår at kommunene er en viktig del av grunnberedskapen i landet. De skal være en del av totalforsvaret i krise og krig og samtidig opprettholde kritiske og grunnleggende tjenester til befolkningen. Fylkeskommunene har en viktig koordinerende beredskapsrolle.

Meldingen peker ut en retning, men mange spørsmål om roller, ansvar og finansiering må avklares. En viktig oppfølging er å lage en langtidsplan for sivil beredskap og motstandskraft. KS mente i stortingshøringen at staten må involvere kommunesektoren sterkere i arbeidet med å utvikle totalforsvaret. Samarbeidet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå må bli tydeligere og sterkere. Kommunesektoren kan ikke bare ha et lokalt ansvar, men må delta direkte på strategisk nasjonalt nivå.

Totalforsvarsåret 2026 skal styrke Norges evne til å forebygge og håndtere sikkerhetspolitiske kriser og krig. Her skal Forsvaret og sivilsamfunnet planlegge, jobbe og øve sammen. I «Norge øver» er målet at alle kommuner gjennomfører en diskusjonsøvelse om sitt ansvar og roller i krig høsten 2026, skriver Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) på sine nettsider. Øvelsene vil ta utgangspunkt i regionalt tilpassede scenarier som DSB lager i samarbeid med statsforvalterne. Blant temaene er helseberedskap, evakuering, mottak av allierte styrker, arealplanlegging og krisekommunikasjon.

Totalforsvarsåret vil gi ny kunnskap og felles forståelse, som kan tydeliggjøre roller og styrke samarbeid i totalforsvaret.

Kommunesektorens rolle og ansvar i samfunnssikkerhet og beredskap

Den nasjonale politikken i totalberedskapsmeldingen bygger på NATOs syv grunnleggende forventninger til samfunnets motstandsdyktighet i medlemslandene. Kommuner og fylkeskommuner vil ha viktige roller og ansvar på flere av disse områdene.

1. Sikre kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester
2. Sikre en robust kraftforsyning
3. Sikre evnen til å håndtere ukontrollert forflytning av mennesker
4. Sikre robust mat- og vannforsyning
5. Sikre evnene til å håndtere masseskadesituasjoner
6. Sikre robuste sivile kommunikasjonssystemer
7. Sikre robuste transportsystemer

I alvorlige kriser og krig skal kommuner og fylkeskommuner fortsette å tilby kritiske og grunnleggende tjenester til befolkningen. I tillegg skal de støtte opp om det militære forsvaret.

Kommunesektoren må bidra til å sikre innbyggernes tilgang til mat, drikkevann, energi, transportveier og helsetjenester. Kommunene er også planmyndighet, som er viktig i klimaberedskapen, og har ansvaret for brann- og redningstjenesten.

Når kommuner og fylkeskommuner skal skjerpe grunnberedskapen i Norge, må det finansieres. NATOs mål om å bruke fem prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) til forsvar, åpner for at 1,5 prosent av dette kan brukes på å styrke den sivile beredskapen. Det kan være veier og havner, energi- og forsyningssikkerhet og digital sikkerhet.

Bærekraftige tjenester og skjerpet beredskap henger nøye sammen. Levende lokalsamfunn over hele landet, med sterkt lokaldemokrati, bærekraftig velferd og variert næringsliv, skaper sivil motstandskraft.

Fylkeskommunene har en viktig koordinerende rolle for regional planlegging og samfunnsutvikling, som nasjonale myndigheter vil styrke. De har et stort ansvar for sivil transportberedskap, både fylkesveinettet og kollektivtransporten.

Kommunal beredskapsplikt

Lov om kommunal beredskapsplikt og sivilbeskyttelsesloven legger viktige rammer for hva kommunene skal gjøre.

Kommunene skal være forberedt på å håndtere alvorlige kriser og krig. Det innebærer å kartlegge faren for krisehendelser og lage en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Når vi skjerper beredskapen, tør vi å tenke oss at det verste kan skje. «Evakuering i krigstid» er ett av scenariene i den nye ROS-analysen i Finnmarks-kommunen Nesseby (se eksempel på side 19).

Ut fra analysen lager kommuner og fylkeskommuner en beredskapsplan med konkrete tiltak, om blant annet kriseledelse, evakuering og informasjon. Den oppdateres minst årlig og øves på jevnlig.

EKSEMPEL: Terrormål i Tysvær

Tysvær er vertskommune for Equinors Kårstø-anlegg, som er Europas største gass-prosesseringsanlegg. De leverer energi til over 18 millioner husstander og har totalt 1.500 ansatte.

Kommunen har tett dialog med Equinor om beredskap. De har faste statusmøter hvor kommunedirektør og ordfører deltar, og de øver sammen. Senere i høst deltar Tysvær som observatør under en spilløvelse på Kårstø-anlegget, som gjelder evakuering og nabovarsling.

Tysvær vil oppdatere scenarioet om Kårstø-anlegget i ROS-analysen som skal gjelde fra neste år, kalt «Industriulykke/gasslekkasje». Equinors beredskapsavdeling har deltatt i utarbeidelsen. Det er et scenario for en terror-handling, sett i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Tysvær vurderer fortløpende om dokumenter knyttet til Kårstø og beredskap skal unntas offentlighet, fordi gassanlegget kan være et mulig terrormål.



Kårstø-anlegget i Tysvær kommune. (Foto: Equinor)

EKSEMPEL: Nesseby kommune – først ut med eget beredskapslager for mat

Nesseby kommune, som ligger innerst inne i Varangerfjord, har tatt ekstra grep for å forberede seg på krig. Politikerne har vedtatt å opprette eget beredskapslager for mat, for å sikre egen befolkning. Begrunnelsen er at hele Øst-Finnmark kan bli overlatt til seg selv i en krise-situasjon hvis den eneste veiforbindelsen inn til regionen som grenser til Russland blir ødelagt. Kommunen har også egne beredskapsråd til innbyggerne som går lengre enn de nasjonale rådene. Kommunen har også ansatt en egen beredskapsrådgiver.

«Vi anbefaler å ha to uker med egenberedskap. Ikke én uke, slik det nasjonale rådet lyder»

Berit Randveig Nilssen, ordfører

Så godt som alle kommuner har en helhetlig ROS-analyse, ifølge Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskaps kommuneundersøkelse, men noen mangler oppdatert analyse eller oppfyller ikke minimumskravene.

Den spente situasjonen gir større grunn enn før til å unnta ROS-analyser, beredskapsplaner og andre sensitive dokumenter fra offentlig innsyn. Offentleglova gir flere muligheter til det.

Ulik risiko og sårbarhet

Det er stor variasjon i hva slags risiko kommunene er utsatt for. I Finnmark utgjør nærheten til Russland en trussel som krever mange ulike tiltak. Noen kommuner har forsvarsanlegg, forsvarsindustri, energianlegg, havner og annen viktig infrastruktur. Andre steder er særlig utsatt for naturødeleggelser som følge av ekstremvær.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet

Totalberedskapskommisjonen skriver i sin utredning:

«Fylkeskommunen har rollen som regional planmyndighet og skal ta hensyn til samfunnssikkerhet i fylkesplanleggingen sin. Enkelte fylkeskommuner utarbeider regionale planer som bygges på fylkes-ROS. Telemarksforskning har tidligere påpekt at antallet, omfanget og innretningen på de regionale planene varierer. Enkelte fylkeskommuner og statsforvaltere, som Innlandet fylkeskommune og Statsforvalteren i Innlandet, samkjører prosessene med å utarbeide henholdsvis fylkesROS og regional plan. Dette bidrar til å sikre at den samme kunnskapen legges til grunn hos begge myndighetene, noe som igjen bidrar til bedre samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.»

Fylkestinget i Finnmark vedtok i mars 2025 i den regionale planstrategien «Utviklingsplan for Finnmark» at det skal utarbeides Regional plan for robusthet og motstandskraft i Finnmark.



Amerikanske og norske soldater trente sammen i Alta i øvelsen «Joint Viking». (Foto: Wikimedia)

Hva må kommuner og fylkeskommuner gjøre for å skjerpe beredskapen?

Tettere samarbeid lokalt

Godt samarbeid på alle nivåer, og ikke minst *mellom* nivåene, er avgjørende for god beredskap og krisehåndtering.

Det mest konkrete tiltaket for kommunene i totalberedskapsmeldingen er at alle skal ha eller delta i et kommunalt beredskapsråd. Dette er samarbeidsorganer for å koordinere beredskap og krisehåndtering. Her deltar ledelsen i kommunen sammen med lokale frivillige organisasjoner og næringsliv, politi, heimevern, sivilforsvar og andre statlige etater.

80 prosent av kommunene har kommunalt beredskapsråd, ifølge DSB. Det er altså fortsatt 20 prosent av kommunene som ikke har det.

Stortinget mener at frivillige organisasjoner må inkluderes mer i beredskapsrådene og i det lokale beredskapsarbeid. KS, Frivillighet Norge og Norsk Friluftsliv står sammen om at kommuner og frivillige organisasjoner må samarbeide bedre i hverdagen for å lykkes med å håndtere kriser.

KS anbefaler også kommuner å samarbeide med hverandre om samfunnssikkerhet og beredskap. 80 prosent av kommunene gjør det, ifølge en rapport PwC har gjennomført på vegne av KS. Konklusjonen er at samarbeid styrker evnen til å forebygge og håndtere hendelser, særlig hvis samarbeidet formaliseres.

Sikre tilstrekkelig arbeidskraft

I alvorlig krise og krig trenger kommunene nødvendig arbeidskraft til å drive de viktigste tjenestene og til å håndtere krisen lokalt. Samtidig kan regjeringen, etter endringer i sivilbeskyttelsesloven i 2025, beordre alle arbeidsføre til å utføre et sivilt arbeid. Det kan være for å støtte det militære forsvaret, beskytte sivilbefolkningen eller ivareta grunnleggende samfunnsfunksjoner.

Loven sier ikke noe om at denne arbeidsplikten må ta hensyn til kommunenes og fylkeskommunenes behov for personell til grunnleggende tjenester og egne beredskapsoppgaver. KS mener dette må avklares.

Styrke befolkningens demokratiske beredskap

Vi stoler i stor grad på hverandre og på lokale og nasjonale myndigheter. Tillit er vår beredskap mot undergraving av demokratiet, som er en økende risiko med digitale påvirkningsaksjoner. Nettverk av russiskvennlige hackere angrep senest stortingsvalget i 2025 gjennom påvirkningsaksjoner i sosiale medier. Høy tillit er også limet i lokalsamfunnet som gjør at vi kan mobilisere bredt når krisen skjer.

I lokaldemokratiet kan innbyggerne delta i formelle medvirkningsorganer og de involveres i politiske prosesser. Kommunen samarbeider med organisasjonsliv og næringsliv. I offentlige tjenester som skoler, bibliotek og kulturinstitusjoner praktiserer vi ytringsfrihet, kritisk tenkning og lærer om demokratiet.

KS tilbyr det interaktive, digitale læringsspillet Stemme. Målet er å styrke elevers demokratiske kompetanse.

Styrke egenberedskapen i lokalsamfunnet

DSB skjerpet rådene om egenberedskap i 2024, og utvidet varigheten fra tre dager til minst én uke. Da skal vi klare oss uten strøm, vann, kloakk og nett. Og vi blir rådet til ha en beredskapsvenn, som ble årets ord samme år. DSB gjennomfører hvert år i oktober Egenberedskapsuka, der mange kommuner deltar.

I de politiske prioriteringene fra KS' landsting sier kommuner og fylkeskommuner at de vil arbeide for alternative løsninger for drikkevann og oppvarming og for flere lokale beredskapslagre.

Styrke den digitale sikkerheten

En rekke kommuner er blitt utsatt for dataangrep, noen med alvorlige konsekvenser. Derfor samarbeider KS tett med kommuner og fylkeskommuner om digital beredskap og trygge digitale løsninger. KS Digital lager digitale fellestjenester for kommunesektoren og legger stor vekt på sikre løsninger. Samarbeid mellom kommuner om digitalisering og IKT styrker sikkerheten.

Et tiltak i totalberedskapsmeldingen er å utdanne flere med nødvendig kompetanse innen digital sikkerhet. Kommunesektoren må få sin del av disse ressursene.

Øve selv og sammen med andre

Kommunene plikter å øve på tiltak i sine beredskapsplaner. Mange kommuner gjennomfører felles øvelser, for eksempel på skogbrann, og ofte i samarbeid med politiet og andre nødetater. Felles øvelser kan bli hyppigere og bedre koordinert, svarer kommunene i PwCs undersøkelse for KS. Bare om lag en tredel av kommunene involverer beredskapsrådet, altså andre aktører i lokalsamfunnet, i øvelser.

I sine politiske prioriteringer fra KS' landsting i 2024 vil kommunesektoren ta initiativ til flere øvelser med vekt på samordning mellom flere lokale, regionale og nasjonale aktører.

EKSEMPEL: Ringerike kommune – bruker erfaringene fra ekstremvær aktivt

Etter ekstremværet «Hans» har Ringerike kommune analysert erfaringene og identifisert hvilke grupper som klarte seg best og mer sårbare grupper. Ringerike kommune har utmerket seg med et helhetlig og systematisk arbeid med beredskap, særlig gjennom sitt aktive beredskapsråd og satsing på egenberedskap.

Kommunen har etablert tydelige oppmøtesteder for innbyggere ved bortfall av strøm og telekommunikasjon, med Frivillighetens hus i Hønefoss som hovedpunkt for informasjon, varsling og støtte. Beredskapsarbeidet er forankret i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og kommunen har tatt rollen som både myndighet og pådriver overfor andre aktører.



Ekstremværet Hans førte til oversvømte veier, skred og tusenvis av innbyggere evakuert på få timer. Ringerike er en av flere kommuner som har tatt lærdom. (Foto: Viken fylkeskommune)

EKSEMPEL: Kommune-til-kommune-samarbeid med Ukraina

Lokale myndigheter har spilt en avgjørende rolle under krigen i Ukraina. De har blant annet bidratt til å opprettholde samfunnsfunksjoner, beskytte sivile og sikre demokratisk motstandskraft. Kommunene har stått i frontlinjen for krisehåndtering, humanitær hjelp og lokal koordinering, og har vist hvordan lokaldemokrati kan være en bærebjelke i nasjonal motstand. Norske kommuner kan hente verdifull inspirasjon gjennom kommune-til-kommune-samarbeid med Ukraina. Slike partnerskap gir mulighet for gjensidig læring, kapasitetsbygging og støtte til utvikling av lokaldemokratiske strukturer.



Sokndal kommune er en av flere som har inngått samarbeid med en kommune i Ukraina. Ordfører Andriy Noha fra den ukrainske kommunen Zaliztsi og tidligere ordfører i Sokndal, Jonas Andersen Sayed. (Foto: Privat)

KS' satsing på samfunnssikkerhet og beredskap

KS har i 2025 startet opp den langsiktige satsingen «Sikre og motstandsdyktige kommuner og fylkeskommuner – felles løft for styrket samfunnssikkerhet og beredskap». Målet er å styrke beredskapen i kommunesektoren med kunnskap og konkrete verktøy til å håndtere alvorlige kriser og krig. Satsingen skal også bidra til økt beredskapssamarbeid mellom kommunene. Vi vil samarbeide med DSB, statsforvalterne, Heimevernet og andre relevante aktører.

Vi vil sette i gang arbeid for å analysere hva som må gjøres for at kommunene skal være bedre forberedt på alvorlige kriser og krig, og bidra med konkrete anbefalinger.

KS vil starte opp et nytt nettverk høsten 2025 for sikre og motstandsdyktige kommuner og fylkeskommuner. Alle blir invitert til å delta. Nettverket skal være en digital arena for faglig oppdatering og erfaringsdeling. Den primære målgruppen er beredskapskoordinatorer og kommunedirektører.

I den nye satsingen vil KS utvikle flere digitale beredskapsøvelser som skal gjøres tilgjengelige for alle kommuner og fylkeskommuner.



KS spør

3. Hva må vi prioritere i vår kommune/ fylkeskommune for å styrke beredskaps-evnen – både i egen organisasjon og i lokalsamfunnet?

Design: Bly.as

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

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

ISBN: 978-82-93866-80-0