



Møteinncalling
Eldrerådet

Møtested: Fredrikstad Rådhus, Nygaardsgata 16, møterom Gutzeit, 4. etg
Tidspunkt: 27.01.2026 kl. 10:00

Eventuelle forfall meldes snarest til Marit Hexeberg, telefon 913 014 30,
e-post: mahe@fredrikstad.kommune.no
Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til leder Per
Edvardsen e-post: per-edva@online.no, med kopi til møtesekretær;
mahe@fredrikstad.kommune.no

Fredrikstad 20.01.2026

Per Edvardsen
leder

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 1/26	Orientering fra leder, medlemmer og administrasjonen	
OS 2/26	Storbykonferanse i Drammen 20. - 21. mai 2026, og Fredrikstad eldreråd er arrangør i 2027	
OS 3/26	Orientering til sak: Prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester og til sak: Orientering om brukerundersøkelser (kl. 10:15 - 11:00)	
PS 1/26	Referatsaker	
RS 1/26	Generasjonslekene til Fredrikstad?	
PS 2/26	Prioritering i kommunale helse- og omsorgstjenester	
PS 3/26	Orientering om brukerundersøkelser	
PS 4/26	Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 - status og revidering av tiltaksplan	
PS 5/26	KS Debattheft 2026 - Tid for taktskifte	
PS 6/26	Forslag til detaljregulering for Stjernehallen, arealplanID 1218 Sentrum - Høring og offentlig ettersyn	

OS 1/26 Orientering fra leder, medlemmer og administrasjonen
OS 2/26 Storbykonferanse i Drammen 20. - 21. mai 2026, og Fredrikstad eldreråd er arrangør i 2027
OS 3/26 Orientering til sak: Prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester og til sak: Orientering om brukerundersøkelser (kl. 10:15 - 11:00
PS 1/26 Referatsaker

Fra: Skauen Anne[aska@fredrikstad.kommune.no]

Sendt: 17.10.2025 14:48:17

Til: Sunde Kjersti Aune;Bjørnebekk Line Jeanette Fagerli;Solgaard Hilde;Hexeberg Marit Irene;Skauen Anne C. Johnsen;Kopperud Birgitte

Skauen[kjekva@fredrikstad.kommune.no;liebjo@fredrikstad.kommune.no;hildso@fredrikstad.kommune.no;mahe@fredrikstad.kommune.no;anjs@fredrikstad.kommune.no;bisk@fredrikstad.kommune.no]

Tittel: Generasjonslekene til Fredrikstad?

Hei dere og god fredag - dette har jeg så lyst til å få til i Fredrikstad.

Kanskje i kombinasjon med Eldredagen til neste år? Ønsker dere å møtes for å drøfte dette?

[Nytt rekordår for Generasjonslekene - Aldersvennlig](#)

vh Anne

Aldersvennlig » Aktuelt » Nytt rekordår for Generasjonslekene

Nytt rekordår for Generasjonslekene

Postet: 16.10.25 (oppdatert 22.10.25)



I år som i tidligere, er tilbakemeldingene fra arrangørene at Generasjonslekene har en dobbelverdi: det bidrar til mangfold og inkludering på tvers av generasjoner. Samtidig bidrar lekene til nye samarbeid på tvers i lokalsamfunnet.

2025 har vært et rekordår for Generasjonslekene med nær 70 arrangementer landet rundt. Sandnes satte deltakerrekord med over 4000 sandnesbuere. Bergen er

en av flere nye arrangører, mens Sortland er blant kommunene der lekene er blitt tradisjon.

«Dette har jeg gledet meg til et helt år! Så mange fine folk vi kan treffe på en dag! Så artig å møtes for å gjøre en aktivitet. Dette skaper innhold i min hverdag».

Det var en av tilbakemeldingene folkehelsekoordinator Karina Dahl Christensen fikk da fra en av de frivillige da Sortland arrangerte Generasjonslekene tidligere i år.

– Det sier mye om hva Generasjonslekene betyr, smiler hun.

Imponert

For fjerde år på rad har senteret bistått kommuner og frivilligsentraler over hele Norge i planlegging av [Generasjonslekene](#).

– Det har vært en sann glede å få følge alle sammen fra start til mål, sier Anne Berit Rafoss, "generasjonslekgeneral" i Senteret for et aldersvennlig Norge.

Hun forteller om stor kreativitet, aktivitet, samskaping og samarbeid på høyt nivå.

– Vi lar oss nok en gang imponere over variasjonen i de ulike arrangementene. Og engasjementet og viljen til å skape gode møteplasser på tvers av generasjoner, sier hun.

– Så er det jo også gledelig å se at Generasjonslekene skaper ringvirkninger for samarbeid på tvers i lokalmiljøene, legger hun til.

Dobbel verdi



Karina Dahl Christensen (bak f.v) og resten av arbeidsgruppa for Generasjonslekene i Sortland. Foto: Roger Vagle/ Bladet Vesterålen

I år som i tidligere, er tilbakemeldingene fra arrangørene at Generasjonslekene har en dobbelverdi: det bidrar til mangfold og inkludering på tvers av generasjoner. Samtidig bidrar lekene til nye samarbeid på tvers i lokalsamfunnet.

Det er noe de har erfart i Sortland. Der ble Generasjonslekene gjennomført som et samarbeid mellom kommunen, Vesterålen Friluftsråd, Frivilligsentralen, Kulturfabrikken og KF Venneforening. Samt flere frivillige lag og foreninger.

– Folkehelseperspektivet i det å samles på tvers av alder, nasjonalitet og funksjon, der lek og læring er utgangspunkt for samhandling, er noe av grunnen til at vi har valgt å arrangere Generasjonslekene flere ganger, forteller Karina.

– I tillegg har Generasjonslekene ført til nye samarbeid mellom lag og foreninger, og styrket dugnadsånden i lokalsamfunnet – alt uten store kostnader.

Gøy og meningsfullt



Stine Lampe (t.v) og Marianne Hestholm ønsker seg generasjonsleker i alle bydelene i Bergen. Foto: Ane Lindstad, BA

I Bergen har de erfart det samme. De arrangerte lekene for første gang i år, men i to ulike bydeler. Frivillighetskoordinatorene Stine Lampe og Marianne Hestholm har vært ildsjelene bak, men i godt samarbeid med lokale skoler og idrettslag.

– Å arrangere Generasjonslekene har gitt oss en fantastisk mulighet til å samarbeide med nye organisasjoner. Sammen har vi gjennomført to arrangementer som har samlet lokalsamfunnet på tvers av generasjoner, sier Marianne.

– Det har vært utrolig kjekt og gikk over all forventning. Samarbeidspartnerne har vært svært positive, og vi har fått mange gode tilbakemeldinger – både fra barna og de voksne deltakerne, forteller Stine.

Nå håper de to at det blir leker i flere bydeler neste år.

– Det har vært både gøy og meningsfylt – og nå ønsker vi å utvide suksessen til å omfatte alle bydelene i Bergen neste år. Dette vil gi enda flere muligheten til å delta lokalt, og vi kan skape flere gylne møter mellom unge og eldre, avslutter Marianne.

Frivillighetens rolle

Norges Frivilligsentraler (NFS) har også vært sentral i tilretteleggingen

Generasjonslekene 2025. Både lokalt, men også nasjonalt. Michelle Grude Heggen, rådgiver Sosial bærekraft og folkehelse i NFS, er stolt over arbeidet som blir lagt ned.

– Vi i Norges Frivilligsentral er utrolig stolte av hva Frivilligsentralene oppnår gjennom sitt samarbeid med kommuner og lokalsamfunn, sier Michelle.

– Vi håper Generasjonslekene er med å synliggjøre og forsterke bindeledsfunksjonen til frivilligsentralene. Ikke minst den rollen frivilligheten har i lokalsamfunnet. Dette vil bidra skape enda mer aldersvennlige og inkluderende samfunn, legger Michelle Grude Heggen

Ny runde med Generasjonslekene i 2025

Generasjonslekene er et av tiltakene i Bo trygt hjemme-reformen, og Senteret for et aldersvennlig Norge vil også i 2026, i samarbeid med Norges Frivilligsentraler, legge til rette slik at Generasjonslekene kan arrangeres i norske byer og tettsteder.

– Målet er å få enda flere nye arrangører. Nå er Generasjonslekene blitt en tradisjon flere steder, og også en tradisjon for oss. I disse dager jobber vi med rammene for gjennomføring i 2026. Vi tar med oss innspill, erfaringer og tilbakemeldinger fra årets arrangører og gleder oss stort til en ny runde, avslutter Anne Berit.

Mer informasjon om Generasjonslekene 2026 kommer.

E-post:

aldersvennlignorge@helsedir.no

Andre kontaktpunkter:

Våre ansatte

Besøksadresse

Ystenesgata 6 B inngang øst

6003 Ålesund

Postadresse

Pb 220 Skøyen
0213 Oslo

Følg oss

Facebook
LinkedIn

Tilgjengelighetserklæring

Personvernerklæring



Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 27.01.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 27.01.2026:



Saksnr.: 2024/19865
Dokumentnr.: 8
Løpenr.: 317682/2025
Klassering: F00

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	3/26
Eldrerådet	27.01.2026	2/26
Helseutvalget	28.01.2026	1/26

Prioritering i kommunale helse- og omsorgstjenester

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Fredrikstad kommune legger de tre prioriteringskriteriene:

- Nytte
- Ressurs
- Alvorlighet

slik anbefalt av Helsedirektoratet, til grunn som overordnede kriterier for prioritering for kommunens helse- og omsorgstjenester.

Sammendrag

Råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldrerådet får saken til uttalelse.

I denne saken redegjøres det for nasjonale føringer for prioritering i kommunale helse- og omsorgstjenester. Helsedirektoratet publiserte våren 2025 Nasjonal veileder for prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester. De gjeldende kriteriene for prioriteringer er nytte, ressurs og alvorlighet.

Veilederen skal støtte kommunene i systematiske og kunnskapsbaserte prioriteringsprosesser. Veilederen beskriver hvordan kriteriene kan brukes på politisk, administrativt og klinisk nivå. Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune legger kriteriene til grunn for overordnede prioriteringer i kommunens helse- og omsorgstjenester.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Nasjonal veileder for prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester [[nettdokument](#)]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 10. april 2025)
2. [Meld. St. 21 \(2024–2025\)](#) Helse for alle. Rettferdig prioritering i vår felles helsetjeneste

Saksopplysninger

Bakgrunn

Norge var det første industrialiserte land som nedsatte et eget prioriteringsutvalg som fikk i mandat å drøfte prinsipper og retningslinjer for prioriteringer i helsevesenet.

Verdiene som er lagt til grunn for den norske helse- og omsorgstjenesten bygger på anbefalinger fra det såkalte Lønning II utvalget, ledet av professor Inge Lønning.

Dette utvalget konkluderte med at det er tre forhold som alle er relevante i prioriteringssammenheng:

- Tilstandens alvorlighet
- Tiltakets nytte
- Rimelig forhold mellom tiltakets kostnader og tiltakets effekt

Disse prioriteringskriteriene ble senere for spesialisthelsetjenesten (sykehusene), tatt inn i pasient- og brukerrettighetsloven. Kriteriene er utgangspunktet for all prioritering av helse- og omsorgstjenester innen spesialisthelsetjenesten.

Prioritering av helse- og omsorgstjenester i kommunene, har ikke vært like mye fremme i den offentlige debatten som prioritering innen spesialisthelsetjenesten. Spørsmålet om prioritering innen den kommunale helse- og omsorgstjenesten ble første gang drøftet i en NOU fra 2018 nr. 16 – Det viktigste først – Prinsipper for prioritering i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for offentlig finansierte tannhelsetjenester.

Regjeringen Støre har i stortingsmelding 21 for (2024-2025), fremmet regjeringens ønsker og politikk for - rettferdig prioritering innen vår felles helse- og omsorgstjeneste. Denne stortingsmeldingen tar for seg alle deler av vår felles finansierte spesialisthelsetjeneste, kommunens helse- og omsorgstjeneste og den offentlige finansierte tannhelsetjenesten. I meldingen viderefører regjeringen de tre kriteriene fra Lønning II utvalget;

- i. nyttekriteriet – et tiltaks prioritet øker i tråd med forventet nytte av tiltaket,
- ii. ressurskriteriet – et tiltaks prioritet øker desto mindre ressurser det legger beslag på, og
- iii. alvorlighetskriteriet – et tiltaks prioritet øker i tråd med alvorligheten av tilstanden.

Helsedirektoratet har fulgt opp stortingsmeldingen overfor kommunenes helse- og omsorgstjeneste, ved å publisere en veileder om prioritering innenfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten 10. april 2025.

Hensikt med veilederen

Nasjonal veileder for prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester er ment å fungere som en prosessveileder. Det betyr at den gir anbefalinger til prosesser for beslutninger om prioriteringer, men ikke til hva som skal prioriteres.

Veilederen har til hensikt å bidra til mer systematisk og kunnskapsbasert prioriteringsarbeid. Den gir anbefalinger om bruk av prioriteringskriteriene nytte, ressurs og alvorlighet, bruk av styringsinformasjon og tilrettelegging for god prioriteringspraksis på politisk, administrativt og klinisk nivå.

Hva vil det si å prioritere

Å prioritere handler om å sette noe fremfor noe annet. I helse- og omsorgstjenesten er det nødvendig å gjøre prioriteringer fordi mulighetene for og ønskene om hvilke tiltak og tjenester som kan tilbys overstiger ressursene som er tilgjengelige.

Det er verdt å merke seg at det å ikke prioritere innebærer også en prioritering.

Prioriteringer i helse- og omsorgstjenesten kan innebære å tilby nye tiltak og tjenester eller å avvikle eksisterende. Det kan også innebære å tilby tiltak og tjenester som før, men med færre eller andre ressurser. I kommunale helse- og omsorgstjenester vurderes det ofte om et tiltak eller en tjeneste skal tilbys eller ikke og om det finnes alternative måter å utforme tiltaket eller tjenesten på. For eksempel om tiltaket og tjenesten gjennom oppgavedeling eller tverrfaglig samarbeid, kan ytes med andre ressurser enn før.

Innenfor de rammer som settes i pasient- og brukerrettighetsloven spesielt § 2-2 (pasienten og brukerens rett til tjenester), og i kommunens helse- og omsorgstjenestelov § 4-1 (forsvarlighetskravet), står kommunen ganske fritt til å prioritere sine tjenester og tiltak innen kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Litt nærmere om prioriteringskriteriene

Nyttekriteriet

Et tiltaks prioritet øker i tråd med den forventede nytten av tiltaket. Den forventede nytten av et tiltak vurderes ut fra om kunnskapsbasert praksis tilsier at tiltaket kan øke pasientens livslengde og/eller livskvalitet gjennom å gi økt sannsynlighet for:

- overlevelse
- forbedring eller redusert tap av mestring og/eller fysisk eller psykisk funksjon
- reduksjon av smerter, fysisk eller psykisk ubehag.

Det skal legges vekt på hvordan tiltaket gir tjenestemottakerne flere gode leveår gjennom

- at det forebygger tap av mestring og funksjon
- at det opprettholder mestring og funksjon
- økt mestring og funksjon
- mindre tap av mestring og funksjon
- mindre smerter og ubehag
- bremsset sykdomsutvikling

Ressurskriteriet

Et tiltaks prioritet øker desto mindre ressurser det legger beslag på.

Det må vurderes hvilke ressurser, i omfang og kostnader, som inngår i tiltaket. Det kan for eksempel være ressurser knyttet til

- personell, kompetanse og behov for rekruttering
- lokaler og boliger
- inventar, materiell, digitale verktøy og medisinsk utstyr
- tid til transport, gjennomføring av tiltak, administrasjon og dokumentasjon

Alvorlighet – tilstandens alvorlighet

Et tiltaks prioritet øker i tråd med alvorligheten av tilstanden. En tilstands alvorlighet vurderes ut fra:

- risiko for død eller tap av mestring og/eller funksjon
- graden av tap av mestring og/eller fysisk eller psykisk funksjon
- smerter, fysisk eller psykisk ubehag
- Både nå-situasjonen, varighet og tap av fremtidige leveår har betydning for graden av alvorlighet.

Graden av alvorlighet øker jo mer det haster å komme i gang med tiltaket.

Relevante bestemmelser

Pasient og brukerrettighetsloven § 2-2 (pasienter og brukeres rett til kommunale helse- og omsorgstjenester).

Kommunens helse- og omsorgstjenestelov § 3-1 og § 3-2 (kommunens plikt til å tilby helse- og omsorgstjenester til befolkningen), og § 4-1 (krav om at tjenester som ytes av kommunens helse- og omsorgstjeneste, skal være faglig forsvarlige).

Konsekvenser for sosial bærekraft

Dersom kommunen klarer å prioritere sine ressurser til kommunens helsetjenester i samsvar med prioriteringskriteriene som er anbefalt av helsedirektoratet, er det rimelig å legge til grunn at dette også vil ha en positiv effekt på sosial bærekraft.

I Fredrikstad kommune legges det til grunn at den største folkehelseutfordringen er sosial ulikhet i helse. Dersom kommunen klarer å gjøre gode prioriteringsprosesser, vil konsekvensen kunne være at flere pasienter og brukere får bedre og mer tilrettelagte helse- og omsorgstjenester. Dette vil over tid kunne ha en betydelig positiv effekt på folkehelsen i kommunen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Kommunens helse- og omsorgstjeneste er forpliktet til å holde seg innfor de økonomiske rammene som bystyret stiller til disposisjon for den enkelte budsjettår.

Etterspørselen etter kommunale helse- og omsorgstjenester er i sterk økning, ikke minst i forbindelse med den demografiske utviklingen i befolkningen.

Klare prioriteringskriterier og føringer for bruk av kommunens økonomiske midler på dette området, bør underlette for arbeidet med å drive tjenestene i balanse med de tildelte økonomiske rammene.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant for saken.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for saken.

Vurdert for uttalelser i rådene

Råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldrerådet får saken til uttalelse.

Rådene er med på å sikre bred medvirkning i saker som angår deres målgrupper med tjenester fra Kommuneområde helse.

Vurdering

Helsedirektoratet legger til grunn at prioriteringskriteriene kan benyttes på alle nivåer i kommunen. Kriteriene bør behandles og vedtas på politisk nivå, men er også tenkt anvendt på administrativt nivå i kommunen.

Helsedirektoratet legger til grunn at kriteriene kan anvendes på alle nivåer i kommunen fra kommunens administrative toppledelse, via kommunens mellomledelse, og til det ytterste leddet hvor kommunens ansatte må prioritere i enkeltsaker, og for den enkelte pasient og bruker.

Når det gjelder prioritering av helse- og omsorgstjenester i kommunen, er ikke kriteriene direkte juridisk bindende. Det er opp til kommunen selv å beslutte på hvilket grunnlag man ønsker å prioritere innenfor de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Dette har blant annet sammenheng med det kommunale selvstyret, og kommunens uavhengighet overfor staten.

Ofte omtaler man dette som det kommunale frie skjønnet. Det frie skjønnet innebærer at kommunen kan velge mellom ulike lovlige løsninger når den fatter vedtak. Det frie skjønnet åpner for at kommunene kan tilpasse vedtak og praksis til ulike lokale og individuelle forhold. Fritt skjønn gir rom for både faglige vurderinger og for lokale politiske vurderinger.

Kommunedirektøren mener at de tre prioriteringskriteriene; nytte, ressurs og alvorlighet, bør legges til grunn i organisatoriske prosesser hvor ressursene og ressursbruk innen kommunens helse- og omsorgstjeneste er tema.

Dette kan for eksempel være i budsjettprosesser hvor det handler om disponering av kommunens økonomiske ressurser som er avsatt til helse- og velferdsformål.

Kriteriene kan og bør trekkes inn i diskusjoner om innsparinger som kan bli nødvendige av hensyn til kommunen og helse- og omsorgstjenestens økonomiske situasjon. Dette kan blant annet handle om forslag om innsparinger, med diskusjoner om kutt i tjenester og tiltak for grupper eller enkelt brukere.

Kriteriene kan anvendes i forbindelse med ønsket omstillingsarbeid innen kommunens helse- og omsorgstjeneste. For eksempel en ønsket omstilling mot øket digitalisering av tjenestene innen helse og velferd.

Prioriteringskriteriene kan også benyttes i forbindelse med prioritering i enkeltsaker, og/eller som utgangspunkt for kommunens egen utforming av kriterier for tildeling av tjenester innenfor saksområder hvor det måtte være ønskelig.

Alternative løsninger

Helseutvalget kan velge mellom følgende løsninger.

1. Vedta kriteriene fra Helsedirektoratet slik kommunedirektøren anbefaler
2. Vedta kriteriene eventuelt i kombinasjon med egne kriterier utvalget ønsker å legge til
3. La være å vedta kriteriene fra Helsedirektoratet

Konklusjon

Fredrikstad kommune legger de tre prioriteringskriteriene:

- Nytte
- Ressurs
- Alvorlighet

slik anbefalt av Helsedirektoratet, til grunn som overordnede kriterier for prioritering for kommunens helse- og omsorgstjenester.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 27.01.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 27.01.2026:



Saksnr.: 2023/19572
Dokumentnr.: 9
Løpenr.: 325648/2025
Klassering: G00

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	2/26
Eldrerådet	27.01.2026	3/26
Helseutvalget	28.01.2026	3/26

Orientering om brukerundersøkelser

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering

Sammendrag

Denne saken omhandler brukerundersøkelser i Kommuneområde helse, metoder for gjennomføring og videre utviklingsarbeid på området. Brukere og pårørendes erfaringer er en sentral kilde til å utvikle kvaliteten i helse- og omsorgstjenestene.

I 2026 skal det gjennomføres både pårørende- og brukerundersøkelser i Kommuneområde helse. Resultatene legges frem for helseutvalget og rådene når undersøkelsene er gjennomført. Det skal samtidig utvikles en automatisert løsning for kontinuerlig innhenting og analyse av tilbakemeldinger, med målsetting om å tas i bruk fra 2027.

Kommunedirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Brukere og pårørendes erfaringer er en viktig kilde til å utvikle og forbedre kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten. Når deres stemmer trekkes systematisk inn i forbedringsarbeidet, får vi bedre innsikt i hva som fungerer, hvor det svikter, og hvordan tjenestene kan utvikles videre. Brukermedvirkning utøves på flere nivåer, fra det individuelle møtet mellom tjenesteyter og bruker, til utforming av tjenester, utvikling av systemer og politiske prioriteringer. For at medvirkningen skal være reell, må det sikres sammenheng mellom disse nivåene

Helselovgivningen pålegger ikke kommunen å gjennomføre brukerundersøkelser, men det stilles tydelige krav om at tjenestene skal innhente og bruke erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende som del av kvalitetsarbeidet.

Helse begynte med standardiserte brukerundersøkelser i 2009/2010 (i hovedsak fra www.bedrekommune.no) og har gjennomført brukerundersøkelser på ulike tjenesteområder omtrent annethvert år. Frekvens på omtrent annen hvert år har vært anbefalt på grunn av kostnader og at brukerne ikke skal belastes for mye. Den siste undersøkelsen ble gjennomført i 2024.

Metoder for gjennomføring

Etter innspill i helseutvalget har Fagstab helse undersøkt måter å gjennomføre spørreundersøkelser på. All innhenting av data i forbindelse med spørreundersøkelser, uavhengig av metode, må følge krav til personvern og samtykke.

Bedrekommune

Bedrekommune er et nasjonalt, standardisert verktøy som er utviklet av KS. Verktøyet brukes for å måle brukeropplevd kvalitet og tilfredshet i kommunale tjenester. Undersøkelsene kan tilpasses noe med lokale spørsmål.

Fordeler:

- Standardisert og kvalitetssikret metode med gode sammenligningsmuligheter.
- Gir et pålitelig beslutningsgrunnlag for politisk og administrativ oppfølging.

Ulemper:

- Begrenset lokal tilpasning av spørreskjema.
- Kostnader og avhengighet av ekstern leverandør.
- Gir kun et øyeblikksbilde, ikke løpende eller kontinuerlige tilbakemeldinger.
- Krever betydelig administrativt arbeid i planlegging og gjennomføring av undersøkelsen.

Oslomodellen

Oslo kommune, sykehjemsetaten, har utviklet en automatisert modell som sender ut undersøkelser, analyserer store mengder data og kategoriserer dem i temaer (for eksempel kommunikasjon, trygghet, medvirkning, ventetid).

Fordeler:

- Storskala kapasitet: Tusenvis av innspill kan analyseres fortløpende.
- Redusert manuelt arbeid: Ressurser flyttes fra sortering av data til faktisk kvalitetsarbeid.
- Økt presisjon: Maskinlæring identifiserer mønstre som ofte overses ved tradisjonell manuell analyse.
- Sanntidsinformasjon: Resultater kan oppdateres kontinuerlig og visualiseres i dashboard for ledere og politikere.
- Lik praksis på tvers av enheter: Ensartet metode sikrer rettferdig og sammenlignbar vurdering.

Ulemper:

- Viktige nyanser og detaljer i svarene kan gå tapt.
- Resultatene avhenger av kvaliteten på data.
- Krever jevnlig oppfølging og kvalitetssikring.

Andre måter å gjøre brukerundersøkelser

Enkle, selvutviklede spørreundersøkelser (nett/SMS/papir)

Kostnader:

- Lav kostnad hvis interne ressurser brukes til utforming og analyse.
- Kostnad for SMS-utsendelser og papir (trykk/porto) kan variere.

Ressursbruk:

- Krever tid til å lage spørsmål, distribuere og analysere svar.
- Moderat kompetansebehov.

Fordeler:

- Fleksibelt og raskt å tilpasse til behov.
- Kan nå mange brukere samtidig.
- Kan være en god løsning for enkle målinger med begrenset budsjett.

Ulemper:

- Risiko for lav svarprosent.
- Begrenset dybde i svarene.
- Bør kombineres med påminnelser for å øke svarprosent.

Målrrettede intervjuer og fokusgrupper

Kostnader:

- Moderat til høy (avhengig av antall deltakere og fasilitering).
- Kan kreve leie av lokaler eller digitale møteplattformer.

Ressursbruk:

- Høy – krever planlegging, gjennomføring og analyse.
- Kompetanse i intervjueteknikk og analyse.

Fordeler:

- Gir dyptgående innsikt og kvalitative data.
- Mulighet for dialog og oppklaring.
- Nyttig til innhenting av detaljerte tilbakemeldinger.

Ulemper:

- Tidskrevende og begrenset antall deltakere.
- Risiko for skjevhet hvis utvalget ikke er representativt.
- Bør kombineres med spørreundersøkelse for å nå bredere

Fast etablerte brukerpanel og medvirkningsarenaer

Kostnader:

- Moderat til høy – krever kontinuerlig drift og oppfølging.
- Kostnader til møter, administrasjon og eventuell kompensasjon.

Ressursbruk:

- Høy – krever strukturert oppfølging og koordinering.
- Langsiktig forpliktelse.
- Krever tydelig mandat og administrasjon.

Fordeler:

- Gir kontinuerlig dialog og brukerinvolvering.
- Bygger tillit og engasjement.

Ulemper:

- Kan bli ressurskrevende over tid.
- Risiko for at panelet ikke representerer alle brukergrupper.

Digitale tilbakemeldingsløsninger

Kostnader:

- Varierer – fra rimelige standardløsninger til dyre skreddersydde systemer.
- Løpende kostnader for drift og vedlikehold.

Ressursbruk:

- Lav til moderat – automatisert innsamling, men krever analyse og oppfølging.
- Teknisk kompetanse kan være nødvendig.

Fordeler:

- Kontinuerlig og lavterskel tilbakemelding og trendanalyse.
- Kan integreres i eksisterende digitale tjenester.

Ulemper:

- Risiko for lav respons hvis brukerne ikke er motiverte.
- Kan gi overfladiske svar, bør derfor kombineres med mer dyptgående metoder.

Brukerundersøkelser i 2026 og videre

For 2026 har direktør for Kommuneområde helse besluttet at det skal gjennomføres spørreundersøkelser med bruk av standardiserte skjema og i hovedsak utsendelse via SMS fra Bedrekommune. Det vil bli gjennomført både pårørende- og brukerundersøkelser i kommuneområde helse. Resultatene legges frem for helseutvalget og rådene når undersøkelsene er gjennomført.

2026 skal også brukes til å utvikle en automatisert løsning for kontinuerlig innhenting og analyse av tilbakemeldinger, etter modell fra Oslo kommune. Målsettingen er fra 2027 å gå over til løpende, systematisk, innhenting av erfaringer fra brukere og pårørende (Oslomodellen) som del av det ordinære kvalitets- og forbedringsarbeidet i helsetjenestene.

Relevante bestemmelser

[Lov om pasient- og brukerrettigheter \(pasient og brukerrettighetsloven\)](#). Retten til medvirkning og informasjon

[Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse og omsorgstjenesteloven\)](#). Sikre kvalitet i tjenestene

[Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten](#). Pålegger virksomheter å jobbe systematisk med forbedring av tjenestene, og evaluere virksomheten på bakgrunn av pasienter, brukere og pårørendes erfaringer.

[Lov om behandling av personopplysninger \(personopplysningsloven\)](#). Lovens formål å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Bruker- og pårørendeundersøkelser gir brukerne og pårørende en mulighet til å komme med tilbakemeldinger om hvordan kommunale tjenester oppleves og hvordan det kan gjøres bedre. Medvirkning og mulighet til å påvirke egen hverdag er viktig for opplevelse av god livskvalitet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Kostnader knyttet til brukerundersøkelsen (hovedsakelig i 2026):

- Utgifter til bruk av SMS-modul i Bedrekommune.
- Lønnskostnader knyttet til utvikling og implementering av en automatisert løsning, samt personalressurser til gjennomføring av brukerundersøkelsen i 2026 i regi av Bedrekommune.

Fra 2027 er en målsetting at kostnadene hovedsakelig er knyttet til personalressurser for oppfølging av data som kontinuerlig samles inn.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Metodene for gjennomføring legger i hovedsak opp til digitale løsninger eller intervjuer, og mindre bruk av fysisk utsendelse og svar på papir.

Ansattes medbestemmelse

Seniorombudet er orientert om at denne saken legges frem for utvalget.

Vurdert for uttalelser i rådene

Saken legges frem for elderrådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse for uttalelse. Rådene er med på å sikre bred medvirkning i saker som angår deres målgrupper med tjenester fra kommuneområde helse.

Vurdering

Lovverket stiller krav til at erfaringer skal innhentes og brukes aktivt i kvalitetsarbeidet, selv om det ikke er krav om faste, periodiske undersøkelser. Brukere og pårørende sitter på

erfaringer som er avgjørende for å forstå kvaliteten i tjenestene, avdekke svikt og målrettet forbedringstiltak.

Dagens praksis med brukerundersøkelser, hovedsakelig gjennom Bedrekommune, har gitt kommunen verdifull informasjon over tid. Bedrekommune er et anerkjent, standardisert verktøy som gir sammenlignbarhet, trenddata og både kvantitative og kvalitative innspill. Samtidig innebærer denne modellen begrensninger: lav frekvens gir et øyeblikksbilde snarere enn løpende styringsinformasjon, og manuell analyse av fritekstsvar er ressurskrevende og kan forsinke forbedringsarbeidet. Kommunen er derfor tjent med en spørreundersøkelsesløsning som i større grad enn i dag sikrer systematisk, kontinuerlig og kunnskapsbasert medvirkning i helse- og omsorgstjenestene.

Oslomodellen viser hvordan automatisert analyse kan løse flere av disse utfordringene. En slik modell gir kommunen bedre utnyttelse av ressursene, ved at mindre tid brukes på manuell sortering og mer tid kan brukes på kvalitetsutvikling. Videre gir løpende innhenting og analyse av tilbakemeldinger mer presis og oppdatert styringsinformasjon, økt likhet i vurderinger på tvers av enheter og et bedre grunnlag for ledelse og politiske prioriteringer. Dette er klart i tråd med intensjonen om reell brukermedvirkning på alle nivåer.

I 2026 blir det gjennomført bruker- og pårørendeundersøkelser med standardiserte spørreskjema fra Bedrekommune, samtidig som en automatisert lokal løsning vil bli utviklet for fullskala bruk i 2027. Denne tilnærmingen ivaretar kommunens behov for kontinuitet og sammenlignbarhet i data, samtidig som det bygges kompetanse, teknologi og erfaring med en ny og mer framtidsrettet modell. Parallell bruk reduserer risiko, gir et godt sammenligningsgrunnlag og sikrer at kommunen fortsatt oppfyller lovkrav og styringsbehov i overgangsfasen.

Kommunerådet helse skal redusere antall årsverk i ledelse og administrasjon i løpet av 2026. Målbildet og tidsplanen fra mot 2027 er tilpasset denne reduksjonen i administrativ kapasitet, og vurderes som gjennomførbar.

Fra 2027, når den automatiserte løsningen forventes å tas i bruk, vil kommunen være bedre rustet til å innhente erfaringer fortløpende og integrere disse direkte i forbedringssløyfer, lederdialog og faglig utviklingsarbeid. Dette gir et mer dynamisk og treffsikkert kvalitetsarbeid, til beste for brukere, pårørende og tjenestene som helhet.

Alternative løsninger

Utvalget kan beslutte utredelse av en annen form for gjennomføring av brukerundersøkelser enn det som direktør for Helse har planlagt og redegjort for i denne saken.

Utvalget kan beslutte at det ikke gjennomføres brukerundersøkelser i 2026.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at saken tas til orientering.

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 27.01.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 27.01.2026:



Saksnr.: 2023/37414
Dokumentnr.: 25
Løpenr.: 329353/2025
Klassering: 030

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	4/26
Eldrerådet	27.01.2026	4/26
Helseutvalget	28.01.2026	2/26

Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 - status og revidering av tiltaksplan

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler Helseutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Vedlagte reviderte tiltaksplan for perioden 2026 til 2027 til Plan for helse- og omsorgsbygg vedtas som grunnlag for iverksetting av tiltak for å oppfylle Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 (Bystyresak 138/24).
2. Tiltaksplanen rulleres videre årlig.

Sammendrag

Bystyret har i sak 138/24 Oppfølging av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 – Forslag til tiltaksplan 2024–2029 vedtatt at tiltaksplanen rulleres og eventuelt justeres hvert andre år for å holde tritt med endringer i politiske vedtak og demografiske endringer.

I denne saken legges det frem revidert tiltaksplan for perioden 2026-2027. Plan for helse og omsorgsbygg (vedlegg1). Det legges opp til en årlig rulling av tiltaksplanen.

Tiltaksplanen er oppdatert med dagens situasjon og utviklingen siden gjeldende tiltaksplan ble vedtatt. Den har fått et oppdatert kunnskapsgrunnlag for boligkjøring, demografisk utvikling og beregning av behov for antall plasser frem til 2037.

Vedlegg

- 1 Revidert tiltaksplan 2026-2027. Plan for Helse og omsorgsbygg

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak 138/24: Oppfølging av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 – Forslag til tiltaksplan 2024–2029.
2. Bystyresak 118/22: Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040.

Saksopplysninger

15.9.2022 vedtok bystyret *Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040* som grunnlag for framtidig planlegging av botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Tiltakene i planen gir grunnlag for videre utrednings- og prosjekteringsarbeid av helse- og omsorgsbygg. I behandling av Budsjett 2024 og handlingsprogram 2024–2027, vedtok bystyret at det utarbeides en sak om oppfølging av *Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040*, for perioden 2024–2029.

13.6.2024 vedtok bystyret Tiltaksplan 2024 – 2029. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040. Det ble blant annet vedtatt at tiltaksplanen skal oppdateres hvert andre år. Vedlegg 1

er en oppdatering av vedtatte tiltaksplan fra 13.06.24. Det anbefales at planen videre rulleres og oppdateres årlig, etter de beslutninger som tas gjennom de årlige budsjettbehandlingene.

Tiltaksplanen inneholder et oppdatert kunnskapsgrunnlag for boligggjøring, demografisk utvikling og beregning av behov for antall plasser det vil være behov for frem til 2037. Tiltaksplanen tar i bruk de nye begrepene for boliger i kommunal regi foreslått i bystyresak 145/2025 Forskrifter om tildeling av kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Den reviderte tiltaksplanen er som tidligere avgrenset slik at den i hovedsak omhandler tiltak for å øke antall heldøgns plasser i tråd med politiske føringer.

Oversiktene over antall heldøgns plasser er oppdatert ut fra dagens situasjon og utviklingen siden gjeldende tiltaksplan ble vedtatt. I tiltaksplanen beskrives mandat til administrativ arbeidsgruppe som skal følge opp tiltaksplanen.

Relevante bestemmelser

Bystyresak 208/2025: Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Fredrikstad kommune.

Bystyresak 138/24: Oppfølging av plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 – Forslag til tiltaksplan 2024–2029. Bystyrets vedtak 13.06.2024:

1. Tiltaksplan for perioden 2024 til 2029 til Plan for helse- og omsorgsbygg, slik det framkommer i saksopplysningene i denne saken, vedtaks som grunnlag for iverksetting av tiltak for økning av heldøgns plasser i perioden. Punkt 3, 4 og 5 innarbeides i planen. Arbeidet igangsettes umiddelbart.
2. Utredningstiltak av omsorgsbygg for alternativ bruk danner grunnlag for omdisponering av omsorgsboliger.
3. Det opprettholdes videre drift av dagens sykehjem, slik at det ikke på noe tidspunkt blir færre plasser i oppgraderingsperioden. Torsnes Sykehjem avvikles ikke før et tilsvarende sykehjem i samme nærområde er på plass og klar for drift.
4. Lindrende enhet og akutte døgnplasser vil fortsatt være lokalisert på Helsehuset.
5. Endring fra status omsorgsbolig til bolig med heldøgns omsorg skal ikke skyve personer som i dag bor i omsorgsboligene til annet tilbud mot deres vilje.
6. Det undersøkes om bruk av offentlig-privat samarbeid kan benyttes i prosjektene.
7. Planen rulleres og eventuelt justeres hvert andre år.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Arbeidet for et mer aldersvennlig samfunn er forankret i regjeringens strategi for aldersvennlige samfunn, der eldre skal kunne bidra, leve aktive liv og bevare sin selvstendighet så lenge som mulig, uavhengig av funksjonsevne.

Utviklingen av differensierte helse- og omsorgstjenester er et viktig sosialt bærekraftig tiltak.

Utvikling av en bedre differensiert tjeneste med fokus på boligggjøring vil være et viktig tilskudd til eldre som opplever ensomhet, utrygghet og som ikke har tilrettelagt bolig. Dette tiltaket vil gi mulighet for sosialt fellesskap og vil kunne utsette behovet for tjenester høyere opp i den helhetlige innsatstrappen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Veksten i behovet for heldøgns plasser møtes ved foreslåtte tiltak om å styrke heldøgnsstilbud i kommunale boliger, i stedet for å bygge ut flere institusjons plasser. I henhold til beregninger gjennomført koster en heldøgns plass i kommunal bolig i gjennomsnitt 700 000 kroner per plass, mens en institusjons plass i gjennomsnitt koster 1 300 000 kroner per plass.

Ved å planlegge godt og monitorere utviklingen kontinuerlig vil vedlikeholdsbehov og behov for endringer i antall plasser som skal tilbys oppdages tidlig. Dette er antatt å gi innsparinger.

Framdrift av de ulike tiltakene i planen innarbeides som forslag i årsbudsjett og økonomiplan for aktuell periode.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Samfunnet er på vei inn i en periode med økte antall eldre fram mot 2040. I 2030 vil det være flere eldre enn barn i Norge. Dette vil gi framtidige utfordringer med færre helsepersonell enn behovet tilsier.

Det betyr at det er nødvendig å starte dreiningen av kommunens omsorgsmodell mot en mer bærekraftig modell.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Det legges til grunn at miljømessige konsekvenser utredes i forbindelse med hvert enkelt av tiltakene om de skal gjennomføres. Det vurderes positivt at det legges opp til gjenbruk av kommunale bygg fremfor nybygging i denne reviderte tiltaksplanen.

Ansattes medbestemmelse

Tiltaksplanen er utarbeidet av Kommuneområde helse. Oversikt over boligene er utarbeidet i samarbeid med Virksomhet bolig i Kommuneområde samfunn.

Vurdert for uttalelser i rådene

Saken legges frem for eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse for uttalelse. Rådene er med på å sikre bred medvirkning i saker som angår deres målgrupper med tjenester fra kommuneområde helse.

Vurdering

Vedlagt revidert tiltaksplan viderefører tiltak for å oppnå en bedre differensiert bolig- og institusjonsmodell som raskt vil kunne øke dekningsgraden for heldøgns plasser uten å bygge nye institusjons plasser.

En økning av antall plasser vil også virke gunstig inn på bruken av korttids plasser til innbyggere som venter på langtids plass, og kan virke reduserende på overliggende problematikken i sykehus.

Det vurderes som nødvendig å gjøre justeringer i tiltaksplanen årlig. Dette som følge av endringer i heldøgnsstilbudet, der boligbygging av heldøgnsstilbudet innføres i økende grad. Det vil være nødvendig å gjøre årlige vurderinger av hvordan endringene i tilbudet fungerer og står i forhold til innbyggernes behov.

Alternative løsninger

Utvalget kan beslutte utredning av andre tiltak enn det som er foreslått i revidert tiltaksplan.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at vedlagte reviderte tiltaksplan for perioden 2026 til 2027 vedtas som grunnlag for iverksetting av tiltak for å oppfylle Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040 (Bystyresak 138/24).



Vedlegg til saksnr. 2023/37414–25

Revidert tiltaksplan 2026-2027. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040

Innhold

Revidert tiltaksplan 2026-2027. Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040	1
Avgrensning og avklaring av tiltaksplanens virkeområde	2
Boliggjøring handler om mer enn omsorgsbygg	3
Befolkningsutvikling	5
Personalressurser	6
Bemanningsnorm	6
Status heldøgns plasser, plan og forutsetninger	7
Administrativ oppfølging av tiltaksplanen	9

Avgrensning og avklaring av tiltaksplanens virkeområde

Tiltaksplanen er basert på Plan for Helse og omsorgsbygg vedtatt i bystyret 15.09.2022 (Bystyresak 118/22). I planen står det

«Det er behov for nye, innovative tiltak og løsninger. Det totale tilbudet av tjenester og botilbud må utvikles på en økonomisk og personellmessig bærekraftig måte, slik at alle som har behov for bistand, får det.

Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 er en langtidsplan for botilbudet innen heldøgns omsorg for eldre og syke i Fredrikstad kommune. Særskilte botilbud for personer med utviklingshemming og psykiske helseutfordringer omfattes ikke av denne planen.»

Av dette følger at tiltaksplanen skal være en oppsummering av dagens tilstand og se fremover for å kunne planlegge slik at Fredrikstad kommune er rustet til å tilby tjenester tilpasset fremtidens behov. Tiltaksplanen tar opp i seg politiske beslutninger om etablering og nedleggelse av omsorgsbygg. Tiltaksplanen krever derfor jevnlig justering og legges ikke for mer enn 2 år fram i tid. Det ligger også i mandatet at tiltaksplanen skal skissere strategier for å møte fremtiden med de ressurser vi har tilgjengelig.

Det har tidligere vært brukt en rekke begreper om boformer i kommunens boligportefølje. I bystyresak 145/2025, ny forskrift om tildeling av kommunal bolig, er det lagt opp til å bruke kun tre begreper; kommunal bolig, trygghetsbolig og kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester. Saken ble utsatt. I denne tiltaksplanen benyttes disse nye begrepene i påvente av at forskriftene blir vedtatt. I forslagene til forskriftene er definisjonen slik:

- Med kommunale boliger menes alle boliger som kommunen disponerer for utleie til privatpersoner. Dette innebærer boliger som eies av kommunen selv, eller som eies av stiftelser, organisasjoner og privatpersoner hvor det foreligger avtale om kommunal tildelingsrett.
- Med trygghetsbolig menes boliger som Fredrikstad kommune disponerer for utleie. Trygghetsbolig er av nøktern standard og er et virkemiddel for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke klarer å skaffe eller beholde bolig. Trygghetsbolig er en boform rettet mot personer som har vanskeligheter med å bo i sin nåværende bolig, men som ikke har behov for heldøgnsomsorg. Boligene skal være samlokaliserte og ha tilleggsfasiliteter som fellesareal og ordning med trygghetsvert.
- Med kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester, menes boliger som kommunen disponerer og som er tilrettelagt for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Boligene har et heldøgns tjenestetilbud, er selvstendige leiligheter og leietakeren har sin egen husholdning. Juridisk sett er leiligheten å betrakte som leietakers private hjem med de samme rettighetene som hjemmeboende har i egen bolig.

Formålet med kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er at personen i størst mulig grad mestrer dagliglivets gjøremål og opprettholder sitt funksjonsnivå lengst mulig.

Tiltaksplanen er avgrenset slik at den i hovedsak omhandler tiltak for å øke antall heldøgns plasser i tråd med politiske føringer.

Boliggjøring handler om mer enn omsorgsbygg

Historisk perspektiv på boliggjøring

I NOU 1992:1 «Trygghet, verdighet og omsorg» ble begrepene «boliggjøring» og «hjemliggjøring» først lansert, og var historisk sett starten på vendingen fra den tradisjonelle institusjonsmodellen. Anbefalingen var at det burde satses på utvikling av heldøgns plasser i samlokaliserte omsorgsboliger i stedet for institusjoner for å gi en mer hjemliggjøring av tilbudet til eldre. Målet var at samlokaliserte omsorgsboliger gradvis skulle erstatte institusjoner. Bakgrunnen for vendingen var at institusjonsomsorgen tok den største delen av offentlige midler, og den framtidige prognosen om mangelen på tilstrekkelig tilgjengelig helsepersonell.

I Fredrikstad innebar satsningen i løpet av 90-tallet en utbygging av omsorgsboliger. Tjenesten ble styrket med 43 årsverk inn i arbeidet mot boligene. Hjemmesykepleien ble styrket med 10 årsverk, i anledning «eldremillarden». Hensikten var at etableringen av omsorgsboliger skulle erstatte aldershjem.

NOVA rapport 16/2014, tar for seg og evaluerer satsningen i omsorgspolitikken med «boliggjøring» som et sentralt virkemiddel. Evalueringen viser at omsorgsboliger snarere ble et supplement til, og ikke et alternativ til institusjonsomsorgen. Arbeidet med å nå målsetningen om en nedbygging av institusjoner ble ikke i tilstrekkelig grad påbegynt, og institusjonsomsorgen har fortsatt en stor plass i flere kommuner, også Fredrikstad. Norge skiller seg her fra Sverige og Danmark som har gjennomført avinstitusjonaliseringen og har i dag ingen institusjoner av typen sykehjem. I Moss kommune har de en balansert modell med omtrent 50 prosent fordeling mellom langtidsopphold i institusjon og langtidsopphold i kommunal bolig tilsvarende sykehjem.

Agenda Kaupang har utarbeidet rapporten «Boligbehov for eldre innbyggere frem mot 2040» på oppdrag fra SBB Samfunnsbygg. Formålet med rapporten er å beskrive sammenhengene mellom en helhetlig boligpolitikk og utviklingen av bærekraftige helse- og omsorgstjenester i kommuner. I rapporten presenteres en prognosemodell for å beregne boligbehovet for eldre fram mot 2040, og en helhetlig bolig- og innsatstrapp.

Boligtrappen inneholder seks trinn og er koblet til den helhetlige innsatstrappen. Trinnene i boligtrappen er som følger:

1. Private boliger med livsløpsstandard
2. Private boliger uten livsløpsstandard.
3. Kommunalt disponerte boliger uten fast stedlig bemanning / trygghetsboliger
4. Tidsbegrenset opphold i bolig og institusjon
5. Boliger med døgn tjenester
6. institusjon, langtidsopphold.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at kommuner i større grad må drive en aktiv boligpolitikk og kartlegge utbyggingsbehovet i tilbudene til eldre. Det poengteres at en godt planlagt utbygging av private så vel som offentlige boliger kan gi en stor effekt på både individ og systemnivå i forhold til økt livskvalitet i alderdommen og reduserte kostnader for samfunnet. Per i dag er det ikke avklart hvem som har ansvaret for tilrettelegging og hvem skal betale for manglende tilrettelegging i en bolig.

I regjeringens eldreforhold fra 2023 er nok en gang den overordnede målsetningen å bidra til at flere eldre kan bo trygt hjemme lenger. Dersom flere eldre kan bo lenger i egen bolig må tjenester dreies tilsvarende og flere tjenester må tilbys i de eldre sine egne boliger. På

individnivå handler boliggygning først og fremst om at det er et ønske i befolkningen å få tilbringe alderdommen i egen bolig. På systemnivå handler boliggygning om å bruke midler mer effektivt. Sykehjem eller institusjon er ikke anbefalt løsning for å møte andelen eldre fram mot 2040.

Sykehjemsplasser er en av de mest ressurskrevende helse- og omsorgstilbudet kommunen har. En institusjonsmodell er ikke bærekraftig i forhold til den økonomiske situasjonen i kommunen, eller den framtidige utfordringen med tilstrekkelig tilgjengelighet til helsepersonell. I tillegg er det flere undersøkelser og forskning som viser at fremtidens eldre heller vil bo i egen bolig enn i institusjon. Boliggygning i denne sammenheng handler om at heldøgntjenester i større grad blir gitt i innbyggernes private hjem (egen eid/ leid, kommunal bolig), og å utvikle en bedre balanse mellom kommunal bolig tilrettelagt for heldøgntjenester og institusjon.

Dreiningen mot en mer boliggygt omsorgsmodell representerer også en dreining mot et nytt verdigrunnlag i det helhetlige helse- og omsorgstjenestetilbudet til eldre. Når eldre mennesker bor i egen bolig får de større muligheter til selv å styre sin egen hverdag og sitt eget liv.

Det er grunn til å tro at mange kan klare seg lenger hjemme om boligene blir bedre tilrettelagt med hjelpemidler og tilpasset forventet helsetilstand. Tilrettelegging av bolig for livsløpsstandard eller med spesialtilpassede løsninger er først og fremst et personlig anliggende. Ved å stimulere til tilpasning av bolig kan kommunen spare store beløp samtidig som befolkningen spares for lidelser, sykdom og følelse av tap og sorg over å ikke mestre hverdagen i egen bolig.

En gjennomgang av begrunnelsen for å søke seg til kommunal institusjon eller kommunal bolig viser at mange søker med begrunnelse i at de ikke er trygge i egen bolig, eller fordi boligen er upraktisk. Andelen som søker institusjon eller heldøgns plassering helt eller delvis begrunnet i uegnet bolig eller trygghet i egen bolig, var i april 2024 på 61,59 prosent. Dersom flere bor i godt tilrettelagt og egnet bolig de kan føle seg trygge i, vil det påvirke behovet for heldøgns plasseringer.

Et annet aspekt ved tilpasning av bolig er mulighet til å motta omsorg og arbeidsmiljøet til de som skal yte omsorg. Tilpasning av bolig er på samme tid en sikkerhet og trygghet for de som bor i boligen og en positiv endring i arbeidsmiljø for ansatte i hjemmetjenesten.

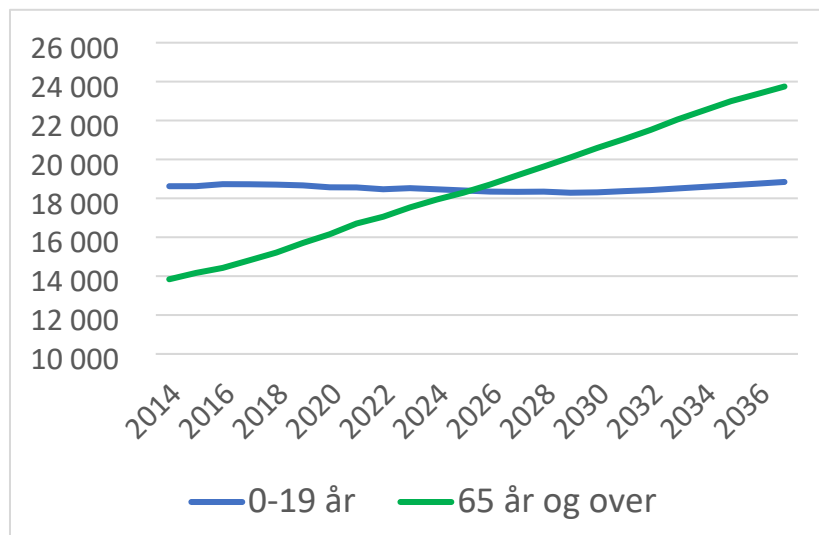
Heldøgntjenester er definert som følgende

- Personen har behov for tjenester hele døgnet (dag, kveld natt – gjennom hele uken).
- Behov for hjelp oppdages raskt, forsvarlige og nødvendige hjelpetiltak iverksettes på kort varsel.
- Personen må kunne tilkalle bistand eller hjelp hele døgnet enten ved personbistand eller via velferdsteknologiske løsninger.
- Behovet for hjelp må kunne avdekkes uavhengig av brukers mulighet for å varsle helsepersonell direkte. Det vil si at tjenesteytere må kunne oppdage behov for bistand.

Alle punkter må være oppfylt for at det totale tjenestetilbudet til en person er å anse som et heldøgntilbud (Helsedirektoratet).

Befolkningsutvikling

Som for resten av landet vil det bli flere eldre i Fredrikstad kommune. Når det blir flere eldre enn yngre er forskjellig fra kommune til kommune. I løpet av 2026 vil Fredrikstad kommune ha et historisk skifte der det blir flere innbyggere i aldergruppen 65+ enn -19.



Figur 1: Grafisk fremstilling av befolkningsutviklingen i Fredrikstad utviklet av byutvikling.

Årsaken til dette historiske skiftet er lavere fødselsrate over tid kombinert med bedre helse i befolkningen. Økningen er estimert til å bli størst i de eldste gruppene. Det er estimert at det vil være en økning på 2 067 personer til en total på 14 055 personer for aldersgruppen 67-79 og en økning på 2 900 personer til en total på 7 266 for aldersgruppen 80+ i 2037.

For å kunne planlegge omfanget av tjenestene må det gjøres en beregning av hvor mange personer som trenger heldøgntjenester. I Fredrikstad Kommune har vi valgt å legge til grunn egne tall for befolkningsutviklingen i kommunen. Disse tallene lages jevnlig av Samfunnsavdelingen ved byplanlegging og gir derfor en presis og god oversikt over innbyggertall og utvikling i Fredrikstad med oversikt over aldersgruppene. I og med at oversikten oppdateres jevnlig vil det ikke være store overraskelser og sprang i beregningene. For beregning av behov for heldøgns plasser er utviklingen i aldersgruppene 67-79 år og 80+ år de viktigste og se på.

Alder	2029	2034	2037
67-79	12 112	13 314	14 055
80+	5 685	6 646	7 266

Tabell 1: Framskrivning av befolkningsutvikling i Fredrikstad fordelt på aldersgrupper.

Langt fra alle eldre trenger en kommunal bolig eller heldøgntjenester. En gjennomgang av hvor mange som er registrert i kommunens pasientjournalssystem (Geric) med en heldøgntjeneste per september 2025 viser at det er følgende andel som har en heldøgntjeneste:

Alder	Befolkning 2025	% med heldøgntjeneste	Antall med heldøgntjeneste
67-79	11 645	1,7	208
80+	4 596	11,4	487

Tabell 2: Prosentandel av befolkningen som mottar heldøgntjenester av kommunen

De unge eldre, 65+, er som gruppe friskere i dag enn for 15 år siden. Denne endringen er forventet å fortsette i de neste årene. Årsakene er at det i denne gruppen røykes mindre, drikkes mindre alkohol og trenes mere nå enn tidligere, samt at utdanningsnivået øker. Det er grunn til å tro at helsen til de som blir 80 i 2040 vil være vesentlig bedre enn helsen til de som er 80 per i dag. Samtidig ser vi i den yngre befolkningen (30-65) en økning i antallet med overvekt og fedme, spesielt i gruppene med lavere utdanning. Det er derfor en større usikkerhet om hvordan utviklingen i helsetilstanden vi bli for denne gruppen framover.

Andelen som vil ha behov for heldøgns tjenester er forventet å gå noe ned i tiden fremover grunnet den generelle helseutviklingen og den økonomiske utviklingen i den aldrende befolkningen. På grunn av det økte totale antallet, vil likevel behovet for heldøgns plasser øke. I beregningene av behovet for antall heldøgns plasser i fremtiden er det, på tross av antatt nedgang i behovet, i tabell 3 valgt å bruke dagens nivå som mal for framskrivning. Kommunene står imidlertid fritt til å velge nivå/dekningsgrad.

Framskrivningen viser følgende behov i fremtiden:

Alder	2025 (plasser i bruk per september 2025)	2029	2033	2037
60-79	208	205	222	238
80+	487	597	675	763
Totalt	695	802	897	1001

Tabell 3: Framskrivning av behov for heldøgns plasser 2025-2037.

Gjennomgang av antall tilgjengelige heldøgns plasser viser per september 2025 at det er totalt 709 plasser fordelt på 497 langtids plasser, 144 korttids plasser, 36 kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester og 32 Kommunal akutt døgn plasser (KAD) og rehabilitering. Forskjellen på plasser i bruk, 695 (slik det vises i tabell 3), og tilgjengelige plasser, 709, viser at det på tidspunktet for datauttak i Gerica var 14 ledige plasser. Ledighet i plasser vil variere.

Personalressurser

En forutsetning for å lykkes med dreiningen av tjenestene i retning av boliggygging er at det ansettes tilstrekkelig med helsepersonell for å dekke opp behovet for tjenester hos beboerne. For lav bemanning vil kunne gi høyere sykkelighet blant beboerne, noe som igjen vil gi et høyere forbruk av helsetjenester og potensielt behov for endret plassering med høyere kostnader.

Eldre i Fredrikstad har et lavere funksjonsnivå og et høyere forbruk av helsetjenester enn andre i Østfold og landet for øvrig.

Bemanningsnorm

Det er ingen nasjonal bemanningsnorm for sykehjem eller for bolig med heldøgns tjenester. I Forskrift for sykehjem og boformer med heldøgns pleie paragraf 3-2 står det at boformen må ha «det antall personell for øvrig som er nødvendig for å sikre beboer nødvendig omsorg og bistand».

Bemanningen på et sykehjem eller en kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester vil variere med beboernes behov. Noen avdelinger vil ha en høyere pleiefaktor (andel helsepersonell per beboer) enn andre.

Det er flere boliger i kommunens portefølje som kan endre bruk fra kommunal bolig til kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester eller trygghetsbolig. I flere boliger er det allerede tilrettelagt for heldøgns tjenester og etablert en base for bemanning. Det som skal til for å bruke boligene er ansettelse av personale.

Status heldøgns plasser, plan og forutsetninger

Det følgende er en gjennomgang av de byggene som er i bruk per i dag med kort oppsummering av status på byggene hentet fra Plan for Helse og omsorgsbygg mot 2040 videre plan og forutsetninger.

Institusjoner

Institusjon	Antall plasser	Status	Plan	Forutsetning
Rolvsøy sykehjem	41	30 år gammelt bygg	Foreslått rehabilitert i 2034	Opprettelse av 41 plasser andre steder før rehabilitering kan settes i gang
Glemmen sykehjem	75	Varierende alder	Delvis riving i 2030 for å oppføre ny avdeling fra 2033	Opprettelse av plasser for avlastning tilsvarende det antall som blir berørt innen 2030
Smedbakken sykehjem	60	25-45 år gamle bygg. Eldste del bør skiftes	Ny avdeling ferdigstilles i 2034	
Fjeldberg sykehjem	52	Eldre bygg egner seg ikke til rehabilitering	Foreslått revet i 2029.	Opprettelse av nye plasser andre steder
Solliheimen sykehjem	58	70-40 år gamle bygninger. Renovert i 2001 og 2011	Foreslått ny rehabilitering i 2029	
Gressvik sykehjem	63	Åpnet 2008	Videreføres til 2040 uten tiltak	
Østsiden sykehjem	172	Åpnet 2014	Videreføres til 2040 uten tiltak	
Helseparken	120	Åpnet 2024	Videreføres uten tiltak til 2040	
Andre Helsebygg				
Helsehuset KAD og rehabilitering	32	Åpnet 2013	Videreføres til 2040 uten tiltak	

Tabell 5: Oversikt over institusjoner med oppsummert tilstand fra Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040, plan for bygningsmassen og forutsetninger for gjennomføring av tiltakene.

Kommunale boliger med heldøgns bemanning

Adresse	Plasser	Status	Plan	Forutsetning
Borgarveien 1 – boliger med	36	Nylig utbedret	Ingen	

Adresse	Plasser	Status	Plan	Forutsetning
heldøgns omsorg				

Tabell 6: Oversikt over steder med Kommunal bolig med heldøgns tjenester med oppsummert tilstand fra Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040, plan for bygningsmassen og forutsetninger for gjennomføring av tiltakene.

Kommunal bolig

Navn Adresse	Plasser	Status	Foreslått endring	Forutsetning
Grønlien Råkollveien 31	Avhenger av vedtak i bystyret	Bygg fra 1971 i god stand	Tas i bruk til eldre med psykiske lidelser	Vedtak i bystyret og ansettelse
Lerkeveien Lerkeveien 4-6	24	Bygg fra 1984 med setningsskader. Setningsskadene er mindre enn tidligere rapportert og overvåkes kontinuerlig	Kan brukes som Kommunal med heldøgns tjenester	Ansettelse av helsepersonell
Slevik Gamle Slevikvei 17	12	Bygg fra 1995 i god stand	Ingen	
Smertulia Johan Hansensvei 2	24	Gamle bygninger i god stand	Planlagt brukt til Kommunal bolig med heldøgns tjenester	Kan åpnes i 2027 med mindre endringer og ansettelse av personell
Borgarveien 3	28	Nylig oppgraderte bygg	Kan brukes til Kommunal bolig med heldøgns tjenester	Kan åpnes i 2026 dersom det ansettes personell
Smedbakken Ilaveien 96	15	Ikke vurdert i gjennomgangen av bygninger i forbindelse med Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040	Fleksibelt bygg som kan endre bruk etter behov	

Tabell 7: Oversikt over kommunale boliger tiltenkt endret til kommunal bolig med heldøgns tjenester september 2025 med oppsummert tilstand fra Plan for helse og omsorgsbygg mot 2040, plan for bygningsmassen og forutsetninger for gjennomføring av tiltakene.

Justert plan for heldøgns plasser for perioden 2026 – 2027

Det vurderes som nødvendig å gjøre tilpasninger av tiltaksplanen årlig. Boliggjøring av heldøgnsstilbudet er under utvikling i Fredrikstad, og en tiltaksplan må tilpasses etter en vurdering av effekten av gjennomførte endringer. Det vil derfor de neste årene bli framlagt justert tiltaksplan årlig, med en begrenset tidsperspektiv.

For perioden 2026 – 2027 planlegges drift av følgende heldøgnsstilbud:

	2025 (I bruk Per september 2025)	2026	2027	Merknad
Korttidsplasser	144	144	144	Ingen planlagt endring
Langtidsplasser	497	497	457	Reduksjon med 40 plasser i 2027 – hvilke plasser avklares i økonomiplan 2027-2030
Kommunal bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester	36	64	88	2026: Borgarveien 3 – 28 boiliger 2027: Johan Hansens vei/ Smertulia - 24 boliger
Andre helsebygg Rehab og KAD	32	32	32	
Totalt antall plasser	709	737*	721	*Se merknad under tabellen

Tabell 8: Oppsummering av tiltak fra tabell 5-7 med tidslinje

Merknad:

Tabellen viser et høyere antall heldøgns plasser i 2026 enn i 2027. Årsaken er at fra 2. halvår 2026 tas Borgarveien 3 i bruk som heldøgns tilbud. Dette vil ikke gi full effekt fra oppstart, da boliger må bli frigitt til brukere med heldøgns oppfølgingsbehov ved naturlig avgang. Tallet på døgnplasser i 2026 framstilles derfor høyere enn hva det i realiteten vil være.

Administrativ oppfølging av tiltaksplanen

I forbindelse med omorganiseringen fra november 2024 har ansvaret for boliger og institusjoner blitt delt mellom flere virksomheter. For å sikre en helhetlig oversikt, gjennomføring av tiltakene og kontinuerlig planlegging av fremtiden gjennom overvåkning av utviklingen opprettes det en arbeidsgruppe med representanter fra Hjemmesykepleien, Omsorgssentre, Bolig, Teknisk, E-helse og Helseforvaltning og koordinering. Arbeidsgruppen koordineres fra Fagstab helse.

Mandat for gruppen er å:

- ha oversikt over hva som finnes av potensielle boliger som kan brukes til eldre, tilstanden på disse samt behov for oppgradering for å kunne brukes som kommunal bolig med heldøgns tjenester.
- ha oversikt over institusjonene, tilstanden på disse og behov for rehabilitering, oppgradering og eventuelle nybygg.

- ha oversikt over bruken av kommunale boliger for eldre, hvem som bruker dem, hvor lenge de brukes og hva som kan gjøres for å sikre at bruken er i tråd med intensjonen.
- ha oversikt over behov for boliger i nåtid og fremover med oppdatering av framskrivning hvert halvår. I framskrivningen skal det tas hensyn til skjulte behov som venteliste på plasser.



Saksnr.: 2025/31897
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 1915/2026
Klassering: X20

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Bystyret	12.02.2026	
Formannskapet	05.02.2026	
Partssammensatt utvalg	27.01.2026	
Eldrerådet	27.01.2026	5/26
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	
Fredrikstad ungdomsråd	26.01.2026	

KS Debatthefte 2026 - Tid for taktskifte

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Saken tas til orientering.
- 2.
- 3.

Sammendrag

KS er kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) ønsker innspill i årets debattheft «Debattheft 2026 - Tid for taktskifte». Kommunedirektøren legger i denne saken frem problemstillingene i debattheftet til politisk behandling.

KS inviterer hvert år kommunene og fylkeskommunene til å gi innspill på aktuelle strategiske spørsmål som skal bidra til å utvikle ny politikk eller sette dagsorden. Dette gjøres via debattheftet. Dokumentet bør leses i sin helhet og er vedlagt saken.

Innspillet fra Fredrikstad kommune sammenstilles av KS Østfold og tas med som beslutningsgrunnlag når KS Hovedstyre senere behandler temaene. Sammenstilling av svarene vil følges opp i kommende konferanser og generelt i det interessepolitiske arbeidet.

Kommunedirektøren anbefaler at de folkevalgte i partssammensatt utvalg og rådene tar stilling til spørsmålene i KS Debattheft 2026, og at deres diskusjoner danner grunnlag for et svar som kan behandles i formannskapet og i Bystyret.

Vedlegg

Vedlegg:

- 1 KS Debattheft 2026
- 2 Felles innspill fra Regionalt beredskapsforum Østfold - KS debattheft 2026

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ikke relevant.

Saksopplysninger

Kommunesektoren står overfor store utfordringer som krever raske omstillinger og tydelige politiske prioriteringer. Debattheftet i fjor handlet om forventningsgapet, et gap mellom hva som kreves og forventes av kommunesektoren og hva som er mulig å få til med ressursene som er tilgjengelig.

Dette debatheftet handler om hva kommuner og fylkeskommuner selv kan og bør gjøre nå for å redusere forventningsgapet og møte de store og dramatiske sikkerhetspolitiske endringene i verden og i Norge. KS vil utfra svarene dere gir, følge opp både med forventninger overfor nasjonale myndigheter og i annet interessepolitisk arbeid, samt som utviklingsaktør overfor medlemmene og som arbeidsgiverorganisasjon.

Taktskifte for bærekraftig velferd

Kommunesektoren står overfor store og økende utfordringer knyttet til befolkningsutvikling, arbeidskraft og økonomi. Antallet eldre vil dobles innen 2050, og kommuner og fylkeskommuner vil møte betydelige økonomiske og personellmessige begrensninger. Det er derfor avgjørende å foreta nødvendige prioriteringer, mobilisere innbyggernes ressurser og bruke tilgjengelige arbeidskraftressurser mest mulig effektivt, for å sikre at innbyggerne har tillit til et bærekraftig velferdssamfunn også i fremtiden.

For å møte utfordringene må endringstakten økes:

- Planlegge og forebygge bedre, for å bidra til at innbyggerne kan bo hjemme lengre og leve friske liv, for eksempel gjennom tilrettelegging av boliger og bomiljøer nær tjenestene.
- Godt samarbeid i kommuner og fylkeskommuner mellom folkevalgte og administrasjon, samt godt partssamarbeid.
- Godt samarbeid med lokalsamfunnet for å sikre at tiltakene blir mer treffsikre og øke forståelsen for nødvendige endringer.
- Digitalisering, innovasjon og forsøk for å skape bærekraftige tjenester. Nye teknologiske løsninger kan frigjøre arbeidskraft og gjøre hverdagen enklere for både ansatte og innbyggere, samtidig som de gir mulighet for bedre ressursutnyttelse.
- På selvstendig grunnlag vurdere tettere samarbeid og om det er mer hensiktsmessig å slå seg sammen med andre for å styrke fagmiljøer og rekruttering.
- Effektivisere og prioritere tjenestetilbudet i takt med befolkningsutviklingen. Kommunen må tilpasse omfang og innhold i tjenestene etter lokale behov og ressursgrunnlag, og vurdere hva som er "godt nok".

Nok arbeidskraft og riktig bruk av ansattes kompetanse er avgjørende for en bærekraftig velferd framover. For å mobilisere mer arbeidskraft er løsningene å inkludere flere i arbeidslivet, redusere sykefraværet, forlenge yrkeslivet og organisere arbeidet på nye måter. I tillegg er det mye å hente ved å mobilisere innbyggernes egne ressurser.

Kommunene har i økende grad tatt i bruk fleksible arbeidstidsordninger som langvakter og årsturnus for å sikre stabile tjenester og møte behovene til dagens arbeidstakere. Langvakter, ofte brukt i helger, gir mer stabil bemanning, lavere sykefravær og bedre arbeidsmiljø. Årsturnus gir forutsigbare arbeidsplaner og bedre oversikt over ressursbruken.

Kommunene har gitt KS tydelige tilbakemeldinger om behovet for større handlingsrom til å planlegge og organisere arbeidstiden. KS har fulgt opp dette i samarbeid med partene, og jobber nå for nasjonale løsninger som gjennomsnittsberegning av arbeidstid og en sentral avtale om langvakter. Dette støttes av helsepersonellkommissjonen og er omtalt i regjeringens Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027.

Spørsmål til drøfting:

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 bruke og mobilisere de arbeidskraftressursene vi har best mulig for å løse samfunnsoppdraget vårt?

Taktskifte for skjerpet beredskap

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa er mer alvorlig enn på lenge, og kommuner og fylkeskommuner har en sentral rolle som førstelinje i totalforsvaret. Hacker-angrep, påvirkningsaksjoner, klimaendringer og geopolitiske trusler stiller nye krav til beredskap og krisehåndtering.

Stortinget har behandlet totalberedskapsmeldingen, som understreker kommunenes ansvar for grunnberedskap og fylkeskommunenes koordinerende rolle, som bygger på NATOs syv grunnleggende forventninger til samfunnets motstandsdyktighet. Kommunene skal sikre kontinuitet i kritiske tjenester, robust kraftforsyning, mat- og vannforsyning, evakuering og transport, sivile kommunikasjonssystemer og helsetjenester – også i kriser og krig.

For å skjerpe beredskapen kan dette være aktuelle tiltak for kommunene og fylkeskommunene:

- Samarbeide tettere lokalt. Kommunale beredskapsråd og samarbeide med frivillige, næringsliv, politi og andre aktører styrker evnen til å forebygge og håndtere kriser, og gir bedre koordinering av ressursene.
- Rekruttere arbeidskraft. Ved krise eller krig kan staten beordre innbyggere til sivilt arbeid, men loven avklarer ikke kommunenes behov for personell, for å ivareta kritiske tjenester.
- Styrke befolkningens demokratiske motstandskraft. Tillit til myndigheter og lokalsamfunn og kildekritisk tenkning er en viktig beredskapsressurs mot digitale påvirkningsaksjoner og undergraving av demokratiet.
- Styrke egenberedskapen i lokalsamfunnet. DSB anbefaler at innbyggere skal klare seg minst én uke uten strøm og vann. Kommuner kan styrke beredskapen med å etablere alternative løsninger for drikkevann, mat, oppvarming og lokale beredskapslagre.
- Styrke den digitale sikkerheten og beredskapen. Kommunen bør sikre robuste digitale løsninger mot dataangrep og en beredskap for håndtering av alvorlige driftsavbrudd.
- Øve selv og sammen med andre. Felles øvelser med eksterne aktører gir bedre beredskap og øker samhandlingen i kritesituasjoner.

Spørsmål til drøfting:

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

Relevante bestemmelser

Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Ikke relevant i saken.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Ikke relevant

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Ikke relevant.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse

Saken behandles i Partssammensatt utvalg.

Vurdert for uttalelser i rådene

Saken dreier seg om hvordan kommunen fremover skal innrette sine tjenester til innbyggerne, og vil behandles i flere av rådene..

Vurdering

I *Debattheft 2026 – Tid for taktskifte* trekker KS frem mange sentrale problemstillinger kommunene står ovenfor.

Med debatheftet ønsker KS å gi de folkevalgte en mulighet til å diskutere kommunenes viktigste utfordringer og beste løsninger.

Kommunedirektøren ønsker å engasjere politikerne i diskusjonen av disse spørsmålene, og har derfor ikke lagt frem et forslag til svar.

Etter behandling i rådene, partssammensatt utvalg og formannskapet vil kommunedirektøren sammenfatte organenes innspill til et konkret forslag til svar som bystyret kan ta stilling til.

Alternative løsninger

Kommunen sender ikke et svar på Debattheft 2026 til KS.

eller

Kommunedirektøren bes om å forfatte et forslag til svar på Debattheft 2026 på vegne av politikerne.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at de folkevalgte i partssammensatt utvalg og rådene tar stilling til spørsmålene i KS Debattheft 2026, og at deres diskusjoner danner grunnlag for et svar som kan behandles i formannskapet og bystyret.

Tid for taktskifte

Debattheft 2026



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

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 kommunestyre 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 velferds-samfunn 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 styrings-trykket 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 levkårsutfordringer, med til dels store forskjeller innad i byområdene.

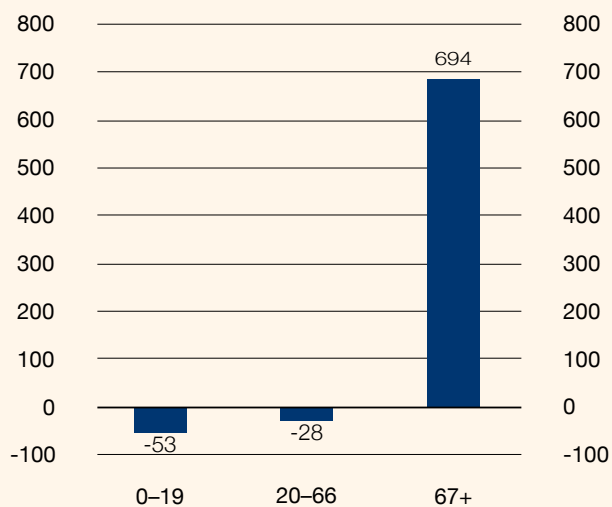
Fylkeskommunene merker befolkningsutviklingen særlig i videregående opplæring. Kollektivtransporten er i krise fordi den statlige finansieringen ikke holder tritt med den sterke kostnadsveksten. Fylkesveiene har over tid fått et stort, udekket vedlikeholdsbehov.

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

Foto: Mostphotos

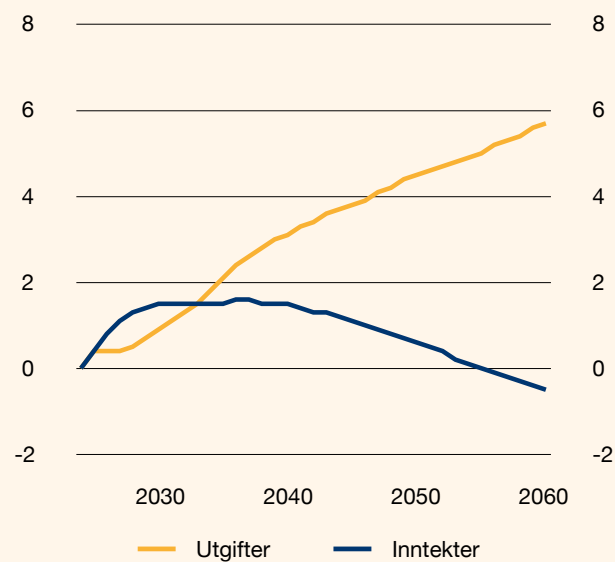


Endring i befolkning etter aldersgrupper.
1 000 personer. 2024–2060



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 [Helsepersonellkommisjonen](#) 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 kvalifiserings-senteret – noe prosjektet også lyktes 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)

Forny 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 Sykefraværspisen, 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' [arbeids-givermonitor](#). 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.

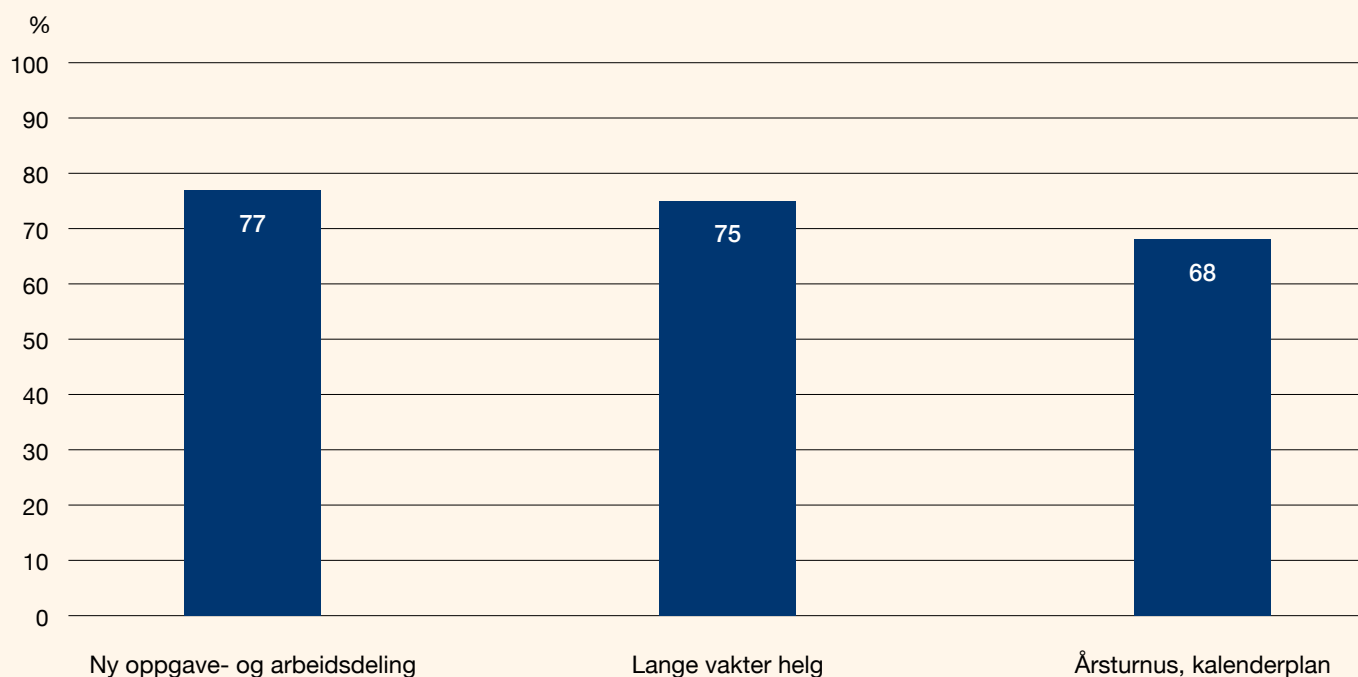
God ledelse på alle nivåer er nødvendig for å lykkes. Gode ledere samarbeider godt med ansatte og tillitsvalgte. Når presset på tjenestene øker, må ledere ha handlingsrom til å organisere bemanning og arbeids-

tid 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 debattheft 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 brutto-nasjonalproduktet (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 krisesituasjon 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?

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

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no



NOTAT

Til: Administrativ/politisk ledelse

Fra: Beredskapsansvarlige kommuner i Østfold og Østfold fylkeskommune

Dato: 27.10.2025

Emne: Innspill til KS-debattheft 2026 – vurdering av anbefalinger og forslag til konkrete tiltak for å styrke kommunal robusthet, motstandskraft og beredskapsevne.

3 KS spør: Hva må vi prioritere i vår kommune/fylkeskommune for å styrke beredskapsevnen – både i egen organisasjon og i lokalsamfunnet?

1) Bakgrunn og formål

KS' debattheft 2026 "Tid for taktskifte" løfter frem to hovedtemaer: *Taktskifte for bærekraftig velferd* og *Taktskifte for skjerpet beredskap*. KS ber nå kommuner og fylkeskommuner om innspill til debattheftet, og på hva kommuner og fylkeskommuner selv må gjøre for å redusere forventningsgapet, og møte de store og dramatiske endringene i verden og i Norge.

Regionalt beredskapsforum i Østfold har gått sammen om et felles innspill fra beredskapsansvarlige fra kommunene i Østfold og Østfold fylkeskommune.

Debattheft 2026 setter samfunnssikkerhet og beredskap tydelig på dagsordenen, og peker på noen sentrale temaer, utfordringer og anbefalinger for kommunene og fylkeskommunen som førstelinjen i totalforsvaret, og med ansvar for å styrke grunnberedskapen og koordinerende beredskapsfunksjoner. KS beskriver både Totalberedskapsmeldingen og mangelen på en tydelig rolle- og ansvarsavklaring, forventninger og finansiering ovenfor kommunesektoren, i tillegg til å fremheve viktigheten av at kommuner og fylkeskommuner gjennomfører egne ROS-analyser, og at disse følges opp. Regionalt beredskapsforum Østfold støtter disse funnene, og anser eget arbeid med oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalyser som en av de mest sentrale oppgavene kommunene og fylkeskommunene kan gjøre for å redusere egen sårbarhet og øke egen beredskapsevne.

KS viser videre til noen hovedområder som kommunene og fylkeskommunene må gjøre for å skjerpe beredskapen. Dette inkluderer tettere samarbeid lokalt, sikre tilstrekkelig arbeidskraft, styrke befolkningens demokratiske beredskap, styrke egenberedskapen i lokalsamfunnet, styrke den digitale sikkerheten og øve selv og sammen med andre.

Regionalt beredskapsforum Østfold er enig i de overordnede anbefalingene fra KS, og mener dette er viktige områder kommunene og fylkeskommunen må prioritere for å styrke egen beredskapsevne. Vi peker samtidig på at flere av anbefalingene er noe generelle og prinsipielle for at de skal kunne gi reell effekt i kommunal praksis. Kommuner og fylkeskommuner har blant annet behov for flere rolle-/ansvars- og forventningsavklaringer, ressurssetting og finansiering for å være i stand til å kunne ivareta dette, som også KS fremhever i Debatthefte 2026.

I dette notatet gir vi en oversikt over hvilke aktiviteter kommuner og fylkeskommuner bør prioritere og utføre selv, og hvilke utfordringer og områder kommuner og fylkeskommuner har et behov for nasjonale tiltak, og bidrag fra KS, til å utføre.

2) Prioriterte områder i kommuner og fylkeskommuner

Regionalt beredskapsforum Østfold mener kommunene og fylkeskommunen bør prioritere følgende i arbeidet med å styrke egen beredskapsevne og i møte med totalforsvaret og Totalforsvarsåret 2026:

- Prioritere å ha en oppdatert ROS-analyse med handlingsplan, og sikre at tiltakene faktisk blir vurdert og implementert.
- Bidra til å styrke egenberedskapen hos innbyggere og internt i egen virksomhet, med fokus på vann, varme og matforsyning, spesielt ovenfor sårbare grupper.
- Ta en tydelig rolle i den årlige egenberedskapskampanjen og bidra med informasjonsformidling, kompetanseheving og samarbeid om felles kampanjer og tiltak lokalt og regionalt.

Et robust og motstandsdyktig lokalsamfunn med en styrket egenberedskap er avgjørende for kommunenes og fylkeskommunenes samlede beredskapsevne, vårt felles totalforsvar og evnen til å kunne ivareta de som trenger det mest. Oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser med konkrete tiltaksplaner vil bidra til å redusere egne sårbarheter, redusere konsekvenser av uønskede hendelser, styrke egen beredskapsevne og sikkerhets- og beredskapskultur.

Regionalt beredskapsforum Østfold mener KS vil kunne være en viktig bidragsyter til kommunenes og fylkeskommunens arbeid med dette, og i arbeidet med risikoanalyser og egenberedskap. Dette kan for eksempel være å bidra med kompetanseheving, øvelser, samhandling, malverk og veiledningsmateriell.

2) Identifiserte gap og forslag til nasjonale tiltak

En forutsetning for evnen til å styrke egen beredskapsevne er tydelige forventninger fra nasjonale myndigheter, og kriterier for hvilke prioriteringer kommuner og fylkeskommuner må gjøre, særlig i det øvre krisespekteret. Det er et behov for nasjonale tiltak som virker regionalt og lokalt, og for systemer og rutiner som bidrar til å styrke den samlede beredskapsevnen i kommunesektoren.

Under har Regionalt beredskapsforum Østfold oppsummert noen konkrete områder med behov for nasjonale tiltak, og hvor KS kan bidra med å støtte kommunesektoren i dette:

1. Kommuner og fylkeskommuner har ulik organisering og ledelse for sin krisehåndtering, – det er behov for enhetlig ledelsessystem for krisehåndtering i kommunene. Det bør etableres et felles rammeverk for krisehåndtering (tilsvarende brannvesenets ELS eller politiets PBS) på tvers av sektorer for å sikre likt språk og bedre samhandling i kriser.
2. Samfunnskritiske funksjoner – Behov for en tydeliggjøring av kommunenes og fylkeskommunens ansvar, særlig innen styring og kriseledelse, digital sikkerhet i sivil sektor, helse og omsorg og transport. Dette inkluderer også forventninger knyttet til opprettholdelse av skoledrift og opplæringstilbud og avklaringer innen sivil transportberedskap (pågående arbeid med revisjon av forskrift og verdikartlegging)
3. Myndighet ved regional prioritering – behov for rolle- og ansvarsavklaring ved behov for prioriteringer innen forsyningssikkerhet (kraft, drivstoff osv)
4. Sivil arbeidsplikt og samfunnskritiske funksjoner – Behov for avklaring på hvordan arbeidsplikten skal hensynta kommunenes og fylkeskommunens behov for personell til ivaretagelsen av samfunnskritiske funksjoner, og prioriteringen av disse.
5. Krisefullmakter – Behov for tydelige prioriteringer og fullmakter, særlig innen helseberedskapen (fastleger, tannhelse, legemidler, kritisk infrastruktur ol).
6. Styrkedisponerte og fritakskordningen – behov for felles system for innhenting og vedlikehold av styrkedisponerte, og en tydelig hjemmel til å kunne kartlegge dette for arbeidsgiver for å kunne søke fritak (i fredstid)
7. Reserverløsninger ved bortfall av EKOM – Behov for nasjonal satsing og felles løsninger som Nødnett, VHF/Sikringsradio/satellittbasert internett osv og klare føringer for hvilke tjenester og funksjoner som må ha reserverløsninger.
8. Graderte systemer for deling av informasjon/oppdragsløsning –
9. Tydelig involvering av regionalt og lokalt nivå i nasjonale øvelser, veiledere og planverk.
10. Det må sikres tilstrekkelig finansiering og ressurser for å kunne gjennomføre lovpålagte og forventede beredskapstiltak, og det bør jobbes for øremerkede midler. Som et minimum bør dette vær et lovfestet krav om minst én 100 % stilling innen beredskap i kommunene, og en systematisk kompetanseheving innen tilfluktsromstjeneste.

4) Anbefalte innspill til KS

KS stiller spørsmålet til kommunene og fylkeskommunene om hva de bør prioritere mest ved sitt beredskapsarbeid. Den viktigste prioriteringen for kommuner og fylkeskommunen, som også KS viser til, er å følge opp egne helhetlige risiko – og sårbarhetsanalyser med de

tiltak som er identifisert. På denne måten vil kommuner og fylkeskommunen bidra til å redusere sårbarhet og risiko innenfor egne tjenesteområder, og styrke egen beredskapsevne.

Regionalt beredskapsforum Østfold er videre enig i de overordnede områdene KS peker på som kommunene og fylkeskommunen må styrke, men viser samtidig til behovet for tydelige avklaringer og behov for nasjonale tiltak for å kunne ivareta dette, særlig i det øvre krisespekteret. Nasjonale føringer og satsinger må i tillegg utformes slik at de gir konkret verdi og er gjennomførbart lokalt, ikke bare prinsipielle anbefalinger.

Vi mener at KS kan bistå kommunene og fylkeskommunen med å fremme behov for nasjonale tiltak som virker lokalt. Dette handler blant annet om å standardisere rammeverk for beredskap, satsing på nasjonal reservekommunikasjon, klare nasjonale prioriteringer og forventninger til kommunene og fylkeskommunen. Listen gjengitt over er ikke uttømmende, men kan være et godt bidrag for økt motstandsevne på lokalt nivå.

Regionalt beredskapsforum Østfold mener også KS vil kunne fungere som en viktig bidragsyter til kommunenes og fylkeskommunens samlede innsats på dette området, og med kompetanseheving, veiledere, malverk, scenarioutvikling og øvelser.

8) FORSLAG TIL VEDTAK

Kommunene/fylkeskommunen bes oversende notatet som hørings svar til KS og ta inn anbefalte lokale grep i kommunenes og fylkeskommunens videre beredskapsarbeid.

REFERANSER

KS-debattheft 2026

Meld. St. 9 (2024–2025) Totalberedskapsmeldingen

Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Helseberedskapsloven

Statsforvalterinstruksen

Forskrift om sivil transportberedskap

DSB veiledere og PBS I

Nkom – sikkerhet og beredskap i ekom

SGP – Nasjonal BEGRENSET plattform

NATO – 7 grunnleggende forventninger

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 27.01.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling 27.01.2026:



Saksnr.: 2021/15154
Dokumentnr.: 136
Løpenr.: 318247/2025
Klassering: STJERNEHALLEN

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	27.01.2026	5/26
Eldrerådet	27.01.2026	6/26

Forslag til detaljregulering for Stjernehallen, arealplanID 1218 Sentrum - Høring og offentlig ettersyn

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldrerådet å fatte slikt vedtak:

1. Rådet har ingen bemerkninger til det fremlagte forslag til detaljregulering utover å *forutsette at* universell utforming ivaretas i planarbeidet.

Sammendrag

Se vedlegg.

Vedlegg

- 1 Forslag til detaljregulering for Stjernehallen, arealplanID 1218 Sentrum - Høring og offentlig ettersyn
- 2 Særutskrift - PU-sak 10625 - Forslag til detaljregulering for Stjernehallen - arealplanID 1218 - Sentrum - Høring og offentlig ettersyn
- 3 Oversiktskart Stjernehallen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Øvrige dokumenter til planutvalgets møte 20.11.2025 sak 106/25 (dok 117 i saksmappa)

Saksopplysninger

Se vedlagte saksfremlegg til planutvalget.

Høringsfrist 29.1.2025

Relevante bestemmelser

[Lov om planlegging og byggesaksbehandling \(plan- og bygningsloven\) - Lovdata](#)

Konsekvenser for sosial bærekraft

Se vedlagte saksfremlegg til planutvalget.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Se vedlagte saksfremlegg til planutvalget.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Se vedlagte saksfremlegg til planutvalget.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant.

Vurdering

Rådene gir sin vurdering ved å avgi høringsuttalelse.

Alternative løsninger

Ikke relevant.

Konklusjon

Rådet har ingen bemerkninger til det fremlagte forslag til detaljregulering utover å *forutsette* at universell utforming ivaretas i planarbeidet.



Saksref.: 2021/15154-135

Dato: 02.12.2025

Til:

Ellen Szefer	Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Ellen Szefer	Ungdomsrådet
Marit Irene Hexeberg	Eldrerådet
Vegard Stavne Anda	Lokalsamfunnskoordinator

Fra:

Kommunesekretariatet v/ Irene Lundstrøm

**Forslag til detaljregulering for Stjernehallen,
arealplanID 1218 Sentrum**

Høring og offentlig ettersyn

Forslagsstiller: Stjernehallen Eiendom AS

**Forslag om å oppheve «Reguleringsplan for et område nord for
Moreneveien til idrettsformål», arealplanID 45**

Høring og offentlig ettersyn

Planutvalget i Fredrikstad har i møte den 20.11.2025, sak 106/25, vedtatt å sende på høring og legge ut til offentlig ettersyn ovennevnte forslag til reguleringsplan med tilhørende bestemmelser i henhold til plan- og bygningslovens § 12-10, samt forslag om å oppheve «Reguleringsplan for et område nord for Moreneveien til idrettsformål», i henhold til plan- og bygningslovens § 12-14.

Hovedhensikten med dette planarbeidet er å legge til rette for en utbygging med konsentrert småhusbebyggelse og lavblokker, totalt inntil 135 boenheter. Helhetlig utvikling av området i samsvar med planforslaget forutsetter at både Stjernehallen og Sivilforsvarets anlegg rives.

Planområdet ligger på Trara. Mot nord og vest grenser området mot Fredrikstadmarka, i sør og øst mot eksisterende frittliggende boligbebyggelse. Stjernehallen, med tilhørende store parkeringsarealer og adkomst, ligger sentralt i planområdet. Vest for Stjernehallen er det en viktig turveiforbindelse som strekker seg fra Brattliparken til marka. I søndre del av området ligger Sivilforsvarets anlegg, i nordre del er det en svært viktig utfartsparkering for brukerne av Fredrikstadmarka. Det er lite eksisterende vegetasjon i planområdet bortsett fra en vegetasjonsbrem mot bebyggelsen i øst, noen enkelttrær, og noe spredt vegetasjon mot boligene i sør.

Forslagsstiller: Stjernehallen Eiendom AS.
Plankonsulent: Studio Sted AS.

I forbindelse med høring og offentlig ettersyn av forslag til detaljregulering for Stjernehallen høres også forslag om å oppheve gjeldende reguleringsplan i området, jfr. plan- og bygningslovens § 12-14. Formålet med å oppheve denne planen er å rydde opp i plansituasjonen i området. Denne planen har benevnelsen «*Et område nord for Moreneveien til idrettsformål*», og arealplanID 45. Dette er en gammel reguleringsplan som ble vedtatt 15.08.1969. Planen er utdatert og området er ikke fullt ut utviklet i samsvar med denne planen. Plankartet følger vedlagt. Det eksisterer ikke planbeskrivelse eller bestemmelser til denne planen.

Det inviteres til et åpent møte om planforslaget i lokaler i Stjernehallen tirsdag **13. januar kl. 1800**. Det vil da bli gitt informasjon om planforslaget og planprosessen, og gitt anledning til å komme med spørsmål og kommentarer.

Utskrift av planutvalgets møtebok av 20.11.25, sak 106/25 vedlegges, videre vedlegges:

- 1 Oversiktskart
- 2 Planbeskrivelse datert 30.05.24, sist revidert 01.09.25.
- 3 Plankart datert 29.05.24, sist revidert 01.09.25.
- 4 Bestemmelser datert 30.05.24, sist revidert 01.09.25.
- 5 Oppsummering og svar på innkomne merknader datert 15.06.22, sist revidert 30.05.24.
- 6 Illustrasjonsprosjekt datert 28.05.24, sist revidert 21.03.25.
- 7 Stedsanalyse, datert 22.05.24.
- 8 Risiko- og sårbarhetsanalyse datert 12.10.22, sist revidert 20.08.24.
- 9 Notat om medvirkningsprosesser, datert 22.05.24.
- 10 Trafikkanalyse datert 14.09.22, sist revidert 12.03.24.
- 11 Mobilitetsplan datert 13.01.23, revidert 12.03.24.
- 12 Støyutredning datert 28.06.22, revidert 23.04.24.
- 13 Notat - brannkonsept datert 29.05.22, sist revidert 26.08.24.
- 14 Renovasjonsteknisk plan datert 05.05.24.
- 15 Kartlegging av naturmangfold datert 29.11.21, revidert 23.04.24.
- 16 Ombrukskartlegging datert 22.05.24, revidert 29.08.25.
- 17 Teknisk rammeplan 29.05.24.
- 18 Redegjørelse for overvann datert 02.04.24, revidert 18.03.25.
- 19 Notat - geoteknisk vurdering datert 20.03.23.
- 20 Landskapsplan datert 26.08.24, sist revidert 21.03.25.
- 21 Forbedring av slokkevannsforhold datert 04.09.24.

Plandokumentene er tilgjengelig på kommunens nettside:

www.fredrikstad.kommune.no/regulering i tiden 04.12.2025 til 29.01.2026..

Frist for eventuelle uttalelser til saken er 29.01.2026.

Dersom høringsfristen ikke kan overholdes, bes dette meldt slik at eventuelle merknader ikke faller utenfor saksbehandlingen.

Kommunens saksbehandler i saken er Øivind Kristiansen.

Saksnr.: 2021/15154
Dokumentnr.: 117
Løpenr.: 132167/2025
Klassering: STJERNEHALLEN

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	18.09.2025	83/25
Planutvalget	09.10.2025	93/25
Planutvalget	20.11.2025	106/25

Forslag til detaljregulering for Stjernehallen - arealplanID 1218 - Sentrum **Høring og offentlig ettersyn** **Forslagsstiller: Stjernehallen Eiendom AS**

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler planutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Forslag til detaljregulering for Stjernehallen, arealplan-ID 1218, sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 12-10.
2. Forslag om å oppheve «Reguleringsplan for et område nord for Moreneveien til idrettsformål», arealplan-ID 45, vedtatt 15.08.1969, legges ut på høring og offentlig ettersyn i samsvar med plan- og bygningsloven § 12-14.

Planutvalgets vedtak 18.09.2025:

Saken utsettes for befaring.

Planutvalgets behandling 18.09.2025:

Voica Imrik (Ap) ønsket å få vurdert sin habilitet. Hun var i en kort periode mai - juni 2023 engasjert av Line Solgaard Arkitekter AS, firmaet som er fagkyndig i planarbeidet. I nevnte tidsrom var plansaken for Stjernehallen-tomta i en tidlig fase, og hennes bidrag bestod i veiledning i forståelsen av kommuneplanens bestemmelser om bygningshøyder. Etter juni 2023 har hun ikke hatt noen befatning med saken.

Et enstemmig planutvalg erklære Voica Imrik inhabil, jfr. forvaltningslovens § 6, annet ledd. Vara Rune Fredriksen (Ap).

Rune Fredriksen (Ap) fremmet følgende forslag:

Saken utsettes for befaring.

Votering:

Utsettelsesforslag fremmet av Rune Fredriksen ble enstemmig vedtatt.

Planutvalgets vedtak 09.10.2025:

Saken utsettes til neste møte.

Planutvalgets behandling 09.10.2025:

Planutvalget var på befaring før behandling av saken.

Voica Imrik (Ap) ønsket å få vurdert sin habilitet. Hun var i en kort periode mai - juni 2023 engasjert av Line Solgaard Arkitekter AS, firmaet som er fagkyndig i planarbeidet. I nevnte tidsrom var plansaken for Stjernehallen-tomta i en tidlig fase, og hennes bidrag bestod i veiledning i forståelsen av kommuneplanens bestemmelser om bygningshøyder. Etter juni 2023 har hun ikke hatt noen befatning med saken. Et enstemmig planutvalg erklære Voica Imrik inhabil, jfr. forvaltningslovens § 6, annet ledd. Vara Rune Fredriksen (Ap).

Rune Fredriksen (Ap) fremmet følgende forslag:

Saken utsettes til neste møte.

Votering:

Utsettelsesforslaget fremmet av Rune Fredriksen (Ap) ble enstemmig vedtatt.

Planutvalgets vedtak 20.11.2025:

1. Forslag til detaljregulering for Stjernehallen, arealplan-ID 1218, sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 12-10.
2. Forslag om å oppheve «Reguleringsplan for et område nord for Moreneveien til idrettsformål», arealplan-ID 45, vedtatt 15.08.1969, legges ut på høring og offentlig ettersyn i samsvar med plan- og bygningsloven § 12-14.
3. Planutvalget ber om at planforslaget endres slik at markagrensen opprettholdes.

Planutvalgets behandling 20.11.2025:

Voica Imrik (Ap) ønsket å få vurdert sin habilitet.

Hun var i en kort periode mai - juni 2023 engasjert av Line Solgaard Arkitekter AS, firmaet som er fagkyndig i planarbeidet. I nevnte tidsrom var plansaken for Stjernehallen-tomta i en tidlig fase, og hennes bidrag bestod i veiledning i forståelsen av kommuneplanens bestemmelser om bygningshøyder. Etter juni 2023 har hun ikke hatt noen befatning med saken.

Et enstemmig planutvalg erklære Voica Imrik inhabil, jfr. forvaltningslovens § 6, annet ledd. Vara Rune Fredriksen (Ap).

Rune Fredriksen (Ap) fremmet på vegne av Ap, Bym og R følgende forslag:

3. Planutvalget ber om at planforslaget endres slik at markagrensen opprettholdes.

Begrunnelse

Markagrensen er vedtatt i kommuneplan og skal sikre omfanget av marka gjennom å forhindre gradvis nedbygging.

Votering:

Komunedirektørens innstilling med tilleggsforslaget fremmet av Rune Fredriksen (Ap) ble enstemmig vedtatt.

Fredrikstad, 24.11.2025

Rett utskrift

Elin Engum Segerblad
møtesekretær

Utskrift til:

Øivind Juel Kristiansen, saksbehandler
Per-Erik Torp, direktør byutvikling

Sammendrag

Hovedhensikten med dette planarbeidet er å legge til rette for en utbygging med konsentrert småhusbebyggelse og lavblokker, totalt inntil 135 boenheter. Helhetlig utvikling av området i samsvar med planforslaget forutsetter at både Stjernehallen og Sivilforsvarets anlegg rives.

Planområdet ligger på Trara. Mot nord og vest grenser området mot Fredrikstadmarka, i sør og øst mot eksisterende frittliggende boligbebyggelse. Stjernehallen, med tilhørende store parkeringsarealer og adkomst, ligger sentralt i planområdet. Vest for Stjernehallen er det en viktig turveiforbindelse som strekker seg fra Brattliparken til marka. I søndre del av området ligger Sivilforsvarets anlegg, i nordre del er det en svært viktig utfartsparkering for brukerne av Fredrikstadmarka. Det er lite eksisterende vegetasjon i planområdet bortsett fra en vegetasjonsbrem mot bebyggelsen i øst, noen enkelttrær, og noe spredt vegetasjon mot boligene i sør.

Den nye bebyggelsen foreslås oppført med varierende høyder inntil 4 etasjer. Det er stedvis foreslått å åpne for bygningshøyder på inntil 13,5 m over gjennomsnittlig planert terreng. Dette avviker fra bestemmelsene i kommuneplanens arealdel der maksimal bygningshøyde er satt til 11,5 m over gjennomsnittlig planert terreng.

Nærmiljøpark forutsettes løst og opparbeidet på arealer innenfor planområdet.

I kommuneplanens arealdel er planområdet i all hovedsak avsatt til framtidig boligformål og eksisterende parkering. Hele planområdet er belagt med en hensynssone som setter krav om felles planlegging for boligområdet og utfartsparkeringen. Et mindre areal i vestre del av planområdet er belagt med hensynssone friluftsliv.

Planforslaget er utarbeidet av Studio Sted AS i samarbeid med Line Solgaard arkitekter AS, og fremmes på vegne av forslagsstiller Stjernehallen Eiendom AS (del av Isegran Eiendom AS).

Planområdet overlapper i stor grad den gjeldende reguleringsplanen med betegnelsen «*Et område nord for Moreneveien til idrettsformål*». Dette er en gammel reguleringsplan som ble vedtatt 15.08.1969. Planen er utdatert og området er ikke fullt ut utviklet i samsvar med denne planen. Ved varsel om oppstart av detaljreguleringen for Stjernehalltomten ble det derfor også varslet oppstart av arbeid med å oppheve denne planen.

Kommunedirektøren anbefaler at planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Samtidig høres forslaget om oppheving av gjeldende reguleringsplan for området.

Vedlegg

- 1 Oversiktskart
- 2 Planbeskrivelse datert 30.05.24, sist revidert 01.09.25.
- 3 Plankart datert 29.05.24, sist revidert 01.09.25.
- 4 Bestemmelser datert 30.05.24, sist revidert 01.09.25.
- 5 Oppsummering og svar på innkomne merknader datert 15.06.22, sist revidert 30.05.24.
- 6 Illustrasjonsprosjekt datert 28.05.24, sist revidert 21.03.25.
- 7 Stedsanalyse, datert 22.05.24.

- 8 Risiko- og sårbarhetsanalyse datert 12.10.22, sist revidert 20.08.24.
- 9 Notat om medvirkningsprosesser, datert 22.05.24.
- 10 Trafikkanalyse datert 14.09.22, sist revidert 12.03.24.
- 11 Mobilitetsplan datert 13.01.23, revidert 12.03.24.
- 12 Støyutredning datert 28.06.22, revidert 23.04.24.
- 13 Notat - brannkonsept datert 29.05.22, sist revidert 26.08.24.
- 14 Renovasjonsteknisk plan datert 05.05.24.
- 15 Kartlegging av naturmangfold datert 29.11.21, revidert 23.04.24.
- 16 Ombrukskartlegging datert 22.05.24, revidert 29.08.25.
- 17 Teknisk rammeplan 29.05.24.
- 18 Redegjørelse for overvann datert 02.04.24, revidert 18.03.25.
- 19 Notat - geoteknisk vurdering datert 20.03.23.
- 20 Landskapsplan datert 26.08.24, sist revidert 21.03.25.
- 21 Forbedring av slokkevannsforhold datert 04.09.24.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Øvrige dokumenter i arkivsak 2021/15154.

Saksopplysninger

Bakgrunn for planarbeidet

Området er avsatt til framtidig boligformål i kommuneplanens arealdel. Forslagsstiller ønsker å bygge ut området med småhusbebyggelse og lavblokker når det er avklart flytting og sanering av Stjernehallen og Sivilforsvarets lager som i dag har beliggenhet i planområdet. Planforslaget legger til rette for dette. Det er så langt et begrenset tilbud av denne boligtypen i dette området, og prosjektet forventes å imøtekomme et lokalt behov for denne type boliger.

Forslagstiller: Stjernehallen Eiendom AS.

Plankonsulent: Studio Sted AS.

Overordnet planstatus

De mest relevante overordnede planene for dette planforslaget er fylkesplanen «Østfold mot 2050», kommuneplanens samfunnsdel, og kommuneplanens arealdel for perioden 2023 – 2035.

Fylkesplan for Østfold - «Østfold mot 2050»

Planområdet ligger innenfor områder avsatt til tettbebyggelse i fylkesplanen.

Fylkesplanen er en grovmasket plan og først og fremst et strategidokument for samfunnsutviklingen i Østfold. Arealet B40, som omfattes av dette planarbeidet, er avsatt til utbyggingsområde i både tidligere og gjeldende kommuneplan som er vedtatt etter fylkesplanen. Av aktuelle føringer fra fylkesplanen kan nevnes:

«Ved fortetting og transformasjon skal det redegjøres for de kvalitetsmessige vurderingene som gjøres av bebyggelsesstruktur, estetikk, kulturminner og -miljø, lekeplasser, grønnstruktur, biologisk mangfold og landskap. Det skal tas nødvendige hensyn til regionale og nasjonale interesser. Friområder, grønne lunger, elver/bekker/vann/dammer og sosial infrastruktur er viktige i byer og tettsteder, og fortetting må ikke gå ut over disse vesentlige trivselsfaktorene i byer og områdesentra.»

Kommuneplanens samfunnsdel – Fredrikstad mot 2023

Kommuneplanens samfunnsdel er det overordnede strategiske dokumentet for hele Fredrikstadsamfunnet, og fastsetter langsiktige mål og strategier. Alt annet planarbeid i kommunen må ta utgangspunkt i samfunnsdelens mål og strategier. For å konkretisere hva kommuneplanens samfunnsdel betyr for arealbruken og planleggingen i kommunen,

inneholder samfunnsdelen en arealstrategi. Hovedgrepet i arealstrategien er å arbeide videre med fortetting og transformasjon i sentrum.

Viktige punkter fra kommuneplanens samfunnsdel som påvirker planområdet:

- Alle skal ha et trygt sted å bo, i egnet bolig. Det skal skapes og opprettholdes trygge og gode lokalsamfunn, med en variert sammensetning av boliger.
- Oppnå mål om nullvekst i personbiltrafikken, og legge til rette for at veksten i personbiltrafikken tas gjennom gode gang-, sykkel- og kollektivløsninger.
- Utvikle og sikre områder med god kvalitet for fysisk aktivitet og rekreasjon i nærmiljøene.
- Sikre viktige naturverdier der det legges spesielt vekt på å opprettholde og tydeliggjøre markagrensen, ivareta naturmangfoldet og opprettholde og utvikle grønne korridorer fra elva til marka

Kommuneplanens arealdel - 2023-2035 (KPA)

Planområdet er avsatt til framtidig boligområde (formålsflate med feltbenevnelsen B40) og parkering i KPA.



Figur 1: Utsnitt fra kommuneplanens arealdel 2023-2035. Planområdet, vist med stiplet rød linje, har arealbruksformålene fremtidig boligområde (lysegul) og utfartsparkering (grå).

Reguleringsplanen skal vise ny boligbebyggelse, grønnstruktur, utfartsparkering og tursti/lysløype. Boligbebyggelsen skal ha karakter av tett-lavbebyggelse med maksimal byggehøyde 11,5 m over gjennomsnittlig planert terreng. KPA har videre bestemmelser for universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, parkering, miljøkvalitet, estetikk, natur, og landskap og grønnstruktur som skal legges til grunn ved reguleringen.

I KPA er planområdet belagt med en hensynssone (H810) som setter krav om felles planlegging for boligområdet og utfartsparkeringen. Et mindre areal i vestre del av planområdet er belagt med hensynssone friluftsliv – andre verdifulle friluftsområder (H530) der hensynet til friluftsliv bør være førende for arealbruken i bygge- og anleggstiltak. Avgrensningen av vestre og nordre del av planområdet sammenfaller med markagrensen.

Gjeldende og tilgrensende reguleringsplaner

Planområdet overlapper i stor grad reguleringsplanen med betegnelsen «*Et område nord for Moreneveien til idrettsformål*» med arealplan-ID 45. Dette er en gammel reguleringsplan som ble vedtatt 15.08.1969. Planen er utdatert og området er ikke fullt ut utviklet i samsvar med denne planen. Ved varsel om oppstart av detaljreguleringen for Stjernehalltomten ble det derfor også varslet oppstart av arbeid med å oppheve denne planen i samsvar med plan- og bygningslovens § 12-14.

Planområdet grenser ikke mot andre reguleringsplaner.

Tidligere vedtak i saken

Planinitiativet for dette prosjektet ble behandlet i planutvalgets møte 20.01.2022, sak 6/22. Det ble fattet følgende vedtak:

1. Planutvalget anbefaler oppstart av detaljregulering for Stjernehallområdet, og stiller seg bak de prinsippene for utvikling av området som er skissert i planinitiativet.
2. Det legges til grunn følgende forutsetninger og føringer for det forestående planarbeidet:
 - Kommuneplanens bestemmelser om høyder skal følges. Det forutsettes at bygningshøyden trappes ned mot tilgrensende boligbebyggelse.
 - Muligheten for utfartsparkering med tilstrekkelig kapasitet skal opprettholdes i området. Adkomsten via Moreneveien videreføres som en gang-/ sykkel-forbindelse og anbefales ikke opparbeidet for biltrafikk. Det utarbeides en mobilitetsplan som viser en helhetlig løsning for tilgjengelighet og utfartsparkering.
 - Allmennhetens muligheter for ferdsel gjennom området fram til Fredrikstadmarka må gis høy prioritet og skal sikres i planarbeidet, herunder eksisterende turvei i vestre del av planområdet.
 - Forslagsstiller må sørge for god involvering og medvirkning fra naboer, lokalsamfunnsutvalget og interessegrupper. Barn og unges medvirkning i planprosessen må sikres og dokumenteres særskilt.
 - Det forutsettes forøvrig at bestemmelsene og retningslinjene i kommuneplanens arealdel følges.

Beskrivelse av planområdet – eksisterende forhold

Planområdet ligger på Trara rett nord for Fredrikstad sentrum. Det grenser mot Fredrikstadmarka med Bjørndalsdammene i nord, og mot eksisterende eneboligbebyggelse i sør og øst. I vest grenser området mot lysløypa, markaområder og en markert skrent ned mot boligbebyggelsen i Bjørndalen.

Sentralt plassert innenfor planområdet ligger Stjernehallen med tilhørende parkeringsarealer. Adkomsten er fra Ishallveien/Utfarten. Sør i planområdet ligger Siviltforsvarets anlegg, og i nord en viktig utfartsparkering for Fredrikstadmarka. Foruten den eksisterende bygningsmassen består store deler av området i dag av parkeringsarealer med grusdekke. Det er noe vegetasjon mot eneboligbebyggelsen i øst, og i randsonene mot sør. Planområdet omfatter også en eksisterende gang-/ sykkelveiforbindelse fra utfartsparkeringen i nord til Moreneveien øst for planområdet.

Beskrivelse av planforslaget

Hovedgrepet i planforslaget bygger ifølge forslagsstiller på følgende ideer og konsepter i forhold til stedstilpasning:

- Å reetablere et grønndrag gjennom tomten, reetablere landskap og restaurere natur og tilføre stedet vegetasjon og biologisk mangfold.
- Å bevare en åpenhet på tomten med gangforbindelser og snarveier gjennom området opp til marka.
- Å etablere tre tun med variert bebyggelse i størrelser, typologier og høyder.
- Å trappe ned bebyggelsen mot omkringliggende boligbebyggelse.

- Å sikre et tydelig hierarki og skille mellom offentlige, felles og private arealer i uteoppholdsarealer.

Planområdet har en størrelse på 26,8 daa. Det foreslås tilrettelagt for etablering av et boligområde bestående av varierte boliger organisert rundt tre tun med tilhørende uteoppholdsarealer og offentlig tilgjengelig nærmiljøpark. Det legges til rette for inntil 135 boenheter. Bebyggelsen skal utformes med saltak og variere fra 2,5 til 4 etasjer med høyder opp til 13,5 m over gjennomsnittlig planert terreng. De høyeste bygningene er forutsatt plassert sentralt i planområdet. Gjennomsnittlig utnyttelsesgrad er 40% BYA. Figur 2 viser hvordan området er planlagt utviklet.



Figur 2: Illustrasjon som viser hvordan området planlegges utviklet (illustrasjon, Line Solgaard arkitekter AS).

Planforslaget tilrettelegger for felles parkeringsanlegg under bakken. Stjernehallen forutsettes revet, og nivået med dagens isflate vil bli gulvet i det nye parkeringsanlegget som får innkjøring der hovedinngangen til Stjernehallen er i dag. Det legges også opp til parkering på bakkenivå i tilknytning til rekkehusbebyggelsen. Renovasjon er tenkt løst i et felles anlegg med beliggenhet sentralt i området ved innkjøringen til parkeringsanlegget.

Det reguleres en ny kjøreadkomst i østkanten av planområdet til den eksisterende utfartsparkeringen nord i planområdet der marka begynner. Utfartsparkeringen skal være tilgjengelig i hele anleggsperioden, eventuelt med midlertidige adkomstløsninger i perioder. Eksisterende gang-/sykkelforbindelse fra utfartsparkeringen til Moreneveien skal opprettholdes som i dag.

Det skal etableres et offentlig tilgjengelig grøntområde i form av turdrag og nærmiljøpark sentralt i planområdet mellom de tre tunene, og det skal legges til rette for nye turveger. Den viktige turveiforbindelsen/lysløypa helt vest i planområdet, som forbinder Brattliparken med marka, er sikret opparbeidet tidlig i utbyggingen av området, og forutsettes å være tilgjengelig også i anleggsfasen.

Sivilforsvarets anlegg har beliggenhet i sørøstre del av planområdet. En helhetlig realisering av planforslaget forutsetter at denne bygningen rives.

For ytterligere detaljer vises det til planbeskrivelsen som følger saksframstillingen.

Reguleringsformål i planforslaget:

Energianlegg (EA)

Innenfor EA tillates etablert energianlegg/trafostasjon som skal betjene de planlagte boligene.

Renovasjonsanlegg (RA)

Innenfor RA tillates opparbeidet felles renovasjonsanlegg for beboerne i området.

Kombinert bebyggelses- og anleggsformål – konsentrert småhusbebyggelse og blokkbebyggelse (KBA1-3)

Innenfor KBA1-3 tillates det etablert konsentrert småhusbebyggelse og lavblokkbebyggelse. Det tillates totalt inntil 135 boenheter. Bebyggelsen skal ha variasjon i høyder mellom 2,5 og 4 etasjer. Bebyggelsen skal organiseres rundt tun med felles uteoppholdsareal på tunet og mellom bebyggelsen. Bebyggelsen skal ha saltak og hovedsakelig utformes med trekledning, teglstein eller pusset mur på fasadene. All bebyggelse skal ha en helhetlig fargepalett basert på jordfarger.

Kjøreveg (KV1-2)

KV1-2 skal opparbeides som offentlig adkomstvei til utfartsparkeringen P, og vil også være adkomst til de nye boligområdene i KBA1-3.

Fortau (FO)

FO skal etableres som offentlig fortau langs KV1. Det tillates etablert adkomster over formålet til tilgrensende rekkehusbebyggelse innenfor KBA3.

Gatetun (GT)

GT er felles for boligene i planområdet og skal inneholde adkomst til parkeringsanlegg under terreng (PH), og fortau fra parkeringsanlegget til renovasjonsanlegget RA. Det skal opparbeides en tydelig markering og endring i gatedekket hvor turvegene i KG1-2 krysser gatetunet.

Gang- sykkelveg (GS)

GS er eksisterende offentlig gang- og sykkelveg fra Moreneveien til utfartsparkering P. Gang- og sykkelvegen skal sikre adkomst til marka for myke trafikanter. Boliger i Moreneveien med gårds- og bruksnummer 208/1274, 1275 og 208/1/1309 vil ha adkomst fra gang- og sykkelvegen som i dag.

Annen veggrunn – tekniske anlegg (AVT1-3)

AVT1-3 utgjør sidearealer langs vestsiden av KV1-2, og langs nordsiden av gatetunet GT. Det tillates opparbeidet adkomster over formålet til tilgrensende rekkehusbebyggelse innenfor KBA2 og 3.

Annen veggrunn – grøntareal (AVG)

AVG utgjør arealene på østsiden av KV1-2 og skal inneholde grøft, vegskjæring/fylling, samt ny grønnsstruktur inn mot tilgrensende naboeiendommer.

Parkering (P)

P er eksisterende offentlig utfartsparkering for Fredrikstadmarka. Parkeringsplassen skal ha grusdekke og skal være tilgjengelig gjennom hele bygge- og anleggsperioden. Plassen tillates ikke benyttet som gjesteparkering for det nye boligområdet.

Parkeringshus/-anlegg (PH)

PH er underjordisk parkeringsanlegg for beboerne innenfor KBA1-3 som ikke har parkering i direkte tilknytning til egen boenhet. Gulvet i parkeringsanlegget skal etableres på samme kotenivå som isflaten i Stjernehallen. Nytt terreng skal dekke over parkeringsanlegget, og overganger til eksisterende terreng skal utformes med god terrengtilpasning slik at terrenget skjuler parkeringsanlegget. Parkeringsanlegget skal ikke eksponeres som fasade andre steder enn ved innkjørselen.

Turveg (TV)

TV er del av eksisterende turvei/lysløype fra Brattliparken til Fredrikstadmarka. Turvegen skal opparbeides innenfor TV med grusdekke, 2,5 m bredde og 0,5 m skulder på hver side. Turvegen skal lyssettes som del av lysløypenettet i marka.

Kombinert grønnstrukturformål (KG1-2)

Arealene innenfor KG1-2 skal opparbeides som kombinert nærmiljøpark, kvartalslekeplass, sandlekeplasser og turdrag. Området skal tilrettelegges for ferdsel og adkomst til marka, lek og opphold i nærmiljøparken, og overvannshåndtering. I området reetableres naturen, og området skal framstå som starten på marka, med stedegen vegetasjon.

Det skal etableres en turveg fra enden av fortau FO, gjennom KG2 og videre gjennom KG1, som skal sikre forbindelsen til marka. Turvegen som går nord-sør gjennom KG1 og KG2 skal være universelt utformet, mens turveg i KG2 som går vestover til TV skal følge landskapets topografi og tillates utført brattere. Turvegene skal opparbeides med grusdekke og en bredde på 2 meter. Aktiviteter og elementer som er en del av kvartalslekeplassen i nærmiljøparken skal plasseres langs turvegene. Det tillates ikke å føre overvann fra byggefeltene KBA1-3 inn i områdene avsatt til nærmiljøpark. KG1-2 skal være offentlig tilgjengelige, og kommunen skal overta eierskap og drift av nærmiljøparken når denne er ferdig opparbeidet.

Konsekvenser av planforslaget

Planforslaget innebærer at aktiviteten i Stjernehallen og Sivilforsvarets anlegg flyttes, at de eksisterende bygningene rives, og at området bygges ut med inntil 135 nye boligenheter organisert i tre tun. De eksisterende store grusbelagte parkeringsarealene på begge sider av Stjernehallen bortfaller. Det etableres et nytt parkeringsanlegg under bakken for de framtidige beboerne i området. Turveien/lysløypa vest i området mellom Brattliparken og marka sikres, det samme gjelder utfartsparkeringen nord i planområdet med tilhørende ny adkomst øst i planområdet. Det opparbeides et grøntdrag sentralt i boligområdet som vil romme gangadkomst til marka, lekeplasser, offentlig tilgjengelig nærmiljøpark og anlegg for overvannshåndtering.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Det er utarbeidet en Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for planforslaget. Denne følger vedlagt saken.

ROS-analysen konkluderer med at de identifiserte risiko- og sårbarhetsforholdene er tilstrekkelig behandlet i planforslaget.

Analysen viser at det gjennom planlegging og risikoreduserende tiltak vil være mulig å redusere sannsynligheten, årsakene, sårbarheten, konsekvensene og usikkerheten ved de identifiserte mulige uønskete hendelsene.

Samråd og medvirkningsprosess

Oppstart av planarbeidet ble varslet 05.04.2022, med frist for innspill 10.05.2022. Samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet ble det varslet oppstart av arbeid med utbyggingsavtale, og oppheving av den gamle reguleringsplanen som omfatter deler av planområdet.

Det kom inn 13 innspill ved varsel om oppstart av planarbeidet. Plankonsulent har utarbeidet et eget notat med sammendrag av innspillene og kommentarer til disse.

I tillegg til ordinær varsling av planarbeidet har forslagsstiller gjennomført en kafèdialog der naboer og andre berørte parter fikk informasjon om prosjektet og ble gitt anledning til å gi innspill på ulike temaer. Forslagsstiller opplyser at det også er gjennomført egne møter/dialog med naboer som grenser inn mot planområdet, med skolene, kommunens virksomhet Aktive Liv, og kommunens parkavdeling.

Planinitiativ og planforslag har blitt forelagt kommunens fagavdelinger gjennom intern høringsgruppe ved to anledninger, henholdsvis 23.11.2021 og 18.06.2024. Prosjektet har også vært drøftet i kommunens arkitektgruppe. Planinitiativet ble behandlet i planutvalget 20.01.2022 – PU sak 6/22.

Relevante bestemmelser

Saken er vurdert opp mot relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven, nasjonale og regionale føringer, samt kommunale planer og retningslinjer.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Planområdet ligger innenfor skolekretsen til Trara barneskole og Kvernhuset ungdomsskole. Oppfyltingsgraden for Trara barneskole er ca. 91% og for Kvernhuset ungdomsskole ca. 101%. Sammen med flere andre utbyggingsprosjekter i samme skolekrets kan dermed utbyggingen bidra til å legge ytterligere press på kapasiteten på disse skolene i framtiden.

Barnehagekapasiteten i nærområdet er begrenset, men hele kommunen er opptaksområde ved søknad om barnehageplass.

Planområdet vil kunne bli mer tilrettelagt for lek, opphold og aktivitet enn i dagens situasjon.

Planforslaget legger til rette for boligtyper som i stor grad mangler i dette området i dag. Et større tilbud med mindre boenheter vil trolig dekke en etterspørsel i dette området.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Planforslaget tilrettelegger for boligutbygging med tilhørende teknisk infrastruktur. Deler av denne infrastrukturen må forventes overtatt av kommunen, og kan på sikt medføre økte kostnader til drift og vedlikehold.

Det tilrettelegges for nye beboere i Trara lokalsamfunn som ligger innenfor skolekretsen til Kvernhuset ungdomsskole. Kapasiteten på denne skolen er fullt utnyttet i dag og dette prosjektet kan, sammen med øvrige utbyggingsprosjekter i denne kretsen, utløse behov for utvidelse av Kvernhuset ungdomsskole.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Tiltaket vil kunne være et positivt bidrag til den generelle utviklingen i Fredrikstad kommune. I etableringsfasen vil utbyggingen medføre oppdrag og dermed sysselsetning for bygg- og anleggsbransjen.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Planforslaget medfører ikke nedbygging av område med særskilte naturverdier. Det er registrert en ask innenfor planområdet, som foreslås regulert til bevaring.

Planområdet har beliggenhet i Trara lokalsamfunn, sentrumsnært og i gang- og sykkelavstand til barnehager, skoler, butikker og servicefunksjoner. Det er gangavstand til kollektivholdeplasser. Det antas derfor at utbyggingen av området i liten grad vil føre til økt bruk av personbiler. Området har vært avklart som utbyggingsområde i flere kommuneplanperioder, herunder i gjeldende kommuneplans arealdel for perioden 2023-2035.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant.

Vurdering

Planforslaget legger til rette for utbygging av et område som er avsatt til framtidig boligformål i kommuneplanens arealdel, og er således i samsvar med overordnet plan. Det legges til rette for en relativt høy utnyttelsesgrad i samsvar med lokale, regionale og statlige føringer.

Kommunedirektøren mener de foreslåtte prinsippene for utbygging av dette området gir gode forutsetninger for å lykkes med et godt bomiljø. Organiseringen av boligene i tre tunløsninger vurderes å være god. Området har en fin og solrik beliggenhet med nærhet til marka, servicefunksjoner, skoler og barnehager.

Den viktige utfartsparkeringen til marka nord i planområdet, og turveiforbindelsen/lysløypa i vest mellom Brattliparken og marka er sikret. Det er også sikret et grøntdrag som skal opparbeides med gangforbindelser, lekeplasser og nærmiljøpark sentralt i selve boligområdet.

Planforslaget vil imøtekomme behovet for mer varierte boligtyper som et alternativ til de etablerte eneboligene i denne delen av kommunen.

Avvik fra kommuneplanens arealdel.

Skolekapasitet

Planområdet ligger innenfor kretsen til Trara barneskole og Kvernhuset ungdomsskole. Kvernhuset har i dag ingen ledig kapasitet. Planarbeidet ble startet opp i den forrige kommuneplanperioden (2020-2032) der det var gitt bestemmelser om at man skulle ta stilling til skolekapasitet ved rammesøknad om tiltak (altså ved byggesak) og ikke i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplanen, slik det nå er nedfelt i bestemmelsene i den gjeldende kommuneplanen (2023-2035). Av hensyn til forutsigbarhet for forslagsstiller fremmes planforslaget likevel til første gangs behandling.

Bygningshøyder

Ved behandlingen av planinitiativet for dette planarbeidet ble det i et eget vedtakspunkt understreket at kommuneplanens bestemmelser om bygningshøyder skulle følges, det vil si tett - lav bebyggelse med bygningshøyde maksimum 11,5 m – tilsvarende 3 etasjer. Bakgrunnen for at det eksplisitt ble tatt stilling til dette i den politiske behandlingen var at planinitiativet utfordret denne bestemmelsen med forslag om bygningsvolumer opp i 12,25 m og 4 etasjer.

Bygningshøyder i dette området ble vurdert særskilt ved rullering av kommuneplanens arealdel i 2020. Området ligger på en åsrygg, umiddelbart inntil Fredrikstadmarka, og inntil etablert lav eneboligbebyggelse. Maksimalt 11,5 m bygningshøyde og 3 etasjer i dette utbyggingsområdet ble derfor ansett for å være et kompromiss mellom tilpasning til eksisterende bebyggelse, beliggenhet, og kravet til høy arealutnyttelse. Den særskilte bestemmelsen om bygningshøyder i området lå inne i kommuneplanens arealdel for

planperioden 2020-2032, og ble videreført i gjeldende kommuneplans arealdel for planperioden 2023-2035.

I planprosessen er det brukt mye tid på å diskutere bygningshøyder. Kommunedirektøren har i fra starten holdt fast ved kommuneplanens bestemmelser, og det vedtaket som er fattet om bygningshøyder ved behandlingen av planinitiativet. Gjennom planprosessen har forslagsstiller likevel holdt fast ved at bygningshøydene bør kunne økes utover det kommuneplanen fastsetter. I planbeskrivelsen er dette beskrevet slik:

«For å tilpasse seg strøkskarakteren og bebyggelsen i nærområdet skal den nye bebyggelsen ha variasjon i høyde og er planlagt med 2,5 til 4 etasjer. Mot eksisterende bebyggelse i øst og sør trapper bebyggelsen seg ned til 2,5 etasjer for å tilpasse seg høyden på den eksisterende bebyggelse som grensen inn mot planområdet. Mot vest og nord hvor planområdet grenser mot marka er bebyggelsen planlagt i 3 etasjer med maksimum mønehøyde på 11,5 meter fra gjennomsnittlig planert terreng som er i henhold til kommuneplanens arealdel. Sentralt i planområdet er det vurdert at bebyggelsen tre steder kan bli opptil 4 etasjer med en maksimum mønehøyde på 12,7 og 13,5 meter fra gjennomsnittlig planert terreng. Dette er et avvik fra kommuneplanens arealdel på 2 meter. Disse lavblokkene er plassert der hvor Stjernehallen ligger i dag. Det er vurdert at bebyggelsen som er foreslått høyere enn Kommuneplanen tillater ikke vil bryte med strøkskarakteren eller negativt påvirke opplevelsen av det store landskapsbildet fordi den blir lite synlig både fra lang avstand og fra et nærperspektiv.»

Kommunedirektøren er skeptisk til at det åpnes for bygningshøyder i planområdet utover det som følger av bestemmelsene i kommuneplanens arealdel. Overfor forslagsstiller er det presisert at eventuell bebyggelse som foreslås med større høyder enn 11,5 m og opp i 4 etasjer, i så fall må lokaliseres sentralt i planområdet. Forslagsstiller har fulgt opp denne veiledningen. Kommunedirektøren er derfor av den oppfatning at planforslaget kan sendes på høring og legges ut på offentlig ettersyn slik det foreligger.

Krav til uteoppholdsarealene

Enkelte steder i planområdet er det lagt opp til uteoppholdsarealer som er smalere enn 5 m som del av de større sammenhengende uteområdene. Disse arealene er medregnet i MUA (minste uteoppholdsareal). Dette representerer avvik fra bestemmelsene i kommuneplanen som sier at arealer smalere enn 10 m ikke skal regnes med. Planforslaget åpner også for at stier og akebakke brattere enn 1:3 regnes med i uteoppholdsareal. Ifølge forslagsstiller er dette for å sikre variasjon i lekeareal og naturlig terrengtilpasning. Planområdet grenser direkte mot Fredrikstadmarka med store utmarksområder, og ligger i kort gangavstand til Brattliparken. Etter en helhetsvurdering der blant annet dette er vektlagt mener kommunedirektøren at disse avvikene er akseptable.

Utbyggingsfaser og helhetlig utvikling av området

Planforslaget er skreddersydd for en bestemt utbygging slik det framgår av illustrasjonsprosjektet som følger saksframstillingen. Det er derfor svært viktig å sikre at det foretas en helhetlig utbygging i tråd med forslagsstillers intensjon, slik at alle de gode kvalitetene ved prosjektet blir ivaretatt. Dette forutsetter blant annet at aktiviteten i Stjernehallen og Sivilforsvarets anlegg flyttes, og at disse bygningene rives.

Når planforslaget nå foreslås lagt ut på høring og offentlig ettersyn er ikke dette endelig avklart. Forslagsstiller er opptatt av at utbyggingen av området må kunne foregå med en viss grad av parallellitet, det vil si at Stjernehallen og Sivilforsvarets anlegg kan rives samtidig som boligprosjektet bygges ut i ulike faser. Kommunedirektøren er enig i at ulike varianter av etappevis utbygging av området kan skje samtidig som man river de eksisterende bygningene i planområdet, men mener det er viktig at rekkefølgebestemmelsene entydig slår fast at virksomheten i Stjernehallen må være flyttet før det kan gis rammetillatelse for

oppstart av boligbygging innenfor planområdet. Dette er sikret i reguleringsbestemmelsenes § 10.

Vurdering i forhold til naturmangfoldlovens §§ 8-12

§ 8 Kunnskapsgrunnlaget:

Kunnskapsgrunnlaget knyttet til naturmangfold for planarbeidet er Miljødirektoratets miljøbase, artsdatabanken, økologisk grunnkart samt en rapport laget av økolog etter befaring og registreringer i planområdet. Planforslaget sikrer at anbefalinger knyttet til biologisk mangfold følges ved utarbeiding av landskapsplan for planområdet, at det skal plantes stedegne arter, og at man hensyntar tilliggende skogsområder i anleggsfasen. Det er gitt bestemmelser som skal hindre spredning av uønskede arter.

§ 9 Føre var prinsippet:

Det er registrert en middels stor ask på tomten. For å hindre at treet felles i forbindelse med utbyggingen er den regulert til hensynssone naturmiljø i plankartet med tilhørende bestemmelse.

§ 10 økosystemtilnærming og samlet belastning:

Den aktuelle tomten er slik den fremstår i dag preget av svært lite natur. Mindre arealer med restnatur kan gå tapt, men dette dreier seg i all hovedsak om vanlige arter og gjenveksts-suksesjon heller enn intakte naturtyper. Planforslaget vil derfor ikke i sum føre til stor belastning på økosystemet. Planen legger opp til en økning av blågrønn struktur på tomten.

§ 11 Kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver:

I forbindelse med planarbeidet har forslagsstiller fått utarbeidet et notat av en økolog som har kartlagt naturmangfold i planområdet. Notatet skal legges til grunn for videre prosjektering av utomhusarealer i planområdet for å hindre og begrense skade på naturmangfoldet.

§ 12 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder:

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Alternative løsninger

Planforslaget legges ikke ut på høring og offentlig ettersyn. De foreslåtte bygningshøydene reduseres slik at de samsvarer med bestemmelsene i kommuneplanens arealdel.

Konklusjon

Kommunedirektøren har ingen flere merknader i denne fasen av behandlingsprosessen. Det forutsettes at planforslaget blir vurdert og bearbeidet på grunnlag av innkomne uttalelser etter høring og offentlig ettersyn.

Kommunedirektøren anbefaler at planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.



FREDRIKSTAD
KOMMUNE



0 310 620 Meter

Målestokk 1:10 000